

Des réformes sous influence : choix nationaux et contexte international

Author(en): **Dupont, Cédric**

Objekttyp: **Article**

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

Band(Jahr): **60(2002)**

Heft 3: **Service public : vers de nouvelle régulation**

Erstellt am: **11 oct. 2012**

Persistenter Link: <http://dx.doi.org/10.5169/seals-141218>

Nutzungsbedingungen

Mit dem Zugriff auf den vorliegenden Inhalt gelten die Nutzungsbedingungen als akzeptiert. Die angebotenen Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre, Forschung und für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und unter deren Einhaltung weitergegeben werden. Die Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern ist nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung des Konsortiums der Schweizer Hochschulbibliotheken möglich. Die Rechte für diese und andere Nutzungsarten der Inhalte liegen beim Herausgeber bzw. beim Verlag.

SEALS

Ein Dienst des *Konsortiums der Schweizer Hochschulbibliotheken*
c/o ETH-Bibliothek, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz
retro@seals.ch
<http://retro.seals.ch>

DES RÉFORMES SOUS INFLUENCE : CHOIX NATIONAUX ET CONTEXTE INTERNATIONAL

Cédric DUPONT

Institut universitaire de

hautes études internationales (HEI), Genève

et Institut universitaire Kurt Bösch, Sion

dupont@hei.unige.ch

L'avènement de profondes réformes du secteur public dans les pays développés depuis le début des années 1990, alors même que ces Etats sont soumis (plus ou moins volontairement) à des processus d'intégration au niveau mondial et régional, n'est pas une simple coïncidence. Pour la majorité des observateurs et analystes, l'évolution du secteur public est directement liée à la dynamique internationale, engendrant un large débat sur la place et le rôle de l'Etat dans un monde aux frontières toujours plus perméables. Pour d'aucuns la mondialisation entraînerait un démantèlement du secteur public, alors que pour d'autres la mondialisation ne fait qu'en modifier les contours. Les premiers associent libéralisation à privatisation, les seconds libéralisation à re-régulation. Sans vouloir entrer dans les détails théoriques et empiriques de ce débat, il convient de noter qu'une grande variation des outputs de processus souvent complexes n'est en soi guère surprenante.¹ Elle l'est d'autant moins si les *inputs* de ces processus varient fortement. Ainsi, plutôt que de se déchirer sur une caractérisation quasi-idéologique du résultat des réformes, les analystes seraient bien avisés de rechercher systématiquement les causes de variation, notamment en se penchant sur les inputs des processus. Ceux-ci incluent les conditions internes et les contraintes internationales. Or, concernant ces dernières, davantage d'efforts doivent être portés à la diversité de ce qu'on entend par pression de la mondialisation. Cette expression a trop souvent servi d'exutoire pour ceux qui méconnaissent ou négligent l'interdépendance complexe au niveau international. Afin de remédier à ce travers, nous proposons une grille de lecture pour appréhender la variation des sources et formes de pression extérieure qui peuvent façonnner les réformes à l'échelle nationale. Ce faisant nous ne prétendons nullement déterminer le contenu final des réformes, ce dernier nécessitant une analyse de l'interaction entre pressions externes et vie politique, économique et sociale nationale, mais nous tentons simplement de mettre en lumière des dimensions de variation potentiellement importantes.² Après la caractérisation de notre grille d'analyse, nous l'appliquerons brièvement au cas de la réforme du marché de l'électricité en Suisse, ce cas représentant

une grande diversité d'inputs internationaux, diversité que beaucoup d'acteurs et analystes ont insuffisamment saisie.

Identifier les pressions extérieures: quelques clés théoriques

Quels sont les liens entre les changements des politiques publiques à l'échelle nationale et le contexte international? Si les réformes nationales sont sous influence internationale, quels chemins emprunte, et quelles formes revêt, cette influence? Sans chercher à apporter une réponse précise et exhaustive à ces questions, nous proposons quelques clés analytiques essentielles. La première clé de différenciation concerne ce que nous appelons le type de pression extérieure:

- les pressions formelles émanent d'engagements internationaux des Etats, que ce soit par des participations à différentes organisations internationales ou par des traités ou accords internationaux dépourvus de dimension institutionnelle. Ces engagements internationaux créent des obligations juridiques pour les Etats, obligations qu'ils se doivent de mettre en oeuvre et respecter à l'échelle nationale et internationale. Si les obligations provenant des engagements internationaux sont des sources de pression aisément identifiables, leur influence n'en reste pas moins délicate dans la plupart des cas. En effet, les obligations sont d'une précision et d'un degré de contrainte variables, allant des injonctions détaillées aux recommandations générales.
- les pressions informelles sont plus difficiles à identifier; elles n'ont pas de caractère obligatoire, ne sont pas précises et restent le plus souvent latentes. Pour prendre de l'importance, elles nécessitent en quelque sorte une activation par des acteurs politiques ou économiques. L'exemple type d'une contrainte informelle dans le débat sur la libéralisation du secteur public est celle imposée par concurrence économique à l'échelle internationale. La concurrence internationale ne devient une source de pression pour les réformes du secteur public que lorsqu'elle est instrumentalisée par d'importants groupes de producteurs ou de consommateurs, entraînant une dynamique politique de changement. De manière plus générale encore, le débat sur le secteur public dans un pays particulier est souvent indirectement influencé par les débats dans d'autres pays voisins (géographiquement, politiquement ou économiquement) par des effets de mimétisme. Ce mimétisme se fonde parfois sur l'émergence de normes implicites de comportement. Le cas des politiques visant à une égalité des sexes sur le marché du travail en constitue un exemple important.

La deuxième clé de différenciation a trait à l'origine des pressions. La source d'influence, définie de manière spécifique, peut être «unique» ou multiple. Par unique, nous n'entendons pas seulement des contraintes provenant strictement d'une seule source

mais également des contraintes provenant essentiellement ou prioritairement d'une seule source. Dans le cas de figure de sources multiples, il est important d'évaluer la composition de la multiplicité des sources de pression. Les injonctions provenant des différentes sources peuvent soit être largement similaires ou au contraire être diverses. La diversité combinée à la multiplicité rend l'exercice de réforme au niveau national plus périlleux mais elle peut apporter une plus grande marge de manœuvre. Pour transposer cette discussion dans le contexte empirique de la Suisse, certaines réformes (durée d'étude par titre universitaire) en cours dans le domaine de l'éducation supérieure se déroulent sous une source de pression extérieure unique, la Déclaration des ministres de l'éducation de 29 pays européens connue sous le nom de Déclaration de Bologne. Les réformes des lois régissant sur les marchés publics se sont effectuées sous contraintes multiples mais similaires, un accord avec l'Union européenne et les accords conclus au sein de l'OMC. Enfin, comme nous le verrons de manière plus détaillée ci-dessous, la réforme du marché de l'électricité s'est effectuée sous contraintes multiples et diverses, certaines contraintes relevant du domaine commercial, d'autres du domaine environnemental dans différentes arènes internationales.

Les variations de pressions extérieures selon les deux clés susmentionnées ne se constatent pas simplement entre différents domaines de réforme du secteur public mais également au sein de chaque domaine. En effet, les contraintes qui agissent sur l'origine du mouvement de réforme ne sont pas nécessairement les mêmes que celle qui influencent l'élaboration des réformes. D'où l'utilité de s'efforcer de distinguer, comme nous le ferons pour le cas de l'électricité, les contraintes par stade d'avancement du processus de réforme.

Une illustration: l'ouverture du marché de l'électricité³

Lorsque cette contribution paraîtra, les électrices et électeurs suisses auront décidé du sort réservé à la loi sur le marché de l'électricité acceptée en décembre 2000 par les Chambres fédérales. Cette loi prévoit une ouverture progressive du marché de l'électricité permettant aux clients de choisir leurs fournisseurs. Elle mettrait ainsi fin aux monopoles des distributeurs locaux qui décident seuls de leur approvisionnement. Libéralisation ne signifiera pas disparition du rôle de l'Etat, celui-ci accompagnant le processus d'ouverture de diverses manières. Notons surtout qu'il garantira le raccordement au réseau de distribution à tous les fournisseurs, même les plus petits et excentrés, à des prix concurrentiels. Et il favorisera la promotion des énergies renouvelables, notamment à travers l'accord de prêts pour pallier aux difficultés financières des entreprises ne pouvant amortir de lourds investissements. Pourquoi une telle loi? Doit-on y voir une influence des contraintes internationales? Nous nous pencherons d'abord sur l'origine de la réforme puis sur son

élaboration.

Contexte international et origine de la réforme

On peut distinguer deux types de pression extérieure à l'origine de la libéralisation du marché de l'électricité. D'une part des contraintes informelles en provenance des autres Etats européens, en particulier après l'adoption en décembre 1996 au sein de l'Union européenne de la directive sur le marché de l'électricité. La pression était *informelle* car la Suisse n'avait pas d'accord spécifique avec l'Union, ou avec tout Etat en cours de libéralisation, sur la question de l'électricité. Elle était *multiple* car elle ne provenait pas seulement de l'Union européenne, la Norvège et la Suède faisant partie de premiers Etats à libéraliser leur marché. Enfin, toutes les sources de pression allaient dans un même sens, à savoir une ouverture du marché de l'électricité favorisant un plus grand choix pour les consommateurs. Les développements dans les pays voisins furent utilisés en Suisse par ceux qui depuis le début des années 1990 se sont fait les chantres de l'idéologie libérale, critiquant les distorsions provoquées par la réglementation étatique. Les secteurs dominés par des monopoles ont été leurs cibles favorites, et l'électricité n'a pas échappé à la règle.

D'autre part, on peut considérer qu'il existait une contrainte de type formel. La Suisse fait partie de sa création en 1950 de l'Union pour la coordination de la production et du transport de l'électricité (UCPTE), renommée Union pour la coordination de la transmission d'électricité (UCTE), organisation visant à permettre les échanges de courant. Avec la libéralisation des marchés de l'électricité, de nouveaux acteurs (producteurs et consommateurs) vont participer à ces échanges jusqu'alors contrôlés par quelques entreprises interconnectées. Pour préserver le réseau européen, la Suisse se voit contrainte d'élargir le nombre d'acteurs pouvant échanger du courant.

Tableau 1: Identification des sources et types d'influence: les origines de la loi sur le marché de l'électricité

		Origine et direction des contraintes		
		Unique	Multiple et similaire	Multiple et diverse
Type de contrainte	Formel	UCPTE (bon fonctionnement du réseau européen d'électricité)		
	Informel		vague de libéralisation dans la plupart des pays d'Europe occidentale	

Les deux types de pression étaient complémentaires et devinrent, sous l'action des grands groupes industriels et des promoteurs d'une revitalisation de l'économie suisse, rapidement suffisamment fortes pour pousser le gouvernement à s'engager sur la voie de la libéralisation.

Contexte international et élaboration de la réforme

Elaborer l'ouverture du marché de l'électricité s'avéra rapidement être un exercice difficile en raison de l'importance et des caractéristiques du secteur énergétique dans certains cantons de montagne. L'existence de lourds investissements non amortissables pénalisaient l'énergie hydroélectrique sur un marché libéralisé, mettant ainsi en danger la santé financière de plusieurs cantons et avec elle remettant en cause certains équilibres fédéraux. Il s'agissait donc pour le gouvernement de libéraliser en offrant des garanties à l'énergie hydro-électrique. Dans cette perspective, on ne peut plus considérer que les solutions adoptées dans les autres pays européens sont une source de pression, aucun autre pays libéralisé ne réunissant de conditions suffisamment proches du cas suisse pour faciliter une importation de solutions. Seule restait la pression informelle de libéraliser le marché.

L'effort de préservation des fournisseurs utilisant l'énergie hydraulique se devait par contre de respecter les contraintes formelles provenant de l'appartenance à l'OMC. Le gouvernement ne pouvait recourir à des subventions ou des instruments fiscaux à effet discriminatoire pour les principaux partenaires commerciaux de la Suisse en matière d'électricité. Or, le moins qu'on puisse dire est que le gouvernement a cherché à éviter cette obligation en empruntant la porte de sortie de l'exception générale accordée aux pays membres pour motif environnemental. En effet, la première mouture de l'ouverture au marché s'accompagnait d'une taxe sur l'énergie non renouvelable, énergie n'incluant pas l'énergie nucléaire. Ainsi, le principal exportateur d'électricité en Suisse, la France, aurait été pénalisé sous couvert de son mode de production, ce qui n'était sur le fond pas compatible avec une appartenance avec l'OMC, et donc devait se baser sur une possibilité d'exception. La non acceptation par le peuple suisse de la taxe sur l'énergie non renouvelable a poussé le gouvernement à revenir sur une attitude plus en conformité avec la «normalité» de l'OMC, l'énergie hydroélectrique bénéficiant de prêts temporaires pour faire face à la concurrence. Pour être compatibles avec les règles de l'OMC, ces prêts ne devront toutefois pas avoir d'effets majeurs sur les échanges commerciaux, au risque sinon de tomber sous le coup d'une procédure d'évaluation.

Le gouvernement n'a pas fait grand cas d'un autre ensemble de contraintes formelles, celles émanant des engagements internationaux en matière d'environnement, y inclus les obligations découlant de la convention cadre sur le changement climatique de Rio ou du protocole de Kyoto sur la limitation de la production des gaz à effet de serre. Certes, ce

dernier qui est l'instrument le plus contraignant car incitant la Suisse à diminuer sa production de gaz à effet de serre de 8% par rapport à l'année de base 1990, n'est pas encore ratifié et donc n'était pas stricto sensu une contrainte formelle. Mais le gouvernement aurait pu faire meilleure anticipation de la future formalité de la contrainte, en utilisant la possibilité de respecter le protocole par un système de permis de polluer, système qui aurait permis de promouvoir les énergies renouvelables de manière plus durable, et moins risquée par rapport à l'environnement régulateur international. Les débats internes sur l'ouverture du marché de l'électricité, gros consommateur d'énergie, reflètent une étonnante absence de prise en compte de solutions de type permis, à l'opposé des développements internationaux en la matière.

Tableau 2: Identification des sources et types d'influence: l'élaboration de la loi sur le marché de l'électricité

		Origine et direction des contraintes		
		Unique	Multiple et similaire	Multiple et diverse
Type de contrainte	Formel			respect des règles de l'OMC; respect des engagements liés au changement climatique
	Informel		libéralisation en marche dans les autres pays européens	

Il ressort donc de la brève illustration du cas de l'élaboration de la nouvelle loi sur le marché de l'électricité que le gouvernement a pour le mieux tâtonné dans la prise en compte du contexte international. En réagissant essentiellement à la pression des processus de libéralisation au sein de l'Union européenne, il a trop hâtivement réduit le contexte international à sa dimension régionale européenne, se mettant ainsi en porte à faux avec d'autres obligations au sein de l'OMC et se privant d'options intéressantes développées dans le domaine de la coopération internationale en matière d'environnement. Ceci ne peut que renforcer le message central de cette contribution, à savoir la nécessité de fournir des outils analytiques pour une compréhension de la variation des sources de pression extérieure.⁴

Notes:

- ¹ Pour un condensé des principaux thèmes de ce débat, ainsi que des questions les plus épineuses, voir Dupont et Sciarini (1998). Pour une étude fouillée de l'impact de la mondialisation sur les Etats développés, voir par exemple l'ouvrage de Thomas Bernauer (2000).
- ² Pour un exemple d'analyse de la complexité de ces interactions, voir les travaux de Pascal Sciarini sur la réforme de la politique agricole suisse (Sciarini 1994).
- ³ Pour une analyse plus détaillée des enjeux politiques et institutionnels de la libéralisation du marché de l'électricité, voir Dupont et Wiegandt (2001).
- ⁴ Dans d'autres travaux (Dupont, Sciarini et Eggli 2001) nous avions déjà constaté la difficulté du gouvernement à établir une ligne politique cohérente avec les contraintes internationales.

Bibliographie :

- Bernauer, Thomas (2000). *Staaten im Weltmarkt*. Opladen: Leske and Budrich.
- Dupont, Cédric, Sciarini, Pascal et Caroline Eggli (2001). "Entre cohérence et efficacité: la Suisse dans les négociations bilatérales avec l'Union européenne", *Revue suisse de science politique* 7(4), pp. 5-37.
- Dupont, Cédric et Pascal Sciarini (1998). «Globalization: Few Certitudes and Many Open Questions.» *Revue suisse de science politique* 4(2): 124-128.
- Dupont, Cédric and Ellen Wiegandt (2001). «Trading Power: Trade, Electricity, and Environment.» Kurt Bösch Institute Working Report 1.
- Sciarini, Pascal (1994). *La Suisse Face à la Communauté Européenne et au GATT*. Genève: Georg.