

Mythes et légendes de l'Etat régulateur en Amérique Latine : la diffusion des agences de régulation, entre rupture et fausses promesses

Pierre-Louis Mayaux

Mythes et légendes de l'Etat régulateur en Amérique Latine : la diffusion des agences de régulation, entre rupture et fausses promesses

Pierre-Louis Mayaux¹

¹ Doctorant à Sciences Po (CERI). Ce texte a été rédigé en mai 2008.

Parmi les transformations majeures intervenues au cours des vingt dernières années dans l'organisation politico-économique des Etats latino-américains, la multiplication des agences de régulation sectorielles apparaît comme un phénomène de portée inédite, emblématique de la mutation des Etats producteurs de la région en Etats régulateurs.

La prolifération des *Superintendencias* (Surintendances), apparaît étroitement associée au retrait de l'Etat de la production directe de biens et services. Motivé par les thèses néolibérales insistant sur l'inefficacité productive et allocative de la puissance publique, la critique de l'Etat producteur s'est accompagnée de l'avènement d'un nouveau référentiel autour de la notion d'Etat régulateur². Elément clef de la grammaire du capitalisme contemporain, la régulation recouvre toutefois une diversité de logiques et de pratiques, démultipliée par l'hétérogénéité des secteurs auxquels elle se rapporte. S'il est facile d'en fournir une caractérisation générale, les tâches spécifiques qu'elle implique sont elles beaucoup plus difficiles à délimiter. Cette polysémie a servi sa popularité, et favorisé l'émergence d'un « consensus ambigu » (Palier, 2002) autour de sa nécessité.

En Amérique Latine comme dans d'autres régions, le développement de la fonction régulatrice s'est opéré selon diverses modalités : création d'organismes décentralisés, redécoupage des unités au sein des ministères, simple élaboration de règles administratives. Nous nous intéressons toutefois ici à sa forme la plus emblématique, celle de la création d'agences autonomes pourvues d'une personnalité juridique de droit public. Bien qu'ayant affecté certaines politiques sociales (en matière de santé ou de sécurité sociale par exemple), celle-ci a concerné au premier chef la régulation économique et financière (Banques centrales, Surintendances des banques et des assurances, organes de gestion des caisses de retraite et des assurances chômage), celle des « utilités » (télécommunications, électricité, eau, transports, postes), et celle des matières premières (hydrocarbures, mines, cuivre).

Cette prolifération d'organes indépendants soulève des problématiques de plusieurs ordres. Il convient d'abord d'en évaluer l'ampleur et la portée au regard des trajectoires historiques des Etats latino-américains. Il s'agit ensuite de la situer par rapport aux réformes d'inspiration libérales menées au cours des vingt dernières années. Par ailleurs, à rebours des lectures en termes de « diffusion » qui insistent sur le caractère généralisé de la vague de réformes, il convient d'en appréhender les spécificités nationales et sectorielles tant dans le rythme et les modalités de mise en œuvre que dans le niveau d'institutionnalisation et les performances effectives. Il s'agit enfin d'évaluer les liens entre régulation et démocratisation.

Cette contribution s'organise autour de plusieurs hypothèses. La première est que la diffusion d'agences autonomes en Amérique Latine obéit davantage à une dynamique de contagion normative et mimétique que d'imposition, illustrant ainsi la dépendance cognitive continue des Etats de la région à l'égard des modèles venus du Nord et spécialement des Etats-Unis.

² Sur la notion d'Etat régulateur, cf. notamment : Majone, 1994 ; Jordana et Levi-Faur , 2004.

La deuxième hypothèse est que la diffusion des agences autonomes de régulation en Amérique Latine présente un panorama beaucoup plus contrasté que ne le suggère la thèse d'un basculement généralisé vers un « capitalisme régulateur ». Ces innovations institutionnelles ont été mises en œuvre selon des rythmes, des degrés et des modalités parfois substantiellement différents selon les pays. De même, le niveau d'institutionnalisation et les performances effectives ont pu varier significativement, en fonction notamment de la capacité administrative de chacun des pays.

Au-delà de cette diversité, plusieurs hypothèses de portées générales peuvent toutefois être formulées. La première est que la régulation ne saurait s'interpréter comme un simple complément aux politiques de privatisation et de libéralisation. Elle possède sa dynamique propre, et indique davantage une recomposition des modes d'intervention de l'Etat qu'un retrait univoque. Une seconde hypothèse est que l'Etat régulateur a du mal à s'institutionnaliser dans la majorité des pays, et que cette difficulté est emblématique des limites historiques apposées dans de nombreux Etats au développement autonome de l'administration. En troisième lieu, l'Etat régulateur ne semble pas une panacée pour le développement économique et social, les liens entre régulation et performances des secteurs semblant à tout le moins mitigés. Enfin, nous faisons l'hypothèse que la régulation ne pourra s'institutionnaliser davantage que si elle se démocratise.

1. La régulation en Amérique Latine : saut quantitatif, rupture qualitative

1.1. Des origines à l'Etat développementaliste : une expérience historique limitée

Historiquement, le principe d'une régulation économique des infrastructures dans l'intérêt général s'est développé aux Etats-Unis à la fin du 19^e siècle. L'arrêt Munn contre l'Etat d'Illinois justifiait en 1877 l'intervention publique dès lors que « *la propriété est utilisée d'une façon qui lui confère des conséquences à caractère public et affecte la grande masse de la communauté* ». La loi Sherman de 1890 s'attaquait quant à elle aux ententes et concentrations excessives. Tombant sous ses dispositions, le groupe de téléphonie Bell négociait au début du siècle dernier un accord avec le gouvernement américain, aboutissant à la naissance du monopole régulé : l'Etat imposait à l'entreprise un « juste taux » de retour sur investissement, en échange de l'engagement de l'opérateur à fournir un « service universel ». Le service administratif en charge de la régulation devint ensuite une agence nationale en 1934.

Dans le domaine monétaire, le principe de l'indépendance de la banque centrale à l'égard du pouvoir exécutif trouve son origine dans la philosophie politique américaine (Ackerman, 1991). Il a fallu pourtant attendre 1907, année de panique bancaire, pour voir émerger un consensus soutenant la création d'une banque centrale autonome. Les contours en furent posés en 1913, et firent l'objet de précisions multiples jusque 1935.

Dans le sillage de l'expérience américaine, les missions Kemmerer³ contribuèrent dans les années 1920 à créer des banques centrales sur le continent latino-américain, particulièrement au Chili, en Colombie et dans les pays andins (Equateur, Bolivie, Pérou). L'indépendance de ces autorités restait toutefois étroitement limitée, et la fin de la période de laisser-faire au lendemain de la crise de 1929 acheva de les placer sous le contrôle direct de l'exécutif. De même, certains Etats mirent en place des Surintendances dans le domaine des banques et des assurances, à l'instar du Chili en 1925 et 1931, du Venezuela en 1940 ou de la Bolivie quelques années plus tard, mais également sans autonomie substantielle.

La création d'agences autonomes fut également des plus limitées dans le domaine des utilités et des matières premières. Le Chili mit en place une Surintendance du cuivre, la Bolivie une Surintendance des Mines. Dans les années 1930, en réponse à la crise économique, le Brésil de Getulio Vargas créa un certain nombre d'organismes de supervision, notamment dans le domaine des hydrocarbures. Dans le domaine des utilités, certains Etats (le Chili en 1904, le Costa Rica en 1928) mirent en place des Surintendances de l'électricité.

Outre leur nombre très limité, ces organes se caractérisaient en règle générale par une indépendance toute formelle à l'égard du pouvoir politique. Le Chili se distingue pourtant par l'ampleur de son expérience historique, avec huit agences créées avant 1980. Ces créations renvoient, comme nous le développerons plus loin, à l'existence d'un pouvoir administratif institutionnalisé, autonome à l'égard de la sphère politique, qui apparaît comme une composante essentielle de l'exceptionnalité chilienne.

Les années 1950, 1960 et 1970 ne virent la création presque aucune nouvelle autorité. Le continent vivait alors à l'heure du consensus national-populaire, et avec lui de la conviction que l'Etat, seul vecteur effectif d'intégration économique et sociale (Touraine, 1988), se devait d'intervenir directement dans l'ensemble des sphères de la production. Ces strictes bornes apposées à l'autonomie du pouvoir administratif furent renforcées par la vague de régimes autoritaires qui secoua la région.

1.2. La vague de diffusion des années 1980 et 1990

Au regard de cette expérience historique limitée, la vague de créations des années 1980 et 1990 adonc représenté un saut considérable, tant quantitatif que qualitatif. Le rythme des créations a commencé par progresser lentement dans les années 1980, avant d'accélérer à partir de 1992 pour atteindre son apogée entre 1993 et 1997, et de ralentir par la suite. D'après la base de donnée élaborée par Jacint Jordana et David Levi-Faur (2005a), le nombre d'agences de régulation est ainsi passé de 43 en 1979 à 138 en 2002 (alors même que la vague récente de créations d'*autarquias* au Brésil avait à peine débuté). En outre, toutes les agences mises en place avant 1979, à l'exception de cinq d'entre elles, ont vu leur indépendance renforcée par la voie législative.

³ Du nom d'Edwin Kemmerer. Professeur à l'université de Princeton, Edwin Kemmerer fut envoyé par le département d'Etat américain promouvoir des réformes financières dans les Etats d'Amérique Latine dans les années 1920, en vue de soutenir le système d'étalon or en instaurant des politiques monétaires restrictives.

Dans le domaine des banques centrales plus spécifiquement, la plupart des pays du continent entreprirent des réformes articulées autour de quelques grandes mesures : focalisation du mandat sur la stabilité des prix, restriction des prêts aux gouvernements, plus grande autonomie dans la fixation des taux d'intérêt, plus grande indépendance du comité des directeurs à l'égard du pouvoir exécutif et du secteur privé (via la modification des procédures de nomination des gouverneurs et d'une décorrélation de leur mandat avec ceux de l'exécutif). La plupart de ces dispositions furent adoptées dans un court laps de temps : entre la réforme du Chili en 1989 et celle du Honduras en 1996, pas moins de neuf Etats les ont mis en œuvre (Colombie, Argentine, Venezuela, Mexique, Pérou, Bolivie, Paraguay, Uruguay, Costa Rica).

Même si le nombre d'agences ne représente que 60% du total possible pour le secteur financier et celui des utilités, il demeure impressionnant au regard d'une pratique longtemps confinée à un seul pays (les Etats-Unis) et un seul secteur (les banques centrales). En outre, il semble se caractériser par un effet cliquet. Même le Venezuela d'Hugo Chavez n'est pas revenu formellement sur l'autonomie de sa Surintendance bancaire, ni même sur celle de sa « Surintendance pour la Promotion et la Protection de la libre concurrence ». La Bolivie d'Evo Morales n'a pas non plus remis en cause son système de régulation multi-sectoriel dans le domaine des utilités (SIRESE). Même si la fonction de ces organes a pu varier et leur autonomie se réduire (si tant est qu'elle ait jamais existé, nous y reviendrons plus loin), il est permis de suggérer à titre d'hypothèse, dans la lignée des travaux néo-institutionnalistes, que ces institutions ont tendance à générer de manière endogène leur propre logique de fonctionnement, rendant de plus en plus difficile leur suppression pure et simple.

2. Aux fondements de la régulation contemporaine

Le développement de la fonction régulatrice dans le domaine des utilités s'inscrit dans le cadre de trois processus généraux : la privatisation, la libéralisation et le développement des préconisations issues du Nouveau Management Public (NPM).

Premièrement, le procès en inefficacité intenté à l'Etat producteur a entraîné une délégation de la production à des entités tierces, généralement privées. La régulation devait alors viser à garantir l'harmonisation des intérêts privés et des objectifs d'intérêt public⁴ inhérents aux secteurs privatisés. La puissance publique s'est alors vu attribuer un rôle d'orientation et de stimulation, exercé via des mécanismes d'incitation et de contrôle.

Deuxièmement, tout en contrôlant les zones de monopole qui subsistaient, la régulation entendait promouvoir et préserver la concurrence dans les secteurs sous sa juridiction. C'est

⁴ Le lien entre régulation et privatisation est toutefois plus complexe qu'il n'y apparaît bien souvent. Pour une exploration systématique de ces liens, cf. notamment : Jordana, Jacint, and David Levi-Faur. "The Rise of Regulatory Capitalism : The Global Diffusion of a New Order " *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 598 (2005 (03)): 6-197.

d'ailleurs cette dernière attribution qui est centrale dans les définitions les plus couramment élaborées. En France, le rapport Bergougnoux⁵ définit l'activité régulatrice comme « *l'ensemble des interventions des pouvoirs publics visant à instaurer la concurrence autant qu'il est nécessaire dans un secteur où elle n'existait pas ou très peu, et à concilier l'exercice loyal de cette concurrence avec les missions d'intérêt général dont sont investis les services publics en réseaux.* »

Enfin, la crise du développementalisme et celle, corollaire, de la capacité de l'Etat à mobiliser les sociétés latino-américaines autour d'un projet politique intégrateur, a formé un accueil favorable aux recettes issues du nouveau management public. Développé par sédimentation et strates successives, véritable « puzzle doctrinal » (Bezes, 2007), le NPM prône la séparation entre les fonctions de stratégie, de pilotage et de contrôle et les fonctions opérationnelles de mise en œuvre et d'exécution. Il promeut également la fragmentation des bureaucraties verticales par la création d'unités administratives autonomes, les agences. De manière intéressante, le NPM reprend certains éléments des bureaucraties classiques « wébériennes », notamment la séparation la plus rigide possible entre le gouvernement et l'administration. Dans cette perspective, le pilotage par des techniciens doit favoriser l'évolution vers des situations pareto-optimales, dans la mesure où le recours à des critères techniques prédictibles doit permettre de mettre un terme à la dépendance de l'activité productive vis-à-vis des aléas politiques.

3. La contagion plus que l'imposition

Jacint Jordana et David Levi-Faur ont souligné que la mise en place des agences autonomes présentait toutes les caractéristiques d'une vague de diffusion, notamment de par son évolution temporelle en forme de S (qui contredit l'hypothèse d'un apprentissage rationnel, la contraction temporelle de la plupart des créations rendant difficile la possibilité d'un véritable *lesson-drawing*) et une dimension régionale marquée, au-delà des orientations politiques (même Cuba a mis en place une Surintendance des assurances). Une double dynamique d'imitation et de pressions normatives (les deux apparaissant difficiles à distinguer dans la réalité) a ainsi généré un phénomène classique de mimétisme institutionnel (Di Maggio et Powell, 1983).

Cette hypothèse est étayée par l'absence de corrélation observable entre le niveau de dépendance des Etats vis-à-vis des bailleurs internationaux et la mise en place des autorités de régulation. Ainsi la Colombie a-t-elle mis en place ses agences en 1994, avant la Bolivie (qui a étalé ses créations entre 1994 et 1997), pourtant bien plus dépendante à l'égard de l'aide internationale. Ce constat s'avère cohérent avec un ensemble de travaux qui tendent à relativiser le poids des contraintes formelles dans les réformes économiques au profit des

⁵ Services publics en réseau : perspectives de concurrence et nouvelles régulations, avril 2000.

dynamiques cognitives et imitatives. Meseguer (2003) pointe ainsi l'absence de corrélation entre l'intensité des pressions internationales et l'ampleur des privatisations, tandis que Brune et Garret (2000) ne constatent aucun lien mesurable entre le niveau d'endettement des Etats et la mise en œuvre des privatisations.

Cette diffusion extrêmement rapide d'une politique représentant pourtant une rupture quantitative et qualitative à l'égard des pratiques antérieures des Etats latino-américains illustre la dépendance continue de la région à l'égard des modèles importés du Nord. Elle invite en outre à porter un regard renouvelé sur la vague de réformes de marché mises en œuvre dans ces pays au cours des dernières décennies.

4. Au-delà de la diffusion : les diversités nationales dans la temporalité, l'ampleur et les modalités de mise en œuvre

4.1. Temporalité et ampleur des réformes

Comme indiqué précédemment, la plupart des pays ont créé leurs agences de régulation au milieu des années 1990. Le tableau ci-dessous fournit quelques points de repères.

Secteurs	Argentine	Chili	Bolivie	Colombie	Pérou	Brésil
Eau	1993	1990	1997	1994	1992	2000
Electricité	1992	1978	1995	1994	1993	1996
Hydrocarbures	1992	1978	1996	1994	1997	1998
Télécommunications	1996	1977	1995	1994	1991	2004
Transports	1996	*	*	*	*	2000

Source : Elaboration de l'auteur

D'autres pays, comme l'Equateur ou les pays d'Amérique Centrale (Salvador, Honduras, Costa Rica), ont également créé leurs agences de régulation sur la période.

Pourtant, ce recensement fait apparaître des différences significatives. Le Chili a mené son processus de réforme bien avant les autres pays, sous l'administration Pinochet, jouant même le rôle de pionnier à l'échelle internationale. Cette antériorité se conjugue à une large extension du domaine couvert par les agences. En plus des secteurs traditionnels (secteur financier et infrastructures), le Chili compte ainsi une Surintendance pour la gestion des retraites et l'assurance chômage (Surintendance des Administrateurs de Fonds de Pensions, SAFFP), pour les assurances, la santé et la sécurité sociale.

A l'inverse, le Brésil a entamé son processus de réforme beaucoup plus tardivement et graduellement. La première autorité de régulation, l'agence nationale d'énergie électrique

(ANEEL) n'a été créée qu'en 1996, et la Surintendance des Télécommunications (STELECOM) en 2004.

Ensuite, comme l'indique le schéma, la création d'autorités de régulation ne concerne pas nécessairement tous les secteurs dans tous les pays. Le cas du Mexique est intéressant, qui compte une agence indépendante pour l'électricité, mais de simples commissions décentralisées pour l'eau et les Télécoms.

4.2. Modalités des réformes

Ensuite, au-delà de la temporalité des réformes, les modalités des dispositifs de régulation diffèrent selon les pays. Trois grandes lignes de partage peuvent être identifiées. La première concerne le degré de cohérence institutionnelle et juridique de la réforme au niveau inter-sectoriel. Elle distingue les Etats qui ont adopté un dispositif de régulation spécifique pour chaque secteur (Argentine, Pérou) de ceux qui ont élaboré un schéma de régulation intégré entre les secteurs (Colombie, Bolivie, Chili). Dans le premier cas, le dispositif de régulation a généralement été établi par décrets de l'exécutif.

La deuxième différence concerne la mise en place d'agences de régulation multi-utilities, inspirées du modèle américain des Commissions pour les utilities publiques. De telles agences ont été créées en Colombie, au Costa Rica, à Panama, de même que dans certains Etats brésiliens et provinces argentines. Le Chili, le Pérou ou le Mexique ont préféré la création d'agences spécifiques pour chaque utilité. La Bolivie représente un cas intéressant de modèle hybride avec le système SIRESE, au sein duquel une Surintendance générale supervise différentes Surintendances sectorielles.

La dernière ligne de partage renvoie à l'échelle à laquelle s'exerce la régulation. D'une manière générale, celle-ci opère à l'échelon national dans les Etats centralisés et décentralisés, et à l'échelle régionale ou municipale dans les Etats fédéraux. Mais cette règle souffre des exceptions : le Mexique, Etat fédéral, ne compte pas d'agence autonome au niveau des provinces, tandis que la Colombie, Etat décentralisé, a certaines de ses agences de régulation qui opèrent au niveau régional, notamment en matière environnementale.

Les déterminants de cette diversité ont été peu analysés, et restent donc à ce jour mal connus. A l'évidence, comme le soulignent Jordana et Levi-Faur, le processus de régulation apparaît étroitement encastré (*embedded*) dans les structures administratives nationales. Il reste que davantage de recherche s'avère nécessaire afin de déterminer l'importance exacte des points de veto, des configurations partisans, du leadership politique ou des coalitions au sein de chaque secteur.

5. L'Etat régulateur : diversités d'institutionnalisation

Sur ces bases plus hétérogènes qu'elles ne l'apparaissent généralement dans la littérature, l'institutionnalisation du système de régulation a également connu des destins très différenciés selon les pays. L'institutionnalisation est ici évaluée à l'aune de trois critères : le degré d'indépendance à l'égard du pouvoir politique, la routinisation des modes de recrutement et de rotation du personnel, et la légitimité vis-à-vis des usagers.

Suivant ces trois critères, les différents pays affichent des niveaux d'institutionnalisation très hétérogènes, même si nombreux sont ceux qui présentent un niveau médiocre. A une extrémité de l'échelle, le Chili affiche un dispositif de régulation fortement institutionnalisé. Les Surintendances y mènent des politiques autonomes à l'égard des gouvernants, ont des modes de recrutement stabilisés et relativement transparents, et sont reconnues par les usagers (Banque Mondiale, 2004). A l'autre extrémité, la Bolivie accuse une absence quasi-totale d'institutionnalisation : les Surintendances y ont fait la preuve de leur constante soumission à l'égard du pouvoir politique, le mode de désignation de ses dirigeants s'opère selon des voies discrétionnaires, et les agences sont confrontées à un manque de reconnaissance généralisé de la part des usagers, qui les assimilent purement et simplement à l'Etat, lorsqu'ils n'en méconnaissent pas simplement l'existence⁶. Certains pays, tels l'Argentine ou la Colombie, présentent des configurations intermédiaires.

6. Régulation et néo-libéralisme : entre complémentarité et disjonction

Les analyses classiques de la construction de l'Etat régulateur tendent à appréhender celui-ci comme un complément intrinsèque à la privatisation et à la libéralisation. A l'appui de cette lecture, une forte corrélation empirique est observable entre la création d'une autorité de régulation et l'introduction du secteur privé dans le secteur (Jordana et Levi-Faur, 2005a). De plus, les nouvelles agences ont souvent comme objectif principal de promouvoir et de préserver la concurrence.

Pourtant, de plus en plus d'auteurs insistent sur la relative autonomie du processus de régulation par rapport aux dynamiques de réformes néo-libérales (Braithwaite, 2000 ; Jordana et Levi-Faur, 2005b). Ces analyses soulignent que la régulation ne saurait être considérée comme un simple contrepoint aux politiques de privatisation. Elle porte plutôt la marque d'une recomposition générale des modes d'intervention de l'Etat, qui inclut les privatisations et la libéralisation mais ne s'y réduit pas. Cette interprétation se trouve corroborée par trois observations qui tendent toutes à contredire la thèse d'un retrait univoque de l'Etat en Amérique Latine.

La première est que, sur le continent, les opérateurs publics antérieurs avaient été bien souvent capturés par des intérêts privés (oligarchies, réseaux de clientèle, groupes familiaux)

⁶ En 2004, 70% des boliviens avouaient ainsi ne pas avoir connaissance de l'existence de la Surintendance de l'Assainissement de Base (SISAB), et ce malgré des événements politiques importants dans le secteur tels que la « guerre de l'eau » de Cochabamba.

qui bénéficiaient de rentes élevées. Dès lors les privatisations, et les régulations qui l'ont accompagné, si elles ont pu dans les faits contribuer à générer de nouvelles rentes et à consolider les élites traditionnelles (Schamis, 2002), ne peuvent pourtant s'entendre comme un simple accaparement privé d'une ressource qui aurait été publique auparavant. Les réformateurs ont en effet souvent fait le pari qu'il était plus facile de réguler un opérateur privé qu'un opérateur public : dans le secteur de l'eau, par exemple, la mise en place de partenariats public-privé en Bolivie ou en Colombie s'est vue en partie justifiée par la volonté de l'Etat de regagner une marge de jeu par rapport à des opérateurs municipaux qui organisaient une « politique de la pénurie » au profit d'intérêts « privés » locaux (gestion néo-patrimoniale et clientélaire).

La deuxième observation est liée au fait que la plupart des régulateurs régulent également des opérateurs publics, certains ayant même été créés dans des secteurs sans expérience de privatisation. Dans des secteurs fortement ou partiellement décentralisés tels que l'eau ou l'électricité, les opérateurs privés sont généralement minoritaires par rapport aux opérateurs publics. Par ailleurs, comme le soulignent Jordana et Levi-Faur (2005a), si la privatisation a été plus populaire que la création d'autorités de régulation dans les années 1980, le rapport s'est inversé au cours de la décennie suivante : de nombreuses autorités ont ainsi été créées dans des secteurs sans privatisation, tel que la santé (Chili, Argentine, Colombie, République Dominicaine) ou le développement régional (Surintendances pour le développement des régions de l'Amazone et du Nord-Est au Brésil).

La troisième observation est que, dans la plupart des pays d'Amérique Latine, la part des dépenses publiques dans les PIB nationaux n'a cessé d'augmenter tout au long des années 1990, particulièrement dans le secteur des utilités (eau, électricité, transports). En Bolivie, les dépenses publiques sont par exemple passées de 33% du PIB en 1986 (avant les privatisations) à 38% du PIB en 2003 (après les privatisations). De même, en Colombie, les dépenses sociales ont plus que doublé en l'espace de 15 ans, entre 1988 et 2003.

Une analyse plus fine des modalités de développement de la fonction régulatrice contredit ainsi la thèse d'un retrait généralisé de l'Etat. Cette vision est cohérente avec un ensemble de travaux qui insiste sur la résilience de l'Etat- Providence et critique le « mythe d'un Etat sans pouvoir » (Weiss, 1998) produit par la vague de changement néo-libérale (Swank et Steinmo, 2002; Castles, 2004). La diffusion des agences de régulation indépendantes en Amérique Latine indique ainsi la volonté de la puissance publique de préserver des leviers d'action et d'encadrer fortement le libre- jeu du marché.

Ce constat appelle deux remarques concernant les travaux liés à l'analyse du « Consensus de Washington ». Premièrement, il nuance fortement l'idée selon laquelle le « tournant institutionnaliste » des institutions financières internationales serait brusque et récent, et serait une réponse aux échecs des politiques néo-libérales. L'importance du cadre de régulation était en effet soulignée par ces institutions dès le début des années 1990, dans la foulée des premiers travaux de l'économie institutionnelle (North, 1990). Si les institutions étaient alors entendues dans un sens *a minima*, comme devant simplement garantir le bon fonctionnement du marché, elles le demeurent encore largement aujourd'hui. Si une évolution du consensus

peut être observée au cours des quinze dernières années, elle est de facture limitée et graduelle.

Deuxièmement, tandis que les bailleurs internationaux concevaient les institutions de régulation dans le cadre d'un Etat minimal, les gouvernements ont souvent privilégié une conception plus interventionniste de l'activité régulatrice, démontrant en cela une marge de manœuvre substantielle à l'égard des prescriptions internationales.

Sur cette base, la mise en œuvre des autorités de régulation s'est déroulée selon des modalités différentes selon les Etats. Les performances des dispositifs ont également été très diversifiées, même si le manque d'institutionnalisation et des performances décevantes ont été davantage la règle que l'exception.

7. Une institutionnalisation médiocre : la règle plutôt que l'exception

D'une manière générale, un faible niveau institutionnalisation est la règle dans de nombreux pays, spécialement dans le domaine des utilités : en Bolivie, au Pérou, au Paraguay, en Equateur, au Venezuela, en Amérique Centrale et même au Brésil.

Les raisons principales en sont de deux ordres. La première, plutôt conjoncturelle, est liée à des éléments de montage institutionnel. Par exemple, dans de nombreux pays, la mise en place de l'autorité de régulation centrale s'est effectuée après le processus de décentralisation. Cette tentative d'imposer une régulation par le haut à des secteurs récemment décentralisés (eau, transports, électricités, gestion des ports) s'est révélée source d'incohérences (Foster, 2005). De même, le financement des agences (parfois excessivement dépendant des régulés) ou la définition de leur tâche (qui peut générer des conflits d'intérêt lorsque le régulateur accorde les concessions qu'il régule) a pu être source de contradictions.

Toutefois, l'élément le plus important, d'ordre structurel, réside dans le manque d'institutionnalisation du pouvoir administratif à l'égard du pouvoir politique. L'administration évolue au gré des changements politiques, ne dispose pas de modes de recrutement stabilisés, n'offre pas les rémunérations susceptibles d'attirer le personnel qualifié. Ses ressources sont davantage appréhendées comme un « butin » à se partager par les gouvernements en place.

Trois facteurs contribuent à aggraver cette sous-capacité administrative chronique : les carences en ressources humaines, les modes traditionnels d'exercice du pouvoir politique et la forte politisation des secteurs régulés. Premièrement, le caractère extrêmement réduit de la communauté nationale d'experts favorise dans bien des cas une forte mobilité des techniciens entre les ministères et le régulateur (ainsi, bien souvent, qu'entre le régulateur et les entreprises régulées), entravant par là le développement d'identités institutionnelles propres. Deuxièmement, les relations asymétriques, notamment dans le cadre de rapports clientélares, les pratiques de cooptation ou le monnayage des soutiens (la corruption étant, bien davantage qu'une externalité parasitaire, un élément fonctionnel au système politique) continuent dans

bien des pays à constituer les modes de relation privilégiés entre les différentes institutions (et au sein d'entre elles). Ces règles traditionnelles d'interaction apparaissent peu favorables à la constitution d'un pouvoir administratif autonome. Elles tendent à rappeler l'importance à accorder au temps long et aux mécanismes endogènes dans les transformations institutionnelles, à rebours de toute transplantation mimétique (Lorrain, 2003).

Enfin, ces difficultés à introduire une capacité régulatrice effective dans de nombreux pays de la région rappellent que les autorités de régulation, dans les pays du Nord, ont eu tendance à voir le jour dans des environnements préalablement dépolitisés. A l'inverse, les secteurs régulés tels que les industries de réseau ont tendance, de par leur caractère essentiel et leurs inégalités d'accès, à se révéler beaucoup plus fortement politisés.

Ces carences des administrations renforcent les difficultés inhérentes à la régulation des services publics, déjà redoutables par elles-mêmes. Sans nous livrer ici à une revue détaillée de la littérature sur la régulation des utilités, soulignons simplement que toutes les analyses s'accordent à dire que la régulation est une tâche complexe qui nécessite une forte capacité institutionnelle. La question, dès lors, est de savoir pourquoi l'on devrait s'attendre à ce qu'un producteur inefficace soit un régulateur efficace, alors qu'il est souvent plus difficile de réguler que de produire. Mitlin (2003) constate de fait que les régulateurs se sont généralement révélés corrompus, soumis aux pressions politiques, incapables d'offrir les incitations suffisantes pour empêcher les firmes de quitter les secteurs, en manque de capacité institutionnelle et aisément capturables.

8. Régulation et performances économiques

Ces débats se révéleraient finalement d'assez peu d'importance en l'absence d'un lien clair entre la mise en place d'une agence autonome de régulation et la performance des secteurs concernés. Or, précisément, la nature exacte de ce lien est loin de faire consensus dans la littérature. Un des problèmes est que les effets de la régulation se mêlent à ceux de la privatisation et des réformes de gouvernance des firmes, et à ceux plus larges de la modification du cadre juridique et réglementaire.

Les travaux effectués par des chercheurs liés à la Banque Mondiale tendent toutefois sans surprise à mettre en valeur l'impact positif des agences autonomes de régulation pour chaque secteur. Wallsten (2002) trouve ainsi que les pays qui ont établi des agences avant la privatisation ont bénéficié d'investissements supérieurs, pour un taux de pénétration de téléphonie fixe et cellulaire plus important. En outre, les investisseurs apparaissent disposés à acheter plus cher les entreprises de télécommunication dans les pays disposant de telles agences. De même, Andrès, Guasch et Straub (2007) constatent que, pour trois variables économiques (le rapprochement des coûts et des tarifs, la probabilité de renégociation du contrat, et l'amélioration de la productivité et de la qualité du service), la structure et les procédures de la régulation jouent de manière décisive pour les infrastructures.

Cependant, de nombreuses analyses ne trouvent pas de liens aussi nets. Dans de nombreux cas, les corrélations positives semblent liées à d'autres causes : qualité de l'administration, productivité, conditions d'accès au crédit...

Plus critiques, Johnstone et Wood (2001) soulignent l'existence d'asymétries d'information récurrentes entre les firmes et le régulateur en ce qui concerne les différentes options de régulation. Dans des marchés structurellement non concurrentiels et de par la puissance économique des entreprises privatisées, les auteurs constatent que la « régulation ne pourrait bien avoir que très peu d'effet dans les pays à bas revenus », en particulier dans les services en réseau, dans lesquels les appels d'offre sont faiblement concurrentiels, et pour lesquels la menace d'annulation du contrat de la part du régulateur est peu crédible.

9. Régulation et démocratisation

Comme mentionné en introduction, le mouvement contemporain vers la régulation trouve ses origines dans les développements du nouveau management public. La création d'agences autonomes apparaît étroitement liée à la volonté de dépolitiser la gestion de certains biens et services essentiels (politique monétaire, utilités, ressources naturelles) au profit d'un pilotage par des professionnels. Ce caractère technocratique est si affirmé, et l'autonomie des organes de régulation paraît s'être tellement accrue, que certains auteurs ont pu théoriser le passage de la démocratie représentative vers une démocratie représentative indirecte (Jordana et Levi-Faur, 2005).

Or, cette affirmation d'un savoir technique politiquement neutre entre en contradiction flagrante avec la politisation continue des enjeux liés à la formation des prix et aux services essentiels en Amérique Latine. De ce point de vue, l'idéal technocratique heurte de plein fouet des sociétés profondément inégalitaires dans lesquelles le niveau d'inflation, l'accès au crédit ou aux services essentiels constituent autant d'outils fondamentaux de réduction de la pauvreté.

Dans le domaine monétaire, les principes d'accountability et de transparence ont souvent été placés rhétoriquement au cœur des réformes. Dans le meilleur des cas, ils n'ont été entendus que dans un sens restrictif, comme se référant aux élites politiques et économiques. A cet égard, certains pays comme la Bolivie ou le Venezuela semblent vouloir mettre un terme au mouvement d'autonomisation de leurs banques, désireux de recouvrer certains leviers monétaires, alors même que la hausse des prix fait sentir ses effets, principalement parmi les secteurs défavorisés.

En matière de services essentiels, une prise de conscience émerge progressivement autour du constat que l'accès aux services essentiels est d'abord un enjeu d'économie politique (Sayedoff et Spiller, 1999). Dans cette perspective, la démocratisation des dispositifs de régulation apparaît essentielle, tant pour garantir de meilleurs arbitrages en faveur de l'équité sociale que pour favoriser la légitimité et l'institutionnalisation du système. Cette

démocratisation revêt deux dimensions : le ciblage explicite par le régulateur des secteurs les plus défavorisés et la participation des usagers. La première préoccupation s'appuie sur une quantité grandissante de travaux qui s'efforcent de définir des modalités de régulation optimales pour les pauvres (Mitlin, 2003). La notion de « régulation favorable aux pauvres » (*pro-poor regulation*) est d'ailleurs devenue un leitmotiv dans la réflexion actuelle sur les utilités.

Le second processus renvoie à l'institutionnalisation de mécanismes de participation des usagers au processus de régulation : représentation au sein des agences, mécanismes de consultation, facilitation des procédures de recours, décentralisation de la régulation, etc. De l'avis de tous les analystes cette participation des usagers en est à peine à ses balbutiements. Cette carence fondamentale peut être reliée aux déficiences plus générales de la relation entre l'administration et ses administrés en Amérique Latine. A titre d'exemple, au Brésil, une étude récente de l'Institut de Défense du Consommateur (IDEC) de 2005 conclut qu'il s'en faut encore de beaucoup pour que les intérêts des consommateurs soient réellement pris en compte dans la régulation des utilités.

Conclusion

En résumé, la diffusion des agences autonomes de régulation en Amérique Latine présente un panorama beaucoup plus contrasté que ne le suggère la thèse d'un basculement généralisé vers un « capitalisme régulateur ». Si cette diffusion est l'indice d'une dépendance cognitive continue des Etats de la région à l'égard des modèles venus du Nord, elle a été mise en œuvre selon des rythmes, des degrés et des modalités substantiellement différents selon les pays. De même, le niveau d'institutionnalisation et les performances effectives ont varié significativement, en fonction notamment de la capacité administrative de chacun des pays.

Au-delà de cette diversité, plusieurs constats de portées générales s'imposent. Le premier est que la régulation ne saurait s'interpréter comme un simple appendice aux politiques de privatisation et de libéralisation. Elle possède sa dynamique propre, et indique davantage une recomposition des modes d'intervention de l'Etat qu'un retrait univoque. Le deuxième constat est que l'Etat régulateur peine à s'institutionnaliser dans la plupart des pays. Cette difficulté est emblématique des limites historiques auxquelles se confronte dans de nombreux Etats le développement autonome de l'administration. Troisièmement, l'Etat régulateur n'est pas une panacée pour le développement économique et social. Les travaux qui s'efforcent d'établir des relations entre la régulation et les performances demeurent pour la plupart très prudents dans leur conclusion. D'abord parce que mesurer le degré d'autonomie réel d'une agence (coefficient de la variable indépendante) s'avère difficile, celle-ci faisant intervenir un ensemble de dynamiques informelles. Ensuite, parce qu'en cas de corrélation positive, le lien de causalité reste difficile à démontrer, de nombreuses variables « cachées » pouvant également jouer. Enfin parce que, dans bien des cas (par exemple l'indépendance d'une banque centrale et le niveau de croissance) aucune corrélation significative n'est observable. Ce serait donc une erreur de trop attendre des agences de régulation. Cette observation le « déterminisme institutionnel » souvent en vigueur dans les organisations internationales : le

lien entre changement institutionnel et changement substantiel est tout sauf mécanique, et doit d’apprécier en fonction des verrous propres à chaque contexte.

Enfin, un défi majeur concerne la démocratisation du système. Produit d’une pensée technocratique et libérale, la régulation doit impérativement, si elle souhaite s’institutionnaliser davantage, ouvrir des espaces de participation et de prises de décision aux usagers-citoyens.

Bibliographie

- Ackerman, B. *We The People. I: Foundations*. Cambridge: Harvard University Press, 1991.
- Alesina, Alberto, and Lawrence H. Summers. "Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence." *Journal of Money, Credit and Banking* 25, no. 2 (1993): 151-62.
- BanqueMondiale. "World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People." 2004.
- Bezes, Philippe. "Construire Des Bureaucraties Wébériennes À L'heure Du New Public Management?" *Critique Internationale* 2, no. 35 (2007): 9-29.
- Braithwaite, John, and Peter Drahos. *Global Business Regulation*. Edited by Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- Brune, Nancy, and Geoffrey Garrett. *The Diffusion of Privatization in the Developing World* Yale University, 2000.
- Castles, Francis G. *The Future of the Welfare State- Crisis Myths and Crisis Realities*. Edited by Oxford: Oxford University Press., 2004.
- Cukierman A. (2007), "Central Bank Independence and Monetary Policymaking Institutions - Past Present and Future", CEPR Discussion Papers 6441, September.
- DiMaggio, P. J. et W. Powell, "The iron cage revisited" institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields", *American Sociological Review*, 48 (1983), 147-60.
- Foster, Vivien. "Ten Years of Regulatory Reform in Latin America: Toward an Anglo-French Model." In *Water Supply and Sanitation Sector Board Discussion Paper Series, Paper No. 3*, edited by World Bank, 2005 (01).
- Jordana, Jacint, and David Levi-Faur. "The Rise of Regulatory Capitalism : The Global Diffusion of a New Order " *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 598 (2005 (03)): 6-197.
- Jordana, Jacint, and David Levi-Faur. "The Diffusion of Regulatory Capitalism in Latin America: Sectoral and National Channels in the Making of a New Order." *Annals, AAPSS* 598 (2005 (03)): 102-24.
- Johnstone, Nick, and Libby Wood, eds. *Private Firms and Public Water: Realising Social and Environmental Objectives in Development Countries* Edited by Edward Edgar Publishing: Cheltenham, 2001.

- Kaminsky, G. L. et Reinhart C.M. 1999: The twin crises: the causes of banking and balance of payment problems, *American Economic Review*, 89, 3, junio, 473-500.
- Lorrain, Dominique. "La Politique Sans Le Dire. L'implicite Des Réformes De La Banque Mondiale Sur Le Gouvernement Des Villes." *Revue Française d'Administration Publique* 107 (2003): 381-94.
- Majone, Giandomenico. "The Rise of Regulatory State in Europe." *West European Politics* 17 (1994): 77-101.
- Matheu, Michel. « La régulation des services publics en réseau, ou la lente émergence d'une innovation majeure », *Entreprises et Histoire*, n°31(2002) :115-135.
- Maxfield S. (1998) Gatekeepers of Growth: *The International Political Economy of Central Banking in Developing Countries*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Meseguer, Covadonga. "The Diffusion of Privatization in Industrial and Latin American Countries: What Role for Learning?" Paper presented at the Workshop on industrialization of regulatory reforms: the interactions of policy learning and policy emulation in diffusion processes, Berkeley, CA (24-25 avril) 2003.
- Mitlin, Diana. "Competition, Regulation and the Urban Poor: A Case Study of Water." In *Working Paper 37*, edited by IDPM: Manchester: Center for Competition and Regulation, Institute for Development and Policy Management, 2003.
- Mitlin, Diana. "Beyond second best: the whys, hows and wherefores of water subsidies", Paper No. 93 University of Manchester, 2004.
- Palier, Bruno. "De La Crise Aux Réformes De L'etat-Providence. Le Cas Français En Perspective Comparée." *Revue française de sociologie* 43, no. 2 (2002 (04-06)): 243-75.
- Schneider, Ben Ross. "La Organizacion De Los Intereses Economicos Y Las Coaliciones Politicas En El Proceso De Las Reformas De Mercado En America Latina." *Desarrollo Economico* 45, no. 179 (2005): 349-72.
- Swank, Duane, and Svein Steinmo. "The New Political Economy of Taxation in Advanced Capitalist Democracies." *American Journal of Political Science* 46 (2002): 477-89.
- Touraine Alain. *La parole et le sang. Politique et société en Amérique latine*. Paris, Odile Jacob, 1988
- Wallsten, Scott, "Does Sequencing Matter? Regulation and Privatization in Telecommunications Reforms" (February 2002). World Bank Policy Research Working Paper N° 2817.
- Weiss, Linda. *The Myth of the Powerless State*. Edited by New York: Cornell University Press, 1998.
- Whitehead, Laurence « Models of central banking: How much convergence in neodemocracies », Oxford, Nuffield College, 1997 (manuscrit inédit)