

# Ouverture des marchés de service public et régulation : les cas des chemins de fer et de l'électricité suisse

Autor(en): **Genoud, Christophe / Giauque, David / Pravato, Serge**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **57 (1999)**

Heft 2

PDF erstellt am: **24.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-140841>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# OUVERTURE DES MARCHÉS DE SERVICE PUBLIC ET RÉGULATION : LES CAS DES CHEMINS DE FER ET DE L'ÉLECTRICITÉ SUISSES <sup>1</sup>

Christophe GENOUD, David GIAUQUE,  
Serge PRAVATO et Frédéric VARONE  
*IDHEAP, Chavannes-près-Renens, Suisse* <sup>2</sup>

Déréglementation, dérégulation, libéralisation et privatisation sont sous toutes les plumes et sur toutes les lèvres, lorsqu'il s'agit d'aborder la question des transformations qu'expérimentent aujourd'hui les secteurs de service public, tels que les télécommunications, les transports publics, l'électricité, le gaz, l'eau et la poste. De leur emploi confus naît une véritable Tour de Babel. Cet article tente d'y voir plus clair en comparant l'ouverture du marché des chemins de fer et de l'électricité suisses.

Notre propos s'articule autour de deux objectifs. Le premier consiste à discuter, à la lumière de ces deux cas, l'intérêt d'une réflexion théorique sur la transformation des secteurs de service public. Le second s'attache à thématiser plus précisément les enjeux de cette transformation sur le plan de la gestion des affaires publiques et sur la résolution des obstacles empiriques à la transition du monopole vers la concurrence.

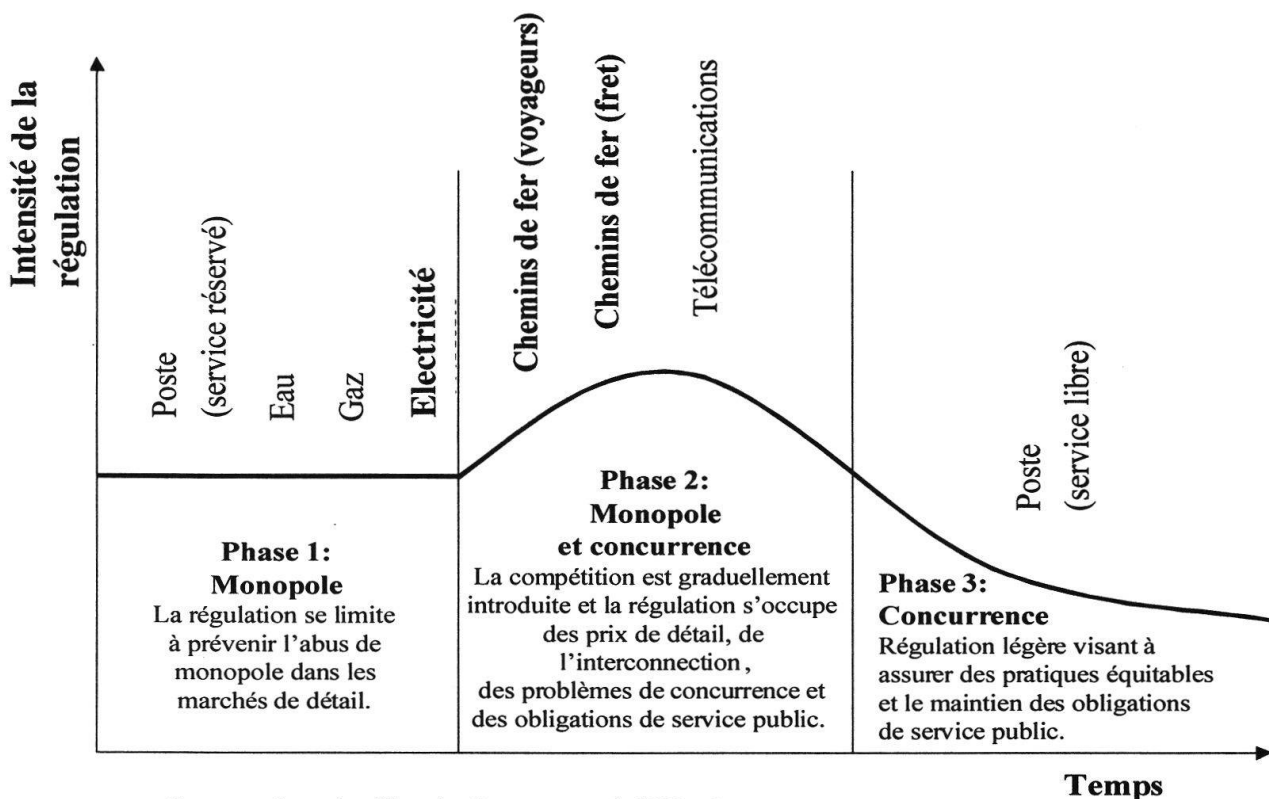
Dans une première partie, nous présentons rapidement le modèle théorique de la transformation de ces secteurs<sup>3</sup> sur lequel notre discussion se fonde. Dans la partie suivante, nous procédons à la comparaison systématique des secteurs des chemins de fer et de l'électricité, pour, dans un troisième temps, mettre en perspective les enseignements de cette comparaison par rapport à l'enjeu de la régulation. En conclusion, nous proposons quelques pistes pour les futures recherches sur ces questions.

## 1. Ouverture des marchés et régulation

Les sciences économique et politologique européennes redécouvrent des notions que la littérature anglo-saxonne utilise et maîtrise depuis l'époque des

premières vagues de libéralisation et de privatisation aux Etats-Unis et au Royaume-Uni dès le début des années 1980 : « entreprises de réseau », « monopole naturel », « prix d'accès au réseau », « régulation » etc. Si une bonne partie de cette littérature a trait à l'étude de ces concepts et de leur corpus théorique respectif, un second volet s'attache à penser la transition du monopole vers la concurrence dans ces secteurs. Quel rythme, quelle régulation, quelle place pour l'intervention de l'Etat dans ce processus de transformation, telles sont les questions souvent discutées. Une des thèses les plus intéressantes développées à ce jour décompose le processus en trois phases caractérisées par degrés d'intensité de la régulation selon l'avancée du processus de transition (schéma I). L'idée générale du schéma peut se traduire de la manière suivante: à la phase de monopole succède une phase de coexistence entre monopole et concurrence au cours de laquelle l'intensité de la régulation s'accroît pour permettre la transition (par exemple en résolvant la question de l'accès au réseau et de la restructuration du monopole naturel) ; la dernière phase de concurrence correspond à un déclin progressif de l'intensité de la régulation, atteignant un niveau inférieur à celui de la première et laissant place à une forme de régulation plus légère et plus souple (Bergman et al. 1998 : 3-12).

*Schéma I : Modèle de la transformation des secteurs de service public appliqué à la situation en Suisse au début 1999.*



Source: adaptation libre de Bergman et al. 1998 : 8

Les deux principaux avantages qu'offre une telle modélisation sont: la possibilité de comparer les situations différentes dans lesquelles les pays se trouvent en fonction d'un axe temporel et d'étendre la comparaison entre les secteurs eux-mêmes. Au niveau théorique, cette modélisation met l'accent sur trois hypothèses qui offrent une première grille d'analyse des enjeux d'un tel processus. Aux deux premières hypothèses relatives à la dimension temporelle du processus (phases) et à la variation de l'intensité de la régulation (augmentation puis réduction), s'ajoute la présentation de dix questions conflictuelles à résoudre lors de la phase 2.

### ***Enjeux et questions conflictuels surgissant lors de la phase 2***

*(Bergman et al. 1998 : 11 ; 34-47)*

- Objectifs à court terme vs objectifs à long terme ;
- Objectifs d'efficience vs objectifs d'équité ;
- Concurrence vs Monopole ;
- Libéralisation rapide vs libéralisation lente ;
- Propriété publique vs propriété privée ;
- Régulation sectorielle vs régulation par la concurrence ;
- Régulation par les règles vs régulation discrétionnaire ;
- Régulation permanente vs régulation temporaire ;
- Régulation centralisée vs régulation décentralisée ;
- Régulation légère vs régulation lourde.

Selon les auteurs de ce modèle, la résolution de ces conflits a un impact direct sur la qualité du design de la régulation et sur les effets qu'on peut en attendre. La discussion qui suit n'a pas pour objectif de répondre à l'ensemble de ces questions prioritaires, mais d'examiner si à travers une démarche empirique inductive limitée à deux cas, des similitudes avec cette conceptualisation peuvent être constatées.

## **2. Comparaison des cas**

Nous avons retenu la démarche comparative pour rendre compte de la diversité des situations empiriques. Le choix des secteurs des chemins de fer et de l'électricité est motivé par deux considérations principales: (1) Ils ont en commun la même problématique de gestion de leur infrastructure. Au contraire du service postal, ils sont inséparables d'une infrastructure physique dont les coûts et la struc-

ture leur sont intégralement imputés. (2) Ces deux secteurs vivent une transformation temporelle concomitante, bien que celle des chemins de fer précède de peu celle du secteur électrique. Cette contrainte exclut le secteur des télécommunications qui est dans une phase plus avancée et ceux du gaz et de l'eau qui sont encore au stade de projet (cf. schéma I).

Après étude de la structure respective de chacun des marchés, nous identifions les facteurs qui sont à la base des réformes, et comparons les principes qui ont animé la transformation des deux secteurs. Nous discutons ensuite les effets attendus et prévisibles des deux réformes. Les premiers concernent les effets annoncés explicitement par les projets de réforme ; ils sont donc le produit d'une réflexion politique notamment sur la question de la répartition des coûts et des bénéfices de la réforme. Les seconds regroupent par contre des réflexions inférées de l'étude de l'évolution du marché et des comportements stratégiques des acteurs. Le cheminement de ces propos suit le tableau comparatif ci dessous.

*Tableau 1 : comparaison des secteurs des chemins de fer et de l'électricité*

| <i>Eléments de comparaison</i>                                       | <i>Secteur des chemins de fer</i>  | <i>Secteur de l'électricité</i>   |
|--|--|---|
| <b>Facteurs contextuels de réforme</b>                               | <p><b>Internes :</b><br/>Crise financière des entreprises ferroviaires ;<br/>Echec de la politique des transports (ex :<br/>Conception générale des transports).</p> <p><b>Externes :</b><br/>Accélération de la concurrence intermodale (route, rail, air) ;<br/>Politique européenne.</p>  | <p><b>Internes :</b><br/>Demande des consommateurs industriels d'une réduction des prix (au niveau international)</p> <p><b>Externes :</b><br/>Progrès technologiques dans la production décentralisée d'électricité ;<br/>Exigence d'indépendance énergétique plus faible ;<br/>Expériences anglo-saxonnes et nordiques ;<br/>Politique européenne.</p>  |
| <b>Structure de l'offre et de la demande avant la libéralisation</b> | <p><b>Offre :</b> 80 entreprises de CF (exclus téléphériques et funiculaires)</p> <p><b>Demande (en 1996):</b><br/>Voyageurs-km : 14,9%<br/>Tonnes-km (CH+Transit) : 33,9%</p>   | <p><b>Offre :</b> env. 1'200 entreprises dont six « Ueberlandwerke » qui contrôlent 60% du marché indigène</p> <p><b>Demande (en 1996):</b><br/>industrie 34%<br/>ménages 30%<br/>services 26%<br/>transports 8%<br/>agriculture 2%</p>   |
| <b>Participation des pouvoirs publics</b>                            | <p><b>Juridique :</b><br/>C.F.F. : Etablissement public (SaDp dès le 1.01.1999)<br/>Entreprises de transport concessionnaire (ETC) : essentiellement S.A.</p> <p><b>Economique</b><br/><u>Capital :</u><br/>C.F.F. : 100% Confédération<br/>ETC : essentiellement public</p> <p><u>Subventions :</u><br/>C.F.F. et ETC : indemnisation des coûts non-couverts pour trafic régional et national, aides au transfert intermodal, aides à l'investissement.</p> | <p><b>Juridique :</b><br/>Production : essentiellement privé et mixte<br/>Transport : essentiellement mixte et public<br/>Distribution : essentiellement public</p> <p><b>Economique :</b><br/><u>Capital :</u><br/>entreprises élec.: 75% en mains des collectivités publiques</p> <p><u>Subventions/impôts :</u><br/>revenus fiscaux annuels de env. 2 milliards pour collectivités publiques</p> |

|  |   |   |
|--|---|---|
| <b>Modification légales</b>            | Loi sur les chemins de fer (LCF) de 1957 (1995) ;<br>Remplacement de la Loi fédérale sur les chemins de fer fédéraux (LC.F.F.) de 1944 (1998)   | Loi sur le marché de l'électricité (1999?)  |
| <b>Principes de la réforme</b>         | Introduction concurrence entre opérateurs de transports publics ;<br>Séparation comptable et organisationnelle entre infrastructure et exploitation ;<br>Accès au réseau ;<br>Régionalisation des transports publics ;<br>Convention de prestations entre commanditaire et opérateur.   | Introduction graduelle concurrence entre entreprises suisses et étrangères (ouverture sur neuf ans);<br>Séparation comptable et organisationnelle entre production, transport et distribution;<br>Accès négocié de tiers au réseau ;<br>Création d'une société nationale d'exploitation du réseau.  |
| <b>Effets de la réforme</b>            | <b>Attendus :</b><br><u>Bénéfices :</u><br>Redynamisation du secteur ferroviaire ;<br>Réduction des charges publiques pour les transports publics ;<br>Augmentation de l'efficacité et de la productivité du secteur ferroviaire.<br><u>Coûts :</u><br>Assainissement des C.F.F.<br><br><b>Prévisibles :</b><br><u>Bénéfices :</u><br>-<br><u>Coûts :</u><br>Engagement financiers totaux de transition (assainissement compagnies ETC)<br>Dynamique de concentration économique dans le secteur (fusions, rachats, etc.) ;<br>Baisse du niveau des investissements à long terme. | <b>Attendus :</b><br><u>Bénéfices :</u><br>Baisse du prix de l'électricité pour les gros consommateurs industriels.<br><u>Coûts :</u><br>Investissements non amortissables;<br><b>Prévisibles :</b><br><u>Bénéfices :</u><br>Restructuration du secteur de l'électricité au niveau national et européen (fusion, rachats, etc) ;<br>Modification du statut des entreprises électriques<br>Diversification des activités des entreprises électriques (par ex. télécoms)<br><u>Coûts :</u><br>Modification des redevances aux cantons de montagne et aux communes<br>Hausse des prix pour petits consommateurs (clients captifs)<br>Effets négatifs sur la protection de l'environnement. |
| <b>Politiques publiques concernées</b> | <b>Directement :</b><br>Politique des transports<br><b>Indirectement :</b><br>Environnement ;<br>Concurrence ;<br>Aménagement du territoire.  | <b>Directement :</b><br>Politique de l'énergie<br><b>Indirectement :</b><br>Environnement ;<br>Concurrence ;<br>Promotion économique.   |

Sources : données rassemblées par les auteurs

Sources : données rassemblées par les auteurs

## 2.1 Structure du marché et facteurs contextuels

La structure du « marché » de chacun des secteurs diverge grandement. Au niveau de *l'offre*, le secteur ferroviaire est marqué par la présence d'un acteur historiquement dominant qui joue le rôle d'intégrateur du système<sup>4</sup> (C.F.F.) sur lequel la cohérence et le fonctionnement du réseau reposent depuis la nationalisation du début du siècle. Pour le secteur électrique, la situation est le reflet d'un plus grand éclatement : il n'y a pas d'opérateur national mais plusieurs acteurs régionaux de production et de transport importants (Ueberlandwerke) et une kyrielle d'entreprises locales de production et de distribution. La différence la plus marquante se situe dans la composition et la nature de l'offre. Alors que l'électricité est un bien de première nécessité (entreprises, ménages etc.), le chemin de fer ne représente que l'un des modes de transports à la disposition des usagers. En terme de substitution, la captation de la clientèle a été jusqu'à présent plus forte dans le secteur électrique que dans le secteur ferroviaire. L'apparition de la catégorie de « clients éligibles », comme conséquence de l'ouverture progressive du marché électrique, est une réalité présente depuis longtemps dans le secteur ferroviaire.

Au niveau de la *demande*, le chemin de fer représentait en 1996 14.9% du volume des transports voyageurs et 33.9% de celui des marchandises (trafic suisse et de transit) (LITRA 1998), alors que les chiffres moyens pour le reste de l'Europe sont moitié moins élevés (CEMT 1998). L'électricité, quant à elle, représente en Suisse 20% de la consommation globale d'énergie selon les statistiques des Offices fédéraux de l'énergie et de la statistique. Les deux secteurs connaissent une concurrence avec d'autres modes de production ou de transport: avec le gaz et les hydrocarbures, avec la route, les transports fluviaux et aériens. Cette observation n'est pas triviale. Non seulement, elle met en perspective les transformations que vivent ces deux secteurs tout en relativisant quelque peu leur portée, mais surtout, elle introduit la question des politiques publiques relatives à chacun des deux secteurs.

Le rôle de l'offre et/ou de la demande comme *facteurs de réformes* des secteurs revêt également une grande importance. La grave crise financière des entreprises de transports ferroviaires et celle des finances publiques, tout comme la nécessité d'adapter le secteur aux nouvelles conditions technologiques et commerciales du marché, constituent des facteurs de réformes. Une demande de mobilité, d'accroissement de la qualité des services et de baisse des prix s'est également manifestée, bien que ces éléments ne soient pas véritablement à l'origine du

mouvement de transformation des chemins de fer ; les causes sont bien plus à chercher dans la structure du secteur, sa santé économique et financière, l'accroissement de la concurrence intermodale et l'absence d'une politique modernisatrice du secteur (Finger & Genoud 1997 : 164-169). La situation dans le secteur électrique est très différente. La pression à la modernisation tire principalement son origine des revendications des gros consommateurs (industries) pour obtenir une baisse des prix de l'électricité qui sont parmi les plus élevés d'Europe. Pour autant, des considérations relatives à l'offre électrique ne sont pas étrangères à la mise en œuvre de l'ouverture graduelle du marché. Les progrès technologiques permettent désormais de remettre partiellement en question le monopole naturel de la production. Par ailleurs, la surcapacité actuelle de production plaide en faveur d'une réforme globale du secteur en Europe (Pravato 1997 : 139-144). Enfin, il faut évoquer la pression que constitue, pour ces deux secteurs, l'évolution de la politique européenne en matière de libéralisation visant à faire de l'UE un marché commun des services publics. Bien que n'étant pas membre de l'UE, la Suisse ne peut raisonnablement faire exception, tant les secteurs en question sont internationalement interdépendants.

## **2.2 Participation des pouvoirs publics**

Si l'on examine la situation au niveau de l'engagement des pouvoirs publics, on s'aperçoit qu'en termes juridiques et économiques (propriété) la situation ne diverge guère. Dans les deux cas, la participation publique y est majoritaire au niveau de la propriété et la mixité des statuts juridiques des opérateurs (droit public ou droit privé) est de mise. En revanche, le tableau est tout différent en ce qui concerne l'intervention des pouvoirs publics pour ce qui est des subventions, des investissements et/ou des recettes. Le secteur ferroviaire est depuis les années 1970 déficitaire. Les coûts d'exploitation y sont élevés et les investissements coûteux. Les recettes stagnantes, ou au mieux légèrement en progression, ne suffisent pas à compenser l'accroissement des charges. L'idée selon laquelle un service public ne peut pas être garanti dans un environnement de marché régi selon les impératifs de la rentabilité est ici pleinement illustrée. Même si son coût exact n'est pas encore véritablement chiffré<sup>5</sup>, le service public représente pour les autorités une *charge* importante pour leurs finances. Au contraire, la situation des entreprises électriques est bien plus « intéressante » pour les pouvoirs publics. De manière globale, les propriétaires publics retirent de leurs prestations des *recettes* sonnantes et trébuchantes. Certaines entreprises représentent une manne finan-



cière non négligeable, notamment pour les cantons et les communes (2 milliards de francs suisses), puisqu'ils perçoivent des dividendes d'exercices ou des redevances que les opérateurs versent pour l'utilisation du patrimoine public. L'enjeu de l'ouverture des marchés n'est donc, dans les deux cas, pas le même pour les pouvoirs publics.

### 2.3 *Principes de la réforme*

Qu'il s'agisse de concurrence *pour* le marché ou de concurrence *sur* le marché, il est un fait que l'introduction de mécanismes de concurrence motive les deux réformes. Dans le premier cas, le terme technique pour désigner ce type de concurrence est celui de « competitive tendering » (Lorrain 1997 : 15), soit la compétition organisée par les pouvoirs publics en vue d'attribuer la fourniture d'une prestation d'intérêt public à un opérateur public ou privé. En ce sens, la concurrence pour l'attribution de l'exploitation d'une ligne de chemins de fer dans les transports voyageurs prend, à son terme, la forme de l'octroi d'un monopole de droit. Dans le second cas, la concurrence sur le marché est une forme plus traditionnelle de concurrence entre opérateurs (telle qu'elle s'exercera dans le domaine des transports marchandises et à terme dans le secteur électrique), où demandeurs et offreurs peuvent librement se rencontrer. Dans les deux cas, l'effectivité de la concurrence repose sur la résolution de la question du monopole naturel que représente l'infrastructure. Aussi, les deux réformes suivent le même processus de dé-intégration (unbundling), soit la séparation plus ou moins complète de l'infrastructure d'avec la production et/ou le transport (et la distribution dans le cas de l'électricité), afin de réaliser le principe d'accès au réseau pour les tiers (third party access). Celui-ci ne sera effectif que lorsque les modalités de calcul et de détermination du prix d'accès (access pricing) auront été fixées par le législateur ou le régulateur et que la restructuration des monopoles naturels aura été opérée.

De la même manière que les deux réformes convergent sur cet aspect fondamental de la concurrence comme pré-réquis à toute libéralisation, chacune tend, dans une certaine mesure, à créer un marché intégré vers le haut, voire même à initier un processus de *concentration*. Pour l'électricité, la refonte de la structure des monopoles « naturels » du secteur doit s'opérer, selon le projet de loi sur l'ouverture du marché de l'électricité, par la création d'une société nationale de transport regroupant les six « Ueberlandwerke ». Très contestée, cette mesure illustrerait, si elle devait se confirmer, la portée d'un processus de libéralisation sur la structure d'un secteur entier. Dans le secteur ferroviaire, la régionalisation des compéten-

ces en matière de transports publics régionaux prend notamment la forme d'une révision des modes de financement et de participation financière de la part des autorités publiques. Elle entame également, de pair avec l'introduction du principe de libre accès au réseau, une dynamique incitant, pour des motifs de coûts, à un regroupement d'opérateurs en communauté d'exploitation, voire à des fusions ou des rachats.

#### **2.4 Effets attendus des réformes**

Quelles sont les conséquences financières et économiques de la refonte des systèmes et de l'introduction de la concurrence? Qui en assume les coûts et qui en profite? Quelle transparence prévaut dans la fixation des coûts?

D'effets financiers négatifs attendus, la réforme des chemins de fer ne pipe mot. Le silence entourant les projets de lois et les messages officiels concernant la réforme cache en réalité une situation délicate que les autorités fédérales, notamment, ne savent trop comment traiter. La discussion au Parlement sur les modalités du refinancement des C.F.F. a fait apparaître la question du nécessaire assainissement financier des entreprises ferroviaires dans un contexte d'ouverture des marchés. Le coût de l'opération concernant les C.F.F. est connu : 17 milliards, soit 12 milliards de désendettement (reconversion de dettes etc.) et 5 milliards concernant la couverture à 100% de la caisse de pension. Une question demeure cependant : ce que la Confédération a fait pour les C.F.F., les cantons ne seront-ils pas contraints de le faire également pour les autres entreprises ferroviaires concessionnaires (Séquence huit 1998a : 4)? Autrement dit, ne faudrait-il pas aussi inclure dans le calcul du coût de la réforme des chemins de fer, l'ensemble des mesures d'assainissement des entreprises ferroviaires autres que les C.F.F.? A l'heure actuelle, aucun chiffre ne circule, mais la question commence déjà à se poser de manière insistante pour certains opérateurs (ex. BLS et GFM). L'absence de discussion publique sur les coûts de la réforme n'est pas due uniquement à cet effet domino de l'assainissement des opérateurs, mais plutôt à l'absence de chiffrage des économies potentielles qui devraient être réalisées suite à la réforme. La situation est un peu plus transparente concernant le report des coûts de l'ouverture des marchés. Les entités susceptibles d'assumer ces charges sont, bien entendu, les propriétaires desdites entreprises (cantons, communes) et les clients qui pourraient ne pas être forcément les principaux bénéficiaires de la réforme. Certes, l'objectif global est bien de rendre le système des transports publics et ferroviaires plus efficaces et plus proches des clients, mais les raisons à la transformation du

secteur sont plutôt relatives à l'offre et à la pression financière des chemins de fer sur les finances publiques. Il serait donc peu surprenant que les bénéficiaires soient, en premier lieu, les autorités publiques qui pourraient ainsi mieux contrôler leurs dépenses en matière de transports publics.

Dans le secteur électrique, la question cruciale en matière de coûts est celle des investissements non-amortissables (INA). Tant dans leur définition que dans leur évaluation, la situation n'est pas claire. Effets négatifs attendus de l'ouverture des marchés de l'électricité, les INA incluent théoriquement les investissements à long terme, c'est-à-dire les installations de production et les contrats de longue durée. Mais là encore, les discussions font rage. Ne faut-il considérer comme tels que les installations hydroélectriques ou inclure les infrastructures nucléaires ? Les contrats de fourniture de longue durée à l'étranger, motivés par le souci de sécurité d'approvisionnement, doivent-ils être considérés comme des INA ? Le débat est engagé entre autorités publiques et industries consommatrices qui cherchent à limiter les INA au strict minimum, alors que certains opérateurs électriques réclament l'amortissement de tous les INA au nom de la survie du secteur et du parc hydroélectrique. La bataille de chiffres concernant le montant des INA (entre 1,8 et 4,8 milliards selon les estimations) rend la situation floue, facilitant d'autant moins l'identification des acteurs susceptibles de supporter cette charge du passé. Il ne fait cependant guère de doute que certains consommateurs seront mis à contribution. Alors que le prix de l'électricité devrait baisser pour les (gros) clients éligibles, qui se présentent comme les principaux bénéficiaires de l'ouverture des marchés, il devrait au mieux légèrement baisser au pire stagner voire augmenter pour les (petits) clients captifs.

Ce flou quant à l'ampleur et la portée des effets attendus des réformes entamées est également présent lorsqu'on aborde la question des effets prévisibles, soit les effets « secondaires » non explicitement présentés comme tels dans le projet de réforme officiel.

## ***2.5 Effets prévisibles des réformes***

Le développement de processus de rachats, de fusions, de joint-ventures entre opérateurs d'un même secteur apparaît comme une tendance lourde tant les cas se multiplient dans tous les secteurs. Ainsi, pouvons-nous observer l'amorce de collaborations entre opérateurs aériens et ferroviaires. De plus, la création de nouvelles sociétés constituées d'opérateurs multi-secteurs (ex. Diax SA et Sunrise pour le marché des télécommunications) annonce l'apparition d'un phénomène

majeur dans les secteurs de service public : la transsectorialité (Séquence huit 1998a et 1998b). Pour ce qui touche au secteur ferroviaire, l'assainissement des finances des C.F.F. et la dynamique de débordement qu'il annonce (situation problématique des ETC) présagent un remodelage du paysage ferroviaire suisse par la réduction du nombre d'opérateurs. Du reste, la politique officieuse de l'Office fédéral des transports laisse apparaître une certaine bienveillance à l'égard des fusions éventuelles entre compagnies ETC, voire leur rachat par un opérateur plus grand.

Dans le secteur électrique, la question est d'autant plus d'actualité que sa structure est éclatée. Le maintien en l'état de plus de 1'200 entreprises électriques, malgré l'ouverture des marchés à la concurrence interne et étrangère, fait désormais partie des hypothèses peu plausibles. Si la disparition de sites de production n'est pas encore programmée, le regroupement d'opérateurs (producteurs principalement) au sein de consortiums ou de holdings apparaît des plus probables. L'entrée d'entreprises électriques dans un secteur fraîchement libéralisé comme celui des télécommunications indique plus encore la tendance à la redéfinition de la structure et de la forme du secteur électrique. A ce niveau, les secteurs électrique et ferroviaire expérimentent deux trends complémentaires, constatés dans l'ensemble des secteurs de service public libéralisés : concentration et diversification (Finger et al. 1997).

Cette transformation des secteurs ne se limite pas au nombre et au type d'opérateurs qui les composent. Elle interroge également, à un niveau plus général, la mise en œuvre de politiques publiques plus larges, dans lesquelles les opérateurs de service public ont un rôle primordial à jouer. L'impératif de rentabilité, résultat du renforcement de la responsabilité entrepreneuriale des entreprises de chemins de fer, peut avoir comme effet de modifier leurs stratégies d'investissement (infrastructures ou matériel roulant) et, ce faisant, de prêter la réalisation de projets d'envergure. Dans le secteur électrique, la situation est comparable. Derrière l'enjeu des INA se pose la question du parc hydroélectrique dont la pérennité pourrait être sérieusement remise en question. Mais plus encore, et de manière similaire au secteur ferroviaire, la course à la baisse des prix de production pourrait inciter les nouveaux investisseurs et les opérateurs historiques à produire selon des méthodes alternatives (cogénération, gaz etc.) ou à favoriser l'importation d'électricité étrangère souvent générée de manière peu écologique (centrales d'Europe de l'Est, etc.).

### 3. Mise en perspective

Nous souhaitons ici développer trois points (processus de réforme, ouverture des marchés et politiques publiques, régulation) soulevés par la discussion précédente et dont la validité semble pouvoir être étendue à l'ensemble des secteurs de service public libéralisés.

#### 3.1 *Processus de réforme*

En introduction, nous constatons que les secteurs de l'électricité et des chemins de fer vivaient leur réforme selon un calendrier comparable. Aussi est-il intéressant de se pencher plus longuement sur le déroulement du processus d'ouverture des marchés, non pas dans le but de reproduire une description chronologique, mais plutôt pour tenter d'y trouver des éléments de réflexion sur les enjeux qui sous-tendent le processus et qui peuvent, à terme, constituer des obstacles à la transition du monopole vers la concurrence.

##### *Conflictualité ?*

La participation et la motivation des principaux intéressés au processus de réforme divergent selon les secteurs. La réforme des chemins de fer, achevée en mars 1998, n'aura guère suscité de grands débats. Les C.F.F., plutôt prudents à l'origine, sont rapidement devenus les plus ardents défenseurs d'une transformation de la régie et du secteur (Finger & Genoud 1997 : 177, 183). La nécessité d'assainir les finances de l'entreprise et de lui permettre d'entrer en concurrence avec les grands opérateurs étrangers (DB, SNCF) sont à la base de cette évolution. Le consensus ne fut, cependant, pas total. Une discussion eut tout de même lieu sur la question du renflouement de la caisse de pension des C.F.F., durant laquelle les syndicats et les associations professionnelles se sont manifestés. Les conflits relatifs au statut du personnel C.F.F. n'ont en revanche pas eu lieu, dans la mesure où cette question a été renvoyée à la modification de la loi sur le personnel fédéral qui devrait être discutée ultérieurement. On peut donc conclure que politiquement parlant la réforme des chemins de fer, et des C.F.F. en particulier, s'est déroulée de manière relativement paisible.

Ceci n'est pas le cas de la réforme du secteur électrique où le changement apparaît comme étant politiquement « imposé » aux acteurs concernés (opérateurs). Alors que la loi n'est pas encore débattue par les Chambres fédérales, les revendications fusent de toutes parts. Les discussions préparlementaires se con-

centrent sur les problèmes des investissements non amortissables (INA) et de la constitution d'une société nationale de transport regroupant les six « Ueberlandwerke ».

La question que l'on peut se poser, dès lors, est de savoir si cette différence dans la conflictualité des deux processus politiques influence un certain nombre de variables. On peut, par exemple, s'interroger sur le lien qui existe entre la situation politique et la nature de la réforme qui s'apparente plus à une transformation du secteur plutôt qu'à une libéralisation voire à une privatisation. On peut également se demander si cette différence de conflictualité n'est pas à chercher dans l'importance du secteur par rapport à des enjeux de politiques publiques ou économiques. Nous tenterons de répondre à la première question ci-dessous. La seconde renvoie à la discussion de la section suivante.

### *Libéralisation ?*

Une question revient tout au long de notre propos: les deux réformes discutées constituent-elles véritablement des processus de libéralisation ? Plusieurs différences significatives surgissent lors de la comparaison : type de loi (cadre ou particulière), degré et nature de la concurrence, etc. Définir exhaustivement le concept de libéralisation nous emmènerait trop loin. Nous retenons ici la définition générique suivante de la libéralisation appliquée aux services publics : « *introduction des mécanismes du marché (concurrence) dans la production des services publics* ». Dans le cas des chemins de fer, l'élément « compétition » se décline en deux modes : concurrence *pour* le marché pour ce qui touche aux transports des voyageurs et concurrence *sur* le marché pour le fret. Au sens strict, il n'est donc question de libéralisation qu'au niveau du fret, si l'on considère que la libéralisation signifie la création de possibilités pour les offreurs et les demandeurs de se rencontrer sur un marché. Deux constats supplémentaires permettent à l'analyste de qualifier la réforme des chemins de fer de prudente libéralisation: (1) il n'est pas explicitement fait référence à une libéralisation ou à une ouverture du marché; (2) la loi modifiée ou créée n'est pas véritablement une loi cadre, instituant un marché des chemins de fer. Ceci expliquant cela, la faible conflictualité du processus de réforme découle notamment de la libéralisation modérée du transport des voyageurs, considéré comme un service public.

Dans le secteur électrique, l'élaboration d'une loi cadre, son intitulé (loi sur le marché de l'électricité) et le degré de concrétisation du principe de libéralisation ne laissent aucun doute quant à la nature de la réforme entreprise. Bien que

progressive, cette réforme vise à introduire le plus largement possible les fonctionnements du marché dans la production du service public de l'électricité. Service public dont on peut, par ailleurs, s'interroger sur la nature, dès lors que les catégories de « clients éligibles » et de « clients captifs » sont appelées à disparaître dans un horizon de moins de dix ans. Cette libéralisation plus orthodoxe explique-t-elle pour autant à elle seule les débats autour de la réforme ? Certainement pas, car le poids de la politique énergétique et l'enjeu des INA expliquent mieux les conflits observables. A tel point que, sur ces questions, des alliances politiques se composent en faisant d'anciens adversaires des alliés potentiels : citons, par exemple, le rapprochement des positions des partis écologistes et des électriciens, militant tous deux pour une solution complète au règlement des INA (Séquence huit 1998b : 3).

### *Privatisation ?*

Il est souvent fait explicitement ou implicitement référence, dans la littérature scientifique et le discours politique, à l'hypothèse selon laquelle la libéralisation d'un secteur entraîne une privatisation des opérateurs qui le composent. Rappelons toutefois la distinction fondamentale entre privatisation du droit (statut juridique) et privatisation de la propriété, dont les conséquences sont différentes. En ce qui concerne nos deux cas empiriques, l'hypothèse ne se confirme qu'à moitié. En effet, la transformation du statut juridique des C.F.F. (d'administration fédérale autonome à société anonyme de droit public) ne constitue qu'un timide pas vers une réelle privatisation. Dans le secteur électrique, même si les rapports successifs de l'OFEN ont encouragé la privatisation de la propriété des opérateurs, ou plutôt la diminution des influences politiques (dépolitisation) (OFEN 1995 et 1997), cette question n'est pas réellement abordée de front. Plutôt qu'une volonté politique ouvertement affichée, la privatisation est une résultante possible de la dynamique propre aux transformations engagées. D'ailleurs, comme le montre l'exemple des secteurs électriques norvégien et suédois, une libéralisation sans privatisation est tout à fait imaginable (Midtun 1997 : 106).

La discussion sur le déroulement de ces deux processus de transition et des thématiques qui leurs sont associées nous amènent à la conclusion suivante: poser la question de la conflictualité d'un processus de transformation revient, premièrement, à identifier les objets du conflit, et deuxièmement, à énoncer une série d'hypothèses quant aux implications de chacun de ces objets entre eux (effets de la libéralisation sur la privatisation) et sur le phénomène à expliquer (conflictualité).

L'extension d'une telle démarche aux autres secteurs de service public, tout en procédant à une comparaison internationale, reviendrait sans doute à conclure que chaque secteur répond à des logiques qui lui sont propres, ce qui, de facto, rend plus ardue une généralisation des constats empiriques. En d'autres termes, il apparaît comme des plus probables que l'abstraction et la généralisation des théories économiques de la libéralisation, de la privatisation et de la régulation s'avèrent inopérantes, notamment lorsqu'il s'agit de prédire et d'expliquer les étapes et les résultats d'un processus de libéralisation d'un secteur de service public particulier dans un pays donné.

### **3.2 Ouverture des marchés et politiques publiques**

Toute libéralisation, qu'elle soit partielle ou totale, implique par nécessité la modification de tout un ensemble de valeurs, d'objectifs politiques, et de relations entre les acteurs d'un secteur. Ce phénomène est notamment lié au statut traditionnellement rigide des entreprises de service public, outils de mise en œuvre des politiques publiques dans les mains des autorités politiques. Un tel constat pose la question de la modification de cette situation, dès lors que les nouvelles règles du jeu poussent à la clarification d'un certain nombre de positions et de relations. L'enjeu « impensé » de cette évolution demeure indéniablement le maintien des opérateurs comme instruments contrôlés par les autorités fédérales ou cantonales en vue d'exécuter leurs politiques publiques substantielles.

#### *Missions ou prestations ?*

Pour ce qui touche au domaine du droit, la discussion concerne plusieurs niveaux. Une modification peut se produire, comme nous venons de le constater, au niveau du statut juridique. Désormais placé d'une manière ou d'une autre sur un marché et, dans le cas des chemins de fer, désormais responsable de ses résultats suite à l'introduction de contrats de prestations, l'opérateur risque de manifester la volonté de réviser ses relations juridiques avec sa tutelle publique, tutelle la plupart du temps opérée par la propriété. Ce passage du statut de l'opérateur d'entreprise à *missions* de service public à celui d'entreprise *prestataire* de services publics résume bien cette tendance (Genoud 1998 : 182). L'opérateur, dont la responsabilité commerciale est enfin clairement reconnue, va chercher à externaliser le contrôle politique auquel il est soumis et à en clarifier les modalités, dans l'objectif de bénéficier d'une plus grande marge de manœuvre dans son activité. Dès lors, la fourniture d'un service public ne représente plus qu'une préoccupation



parmi d'autres. Ce principe, sans passer par une privatisation de la propriété peut s'opérer en modifiant le statut juridique de l'opérateur. Le critère fondamental est ici le type de forme juridique (SA ou établissement public) et la qualité du droit (public ou privé), plutôt que celui de la propriété. Cette modification du droit peut encore se produire à travers le changement des instruments de commande et/ou de financement de l'activité de service public de l'opérateur. Le contrat ou la convention de prestations représente l'instrument typique de ce nouveau mode de gestion du service public. Cette nouveauté va dans le même sens que le changement de statut juridique comme outil d'externalisation du contrôle, l'un allant généralement de pair avec l'autre.

### *Contexte et nature des politiques publiques ?*

Le fédéralisme est une institution fondamentale du système politique suisse. La formulation et la mise en œuvre de toute politique publique doivent en tenir compte, et les secteurs ferroviaire et électrique ne font pas exception. Notons ici que l'incidence d'une réforme orientée vers une libéralisation diverge de cas en cas. Alors que dans le secteur ferroviaire la réforme s'accompagne d'une régionalisation en matière d'organisation du trafic voyageurs, le mouvement s'opère dans le sens opposé pour le secteur électrique : les cantons voient leurs prérogatives en matière de politique énergétique ébranlées par la libéralisation initiée par les autorités centrales. L'ouverture du marché au niveau fédéral nécessite donc de la part des cantons une adaptation de leurs outils et de leurs stratégies. Ce constat appelle deux remarques fondamentales. La première touche directement au processus de réforme. Dans les deux cas, la pression extérieure, principalement incarnée par l'évolution du contexte européen (Directives), a permis au pouvoir fédéral de concrétiser une réforme qui, en d'autres circonstances, n'aurait eu aucune chance d'aboutir tant l'inertie du système fédéraliste rend tout changement difficile. La pression externe (internationale) comme levier et fenêtre d'opportunité aux réformes internes est un phénomène connu de la science politique (Sciarini 1994, Pravato 1995, Mach 1997). La seconde remarque a trait à la « nouvelle » nature des politiques publiques et pose la question de l'impact d'une politique publique institutionnelle (libéralisation) sur une politique publique substantielle (politique énergétique ou politique des transports) (Bussmann et al. 1998 : 57-8).

Mais cette remise en question des entreprises de service public comme instruments de politiques publiques ne se limite pas à la seule modification de la dimension juridique. L'aspect idéologique ou « le référentiel » d'une politique

publique se trouve également affecté par un processus de libéralisation. En effet, la libéralisation représente un choix clair au sein de l'opposition classique « hiérarchie vs marché ». Le monopole et la gestion bureaucratique deviennent l'exception ; la libre concurrence et le marché s'affirment comme la règle. Dès lors, un tel changement dans l'organisation et la production des services publics ne va pas sans affecter les modalités de conceptualisation des politiques publiques. Certes, l'évolution dans les outils des politiques publiques a déjà été entamée avant que les processus de libéralisation ne soient initiés : la « banalisation » d'instruments incitatifs et participatifs en lieu et place de l'interdiction ou de la commande sont, depuis quelque temps déjà, des alternatives crédibles. Mais la nouveauté réside principalement dans l'apparition d'un nouveau cadre référentiel, incarné dans des pratiques et des normes bien établies : la concurrence. Ce principe de compétition et le droit qui lui est rattaché constituent désormais un élément fondamental, dont la compréhension et la maîtrise représenteront à l'avenir un enjeu important pour la définition et la mise en œuvre des politiques publiques.

L'illustration de ces propos trouve une concrétisation dans les débats qui accompagnent les réformes introduites dans les deux secteurs étudiés. Qu'il s'agisse des INA, de la création d'une société nationale de transports dans le secteur électrique, de la redevance poids lourd liée aux prestations (RPLP) ou de la construction de nouvelles lignes ferroviaires alpines, les tendances et les enjeux dont nous venons de discuter s'y retrouvent explicitement ou implicitement. Leur mise en lumière apparaît d'autant plus évidente lorsque la question est abordée sous un angle plus global : celui de la régulation.

### **3.3 Régulation**

De manière générale, la question de la régulation peut être abordée sur la base de plusieurs constats. Nous souhaitons en développer quatre qui recourent partiellement les dix enjeux prioritaires et conflictuels identifiés par Bergman et al. (1998) :

- a) la gestion de situations où monopole et concurrence coexistent,
- b) l'apparition dans les deux secteurs étudiés d'activités et d'opérateurs internationaux,
- c) le développement d'activités et d'acteurs transsectoriels, et
- d) la redéfinition des relations entre acteurs de chaque secteur.

### *Coexistence du monopole et de la concurrence*

La libéralisation vise la réduction de l'étendue d'une situation de monopole. Dans les secteurs d'entreprises de réseau tels que l'électricité et les chemins de fer, la libéralisation se concrétise par la mise en place d'un processus de « dé-intégration » (unbundling). Cette opération consiste en la séparation entre l'infrastructure et la production ou l'exploitation. Nous avons pu constater que dans les deux cas présents les modalités de réalisation divergent quelque peu. L'infrastructure, dans la mesure où elle constitue un monopole naturel, demeure en situation monopolistique et devient le support à partir duquel la concurrence est organisée au niveau de la production ou de l'exploitation. Cette situation n'a de sens que dans la mesure où il s'agit de concrétiser le principe d'accès des tiers au réseau (third party access), soit la possibilité pour les producteurs d'électricité d'accéder au réseau des transporteurs et des distributeurs en contrepartie d'un paiement (access pricing) ou, pour les compagnies ferroviaires, d'utiliser les infrastructures ferroviaires d'autres opérateurs ou gestionnaires. Du fait de la situation de monopole naturel dans laquelle se trouve l'infrastructure, et dans la mesure où son propriétaire ou son gestionnaire est chargé de fixer le tarif d'accès, l'intervention régulatrice de l'Etat ou d'une entité indépendante est requise. En effet, la qualité et l'effectivité de la concurrence dans le secteur dépendent largement de la qualité de la régulation de l'infrastructure, soit de « l'open access » et des normes économiques et techniques qui s'y rattachent. La théorie économique est certes là pour nous proposer une série d'alternatives possibles pour le traitement de cette question: détermination des coûts d'accès selon la méthode des coûts marginaux, totaux etc. (Armstrong & Doyle 1995 ; Viscusi et al. 1995 ; Kahn 1988 ; Lévêque 1998), mais le choix de la méthode retenue dépend de facteurs autant économiques que politiques (Séquence huit 1999 : 6). En effet, comme le souligne la Commission européenne qui travaille à la fois sur les questions de tarification d'accès au réseau et d'harmonisation des modes de taxation des infrastructures, chaque alternative technique de tarification affecte de manière différente le degré et la capacité de compétition dans le secteur (European Commission 1996, 1998a, 1998b). Plus encore, le choix effectué détermine dans une large mesure les moyens et les outils à la disposition des autorités pour la mise en oeuvre d'une politique publique d'intérêt général. Dans le secteur électrique, si le mode de calcul de la tarification de l'accès au réseau permet au propriétaire de l'infrastructure de dégager des moyens financiers suffisants pour, par exemple, régler progressivement la question des INA, la mise en oeuvre d'une politique publique de soutien aux énergies renouvelables en sera également facilitée. De manière

similaire, dans le secteur ferroviaire, un mode de calcul intégrant les coûts totaux permettrait au propriétaire ou au gestionnaire du réseau de maintenir une certaine qualité d'infrastructure, voire même de développer le réseau lui-même.

On le voit, la question de la gestion de situations mixtes de monopole et de concurrence engage une dimension idéologique : quel référentiel et quels objectifs à la régulation ? Quelle primauté instaurer entre la poursuite d'une politique publique et le souci de garantir une concurrence efficace ?

### *Régulation et internationalisation des activités et des opérateurs*

Dans les deux secteurs étudiés, nous avons pu constater l'émergence d'un phénomène prévisible : l'apparition de nouveaux compétiteurs face aux opérateurs traditionnels. Loin d'être limité à des acteurs nationaux, ce phénomène implique l'entrée sur le marché fraîchement créé de compétiteurs internationaux désireux de profiter de l'ouverture des marchés. Cette tendance n'est cependant pas encore très marquée. Mais, à l'image de ce qui se passe dans le secteur des télécommunications, on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'une telle dynamique internationale s'instaure. Cette éventualité interroge directement le processus de régulation. Le développement d'alliances, de fusions ou de joint-ventures entre opérateurs nationaux et internationaux soulève la délicate question du niveau institutionnel de la régulation. Le rapprochement entamé entre les C.F.F. et les FS italiens pour le transport marchandises et, de la même manière, le protocole d'accord signé entre les DB et les NS hollandais représentent deux illustrations de la recomposition « globale » des secteurs. Se pose alors la question du niveau de ou des autorité(s) de régulation compétente(s). Si les débats subsistent quant à la possibilité de l'émergence de tels organismes, nombreux sont déjà les analystes qui voient dans la Commission européenne un embryon de régulateur européen (Majone 1996 :61-79).

### *Régulation et transsectorialité*

La concomitance des processus de libéralisation des secteurs de service public en Europe entraîne une internationalisation des opérateurs, mais favorise également le développement d'un phénomène d'interpénétration des secteurs. La création de la société suisse de télécommunications DiAx SA, regroupant les six « Ueberlandwerke », l'opérateur américain SBC et l'assureur Suisse de Ré, principal concurrent de l'opérateur dominant Swisscom sur l'ensemble du marché de la téléphonie, est un exemple qui illustre notre propos. La pression de la dynami-

que des marchés, la nécessité pour les anciens monopolistes de trouver de nouvelles sources de revenus, l'abandon du principe de spécialité, ainsi que la nature et les frontières des secteurs de service public plus incertaines sont des phénomènes qui rompent la logique traditionnellement sectorielle de la régulation. Couplée à l'internationalisation des opérateurs, cette interpénétration des secteurs interroge avec insistance le mode et le niveau de régulation optimale. D'une régulation sectorialisée et nationale, les secteurs de service public libéralisés semblent de plus en plus requérir une régulation transsectorielle et supranationale. L'enjeu est donc de savoir si le passage d'une forme de régulation à une autre saura s'effectuer en conservant les modalités et la nature de la régulation sectorielle ou s'il convient, pour des raisons d'efficacité, d'adopter une régulation par la concurrence, par définition transsectorielle et de plus en plus supranationale.

### *Régulation et relations entre acteurs*

Nous l'avons vu, la libéralisation s'accompagne notamment d'une révision des relations entre l'opérateur et l'autorité de tutelle (propriétaire) ou le régulateur. Celle-ci s'oriente autour de la nécessaire distinction entre *trois fonctions* : la *propriété*, l'*opération* et la *régulation*, chacune d'elles étant assumée par un ou plusieurs acteurs. La multiplicité des situations relatives à ces trois fonctions appelle, à chaque fois, des arrangements particuliers et des formes de régulation diverses (par exemple : propriété publique de l'opérateur dominant, opérateurs secondaires privés et régulateur administratif). La grande variété des formes institutionnelles de régulation souligne l'idée selon laquelle il n'existe pas une forme unique de régulation après un processus de libéralisation, mais des solutions propres à chaque système politique et économique. A ce titre, la poursuite de l'intégration européenne et l'approfondissement des mesures d'harmonisation des législations communautaires constituent des facteurs importants dans l'évolution des institutions nationales de régulation, pour autant que celles-ci demeurent le point d'ancrage principal du processus.

Pour les trois types d'acteurs, propriétaire (public), opérateur et régulateur, le nouveau contexte légal implique une modification de leurs structures et de leurs comportements. Pour les opérateurs, les réformes organisationnelles et managériales représentent, dans un premier temps, un facteur crucial de survie et précédent, dans certains cas, les transformations légales (Finger et al 1997). Quant au régulateur, son statut et ses missions dépendent largement de l'aboutissement du processus législatif. Ceci étant, le choc culturel, représenté par le passage d'un mode de

régulation bureaucratique à un mode plus souple, constitue également un enjeu pour l'administration transformée en régulateur d'un marché (Genoud 1998). La question du propriétaire public peut apparaître a priori comme iconoclaste : tout un pan de la discipline économique se penchant sur la question de la régulation des entreprises publiques (public utilities) considère l'Etat comme un mauvais actionnaire, incapable de distinguer ses fonctions patrimoniales de sa logique politique (Cohen 1997 : 55, 68). La privatisation partielle ou totale constituerait alors la solution optimale à ce problème. A notre avis, cette position radicale ne tient pas compte d'un facteur déterminant pour la qualité du design institutionnel de la régulation : la transformation de l'Etat et de ses modes d'intervention. En effet, conclure aussi rapidement que l'Etat est congénitalement un mauvais actionnaire revient à tabler sur la permanence d'un Etat régi selon les principes de la bureaucratie wéberienne. Or, les Etats européens expérimentent actuellement une série de transformations importantes tant dans leurs objectifs que dans leur fonctionnement interne et leurs modalités d'intervention dans les sphères sociales et économiques (Lane 1996, Kickert 1997). Parmi les principes qui animent ses réformes figure la clarification des fonctions étatiques (redistribution, régulation etc.) et politiques (exécutif, législatif, administration). Par conséquent, il convient de relier la question de la transformation de la fonction de propriété publique des opérateurs à celle, plus globale, de la transformation de l'Etat.

#### **4. Conclusion**

L'étude comparée des secteurs des chemins de fer et de l'électricité suisses et la mise en évidence des quatre enjeux relatifs à la régulation insistent sur le fait qu'un processus de libéralisation ne limite pas ses effets au secteur qu'il affecte, mais engage la transformation du système plus global de gestion des affaires publiques. Le terme de régulation, longtemps considéré en Europe continentale comme une particularité des modèles anglo-saxons revient en force dans les discussions politiques ou scientifiques. Nous croyons avoir montré dans cet article que les questions en suspens sont certes nombreuses, mais surtout que les dés ne sont pas jetés. Tout d'abord, si la libéralisation, dans son acception la plus générale, tend à se généraliser, on constate que pour chaque secteur, les implications pratiques divergent et que les obstacles ne sont pas toujours identiques. Ensuite, la modification des règles du jeu ne signifie pas leur disparition. Si certains outils traditionnels de gestion de la production des services publics sont désormais obsolètes, d'autres sont encore à inventer. Enfin, les réponses fournies à toutes les

interrogations que la libéralisation de ces secteurs soulèvent ne sont pas encore trouvées, quand bien même l'avenir des services publics dépendra de la qualité des solutions développées. De plus, pour reprendre une terminologie propre à l'analyse des politiques publiques, les effets de la régulation dépendront largement de la qualité du design institutionnel de cette dernière. En tous les cas, les dynamiques de transformation des secteurs de service public offrent aux disciplines politologique et économique un champ empirique nouveau dont elles ne sauraient faire abstraction. A ce titre, il convient de dépasser les comparaisons inductives des secteurs, manière dont nous avons procédé pour thématiser plus avant les grands enjeux qui les attendent. Il s'agit entre autres de compléter les modèles analytiques existants par une dimension politologique qui s'attache à pondérer les explications abstraites et universalisantes par des hypothèses incorporant l'aspect politique de la transformation des secteurs de service public et, de manière générale, à étudier les implications de cette transformation sur la gestion des affaires publiques. Ensuite, sur cette base refondée, il convient de réaliser des recherches empiriques articulant des comparaisons tant multisectorielles que multi-pays. La clarification des concepts et des phénomènes, dont nous avons tenté ici une première étude, est à ce prix.

NOTES :

- <sup>1</sup> Une première version de cet article à été présentée par les auteurs lors de la rencontre internationale du Forum de Delphes, les 4-6 décembre 1998 à Ydra (Grèce) sur le thème : « *Le Néo-libéralisme face aux réalités planétaires : quelles nouvelles régulations, pour quels besoins collectifs ?* ».
- <sup>2</sup> Christophe Genoud et Serge Pravato sont assistants auprès de l'Unité *Management des Entreprises Publiques* ; David Giaucque est assistant auprès de l'Unité *Management Public / Ressources humaines* ; Frédéric Varone est premier-assistant auprès de l'Unité *Politiques publiques et politiques de l'environnement*.
- <sup>3</sup> Nous renvoyons le lecteur aux différents articles que les auteurs ont déjà publiés sur les secteurs des chemins de fer (Finger & Genoud 1997) et de l'électricité (Pravato 1997) ainsi que sur la politique énergétique (Varone 1999 : 784-793).
- <sup>4</sup> Nous entendons par intégrateur du système l'acteur sur lequel toute une série de mécanismes indispensables au fonctionnement du secteur sont largement basés. Il peut s'agir de processus tels que la fixation des prix (ex. communauté tarifaire), des horaires et des dessertes. Cette fonction d'intégration peut également concerner la dimension spatiale du système, soit la morphologie de l'infrastructure, qui concentre l'enjeu sur des questions d'interconnexion, d'intermodalité etc.
- <sup>5</sup> En effet, le système en vigueur avant la réforme de 1996 ne permettait pas de déterminer de manière satisfaisante le coût du service public, dans la mesure où l'indemnisation s'opérait automatiquement après coup par la couverture par les autorités publiques (cantonales ou fédérales) du déficit global de l'opérateur. Avec la conclusion d'une convention de prestations entre l'opérateur et le commanditaire public, avant réalisation et avec l'introduction de méthodes comptables plus uniformes entre les différents opérateurs, cette situation devrait s'améliorer.

## BIBLIOGRAPHIE :

- Armstrong, M. & C. Doyle, (1995). *The Economics of Access Pricing*. Paris : OECD.
- Bergman, L. et al. (1998). *Europe's Network Industries : Conflicting Priorities, Monitoring European Deregulation I : Telecommunications*. London : CEPR.
- Bussmann, W., Klöti, U. & P. Knoepfel (eds) (1998). *Politiques publiques, évaluation*. Paris : Economica.
- CEMT (1998). *Evolution des transports, 1970-1996*. Paris : OCDE.
- Cohen, E. (1997). « Secteur public : portée et limites des pratiques de l'Etat actionnaire ». In Cohen, E. & H. Henry. *Service public, Secteur public, Rapport du Conseil d'Analyse économique*. Paris : La Documentation française, pp. 43-68.
- European Commission (1996). *Competition aspects for access pricing*. Luxembourg: Office for Official Publication of the EC.
- European Commission (1998a). *High level group on transport infrastructure charging, final report 2 June, 1998*. Bruxelles: European Commission.
- European Commission (1998b). *Fair payment for Infrastructure use: A phased approach to a common transport infrastructure charging framework in the EU, 22 July 1998*. Bruxelles: European Commission.
- Finger, M. & C. Genoud (1997). « C.F.F. : de la Régie à l'Entreprise publique ». In Finger, M., Pravato, S. & J.-N. Rey (eds). *Du monopole à la concurrence*. Lausanne : LEP, pp. 159-185.
- Finger, M., Pravato, S. & J.-N. Rey (1997). « Les grandes tendances dans la transformation des entreprises de service public suisses ». In Finger, M., Pravato, S. & J.-N. Rey (eds). *Du monopole à la concurrence*. Lausanne : LEP, pp. 223-254.
- Genoud, C. (1998). « La réforme des chemins de fer : vers un management des affaires publiques ? ». In Giacquè, D. & B. Uebelhart (eds). *Transformations dans le secteur public*. Lausanne : LEP, pp. 179-195.
- Kahn, A.-E. (1990 [1988]). *The Economics of Regulation, Principles and Institutions*. Cambridge : MIT Press.
- Kickert, W.J.M. (ed.) (1997). *Public Management and Administrative Reforms in Western Europe*. Cheltenham : Edward Elgar.
- Lane, J.E. (ed.) (1996). *Public Sector Reform*. London : Sage
- Lévêque, F. (1998). *Economie de la réglementation*. Paris : Editions de la Découverte.
- Lorrain, D. (1997). « Le modèle français de services urbains à l'aube du XXIème siècle ». In *Demain les services urbains*, No juin, pp. 11-16.
- LITRA (1998). *Les transports en chiffres 1997*. Berne : LITRA.
- Mach, A. (1997). *Révision de la Lcart : entre contexte européen et volonté politique interne*. Lausanne : IDHEAP (Cours et mémoire de l'Idheap, No 6).
- Majone, G. (1996). *Regulating Europe*. London : Routledge.
- Midtun, A. (1997). *European Electricity Systems in Transition*, Oxford : Elsevier.
- OFEN (1995). Ouverture du marché de l'électricité. *Etude OFEN No 54*. Berne: OCFIM No 805.754 f (« Rapport Cattin »)
- OFEN (1997). Ouverture du marché dans le domaine de l'électricité. *Etude OFEN No 59*. Berne: OCFIM No 805.759 f (« Rapport Kiener »).
- Pravato, S. (1995). *Fonctionnement du système politique suisse : le cas de la libéralisation des marchés publics*. Genève : Université de Genève, Faculté SES (Mémoire de diplôme).
- Pravato, S. (1997). « Energie Ouest Suisse (EOS) face à l'ouverture du marché de l'électricité » In Finger, M., Pravato, S. & J.-N. Rey (eds). *Du monopole à la concurrence*. Lausanne : LEP, pp. 129-156.



- Sciarini, P. (1994). *La Suisse face à la Communauté Européenne et au GATT : Le cas test de la politique agricole*. Genève : Georg.
- Séquence huit (1998a). *Séquence huit*, No1 Juin, IDHEAP-MEP.
- Séquence huit (1998b). *Séquence huit*, No 2 Septembre, IDHEAP-MEP.
- Séquence huit (1999). *Séquence huit*, No 4 Mars, IDHEAP-MEP.
- Varone, F. (1999). « La politique de l'énergie ». In : Klöti, U et al. *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich : NZZ Verlag, pp. 784-793.
- Viscusi, W.K., Vernon, J.M. & J.E. Harrington (1995). *Economics of Regulation and Antitrust*. Second edition. Cambridge : MIT Press.