

LIBÉRALISATION DES GRANDS SERVICES URBAINS ET DURABILITÉ

(1) Les auteurs (p. ex. Majone G. (ed.), 1990, *Deregulation or re-regulation? Regulatory reform in Europe and the United States*, New York, Pinter ; Eberlein B., 1999, "L'Etat régulateur en Europe", *RFSP*, vol.49, no.2, pp.205-230) ont généralement recours aux termes "déréglementation", "dérégulation", "régulation" afin de rendre compte de ces transformations.

Le contrôle et la gestion des réseaux des grands services urbains (eau potable, eaux usées, gaz, électricité, téléseaux, téléphonie, transports publics, services postaux, etc.) constituent un enjeu majeur, aussi bien sous l'angle de la durabilité urbaine, que de la structuration du pouvoir au sein des agglomérations ; ceci notamment suite à la montée en puissance des firmes privées fournissant des biens et des services urbains. Assimilables à des ressources infrastructurelles, ces réseaux sont en effet essentiels pour le fonctionnement des systèmes (sociaux, économiques, écologiques, politiques, techniques, etc.) urbains dans la mesure où ils constituent l'une des principales interfaces physiques entre les ressources naturelles et énergétiques, d'une part, et les consommateurs / utilisateurs des biens et des services urbains (individus, groupes, entreprises, etc.), d'autre part. A ce titre, les réseaux sont caractérisés, comme la plupart des autres ressources (naturelles ou artificielles), par des phénomènes de *rareté* (limitation des capacités de charges) et de *rivalités* (usages concurrents, accès aux biens et services délivrés), phénomènes qui expliquent la mise en place, dès l'origine, de dispositifs de régulation ayant pour objectif la définition et l'attribution, aux différents acteurs concernés, de droits de propriété, de disposition et d'usage sur ces infrastructures.

A cet égard, les processus de *libéralisation* (voire dans certains cas de *privatisation*) qui sont en cours dans un grand nombre de secteurs d'industries de réseaux - notamment urbains - impliquent une redéfinition en profondeur de ces mêmes dispositifs de régulation (1), transformations qui ne sont pas sans effets sur la durabilité sociale, économique, écologique et technique de l'exploitation de ces réseaux. C'est ainsi que, loin de se réduire à une simple question "technique", la gestion durable des réseaux des grands services urbains renvoie essentiellement à une question de régulation politique, économique et sociale. Dans cette perspective, il s'agit de se doter d'un certain nombre d'outils d'analyse aussi performants que possible permettant de comprendre ces enjeux. C'est précisément l'objectif de cet article que de suggérer quelques pistes en la matière.

"Libéralisation" et "privatisation" : deux phénomènes à dissocier

La lecture de la presse quotidienne met en lumière la confusion fréquente existant entre les termes de "libéralisation" et de

"privatisation", souvent utilisés à mauvais escient : au pire ils sont considérés comme des synonymes, au mieux ils décrivent deux étapes obligatoires d'un même processus. Il convient au contraire de distinguer ces deux termes, dans la mesure où ils renvoient à deux phénomènes différents que leur assimilation erronée ne permet pas d'appréhender dans leur spécificité.

Le terme de *libéralisation* désigne un processus de réorganisation d'un secteur économique au travers de mesures visant à supprimer les situations de monopole ou de positions dominantes sur un marché, de manière à permettre l'émergence de situations de concurrence entre différents opérateurs (publics et/ou privés). Il s'agit ainsi de supprimer les obstacles juridiques et techniques entravant l'accès de nouveaux opérateurs sur un marché de production et de distribution de biens et de services à caractère public/collectif.

La *privatisation* correspond de son côté à un transfert des titres de propriété formelle d'un opérateur public (incluant en général les infrastructures dont il est propriétaire) au travers d'une vente directe à un ou plusieurs investisseurs privés ou d'une vente d'actions sur un marché boursier. Il en va de même pour les droits d'exploitation de ces infrastructures (par exemple une concession ou un droit de distribution d'eau), qui se voient transférés au nouvel acquéreur. La privatisation implique une transformation majeure des objectifs de l'entreprise. Celle-ci est désormais soumise à l'impératif de rendement économique, ainsi qu'à un certain nombre de risques économiques tels que la faillite, avec toutes les conséquences d'interruption de service que cela peut impliquer. Il convient de noter que, historiquement, les processus de libéralisation ne s'accompagnent pas nécessairement d'une privatisation des entreprises fournissant les services (libéralisation du marché de l'électricité en Norvège ou du transport ferroviaire du fret). De même, les processus de privatisation ne s'accompagnent pas forcément d'une libéralisation du marché (distribution de l'eau en Angleterre).

Le processus de libéralisation : de l'entreprise intégrée (service public "organique") à l'organisation dissociée (service public "fonctionnel")

Avant la libéralisation, la majorité des grands services urbains était générale-

(2) Pour le cas des chemins de fer, voir Acworth W. M., 1898, "The Nationalization of Swiss Railways", The Economic Journal, vol. 8, No. 30, pp.265-269.

ment organisée, dans les villes européennes comme suisses, sur le modèle de l'entreprise publique verticalement intégrée monopolisant sous le même toit les fonctions de production, de distribution et de fourniture des biens et des services publics, ainsi que les fonctions de gestion, d'entretien et d'exploitation du réseau (figure 1).

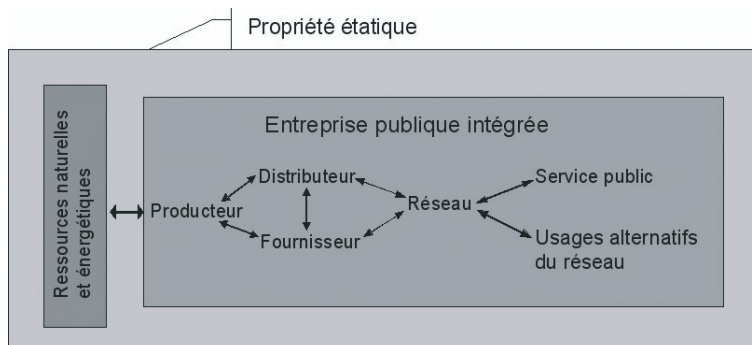


Figure 1: Modèle de monopole public (service public "organique")

La mise en place de cette structure monopolistique publique est la conséquence d'un long processus historique qui a vu ces infrastructures être initialement développées sous forme de réseaux ou d'embryons de réseaux régionaux ou locaux, parfois financés par des capitaux privés. Ces premiers réseaux constituaient souvent des structures disparates, gourmandes en capital et qui ne desservaient qu'une partie de la population, soit celle qui avait les moyens financiers d'acheter les services fournis.

A partir de la fin du XIXe siècle et durant une grande partie du XXe siècle, l'étatisation (nationalisation) de tout une série de réseaux (chemins de fer, distribution de l'eau potable, téléphone, routes (nationales), etc.) se trouve justifiée par les économies d'échelle, la standardisation technique, l'unification du réseau et la planification cohérente du développement des infrastructures sur l'ensemble du territoire national, de même que par la baisse des tarifs suite à la transformation des objectifs économiques de l'entreprise (2).

Avec le processus de libéralisation, c'est l'organisation même des grands services urbains qui se voit profondément remise en cause. On assiste à une transformation de la structure verticalement intégrée vers un découplage (*unbundling*) en différentes entités assurant chacune une fonction particulière: le *propriétaire du réseau* (planification et financement de la construction et de l'entretien des infrastructures); le *gestionnaire du réseau* (gestion administra-

tive et technique de l'accès au réseau); les *producteurs des biens et services urbains transportés par le réseau* (propriétaires et exploitants des ressources naturelles, producteurs d'énergie); le *distributeur et/ou le fournisseur* (détenteurs des droits d'acheminement des biens et services auprès des clients); les *utilisateurs finaux* (clients-con-

sommateurs des biens et services urbains délivrés par le réseau); le *régulateur* (acteur - en principe indépendant - responsable pour le contrôle du respect par les opérateurs des règles d'accès et de concurrence).

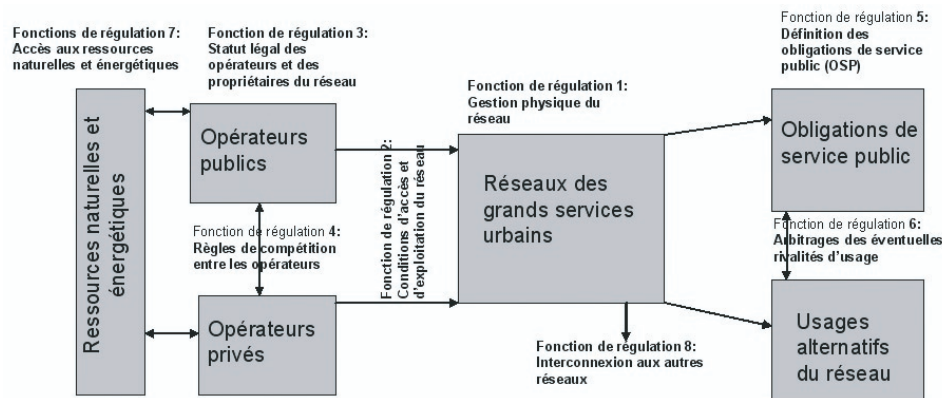
Cette dissociation des fonctions a pour but de faciliter l'ouverture de ces réseaux à la concurrence (third party access) et ainsi assurer - du moins théo-

riquement - un accès non-discriminatoire à des opérateurs tiers. Selon ce nouveau modèle organisationnel (figure 2, p. 5), chaque structure est perçue comme cliente ou fournisseur des autres structures. Ainsi, une fois découplées, ces différentes entités n'ont alors plus nécessairement les mêmes intérêts dans l'exploitation du réseau. Elles doivent pourtant collaborer pour assurer le fonctionnement de ce dernier.

Les huit fonctions de régulation résultant des processus de libéralisation

Un des principaux effets du découplage accompagnant les processus de libéralisation consiste en l'émergence d'un certain nombre de (nouveaux) enjeux de régulation renvoyant à la coordination de l'ensemble de ces (partiellement nouveaux) acteurs aux intérêts parfois divergents. Nous proposons d'identifier plus particulièrement huit fonctions de régulations (figure 2, p. 5) :

- 1) La *gestion physique du réseau* (construction, maintenance, développement technologique et spatial, sécurité, etc.)
- 2) La *définition des conditions d'accès et d'exploitation du réseau* (gestion des droits d'accès, gestion de l'utilisation primaire du réseau et des éventuels autres usages, etc.)
- 3) La *définition du statut légal des opérateurs et des propriétaires du réseau* (privatisation, nationalisation, concessions, etc.)



(3) Pour une présentation plus complète de ce modèle d'analyse se référer à : Knoepfel P., Nahrath S., 2002, "Les régimes institutionnels pour la durabilité des ressources urbaines", Vues sur la ville, no.2, avril-mai, pp.3-5.

Figure 2: Modèle du secteur public libéralisé (service public "fonctionnel")

4) Les règles de compétition entre les opérateurs (règles de concurrence, coûts et conditions d'accès au réseau, etc.)

5) La définition des obligations de service public (qualité et prix du service, définition du territoire à desservir, etc.)

6) Les arbitrages des éventuelles rivalités d'usage et des conflits entre utilisateurs du réseau (entre opérateurs, entre opérateur et gestionnaire du réseau, entre opérateur et propriétaire du réseau, etc.)

7) Les conditions d'accès aux ressources naturelles et énergétiques (garantie d'approvisionnement, droit d'utilisation d'une certaine quantité de ressource, prix de la ressource, etc.)

8) L'interconnexion aux autres réseaux régionaux, (inter)nationaux (compatibilité, capacité, sécurité, etc.)

Ces fonctions de régulation constituent des enjeux majeurs, tant en matière de définition des règles régissant les rapports entre les différents acteurs utilisant le réseau, qu'en matière de résolution des éventuels conflits ; ces règles assurant une certaine stabilité et prévisibilité des relations entre les acteurs au sein des secteurs libéralisés. Notons ici que les formes de (re-)régulation des secteurs libéralisés observables empiriquement sont la plupart du temps issues d'une combinaison de dispositions issues des politiques publiques et du droit privé et commercial.

Une régulation combinant les politiques publiques et les droits de propriété : vers des régimes institutionnels de ressources infrastructurales ?

Pousser jusqu'au bout le point de vue analogique adopté dans cet article entre gestion des

ressources naturelles et artificielles (infrastructurales) implique de s'interroger sur la pertinence du cadre d'analyse des régimes institutionnels de ressources (3) pour analyser les modalités de dé-régulation et de re-régulation des secteurs libéralisés des industries de réseaux des grands services urbains. En effet, à y regarder de plus près, force est de constater que, pour chacune des fonctions de régulation identifiées plus haut, il est possible de repérer un certain nombre de dispositions de régulation issues aussi bien des politiques publiques, que des différents corpus du droit privé (code civil, code des obligations) (tableau 1, p. 6).

Les quatre dimensions de la durabilité des usages des réseaux de services urbains

On peut identifier quatre enjeux particuliers en matière de durabilité de la gestion et de l'exploitation des réseaux urbains, enjeux qui sont plus ou moins directement liés à ces fonctions de régulation, ainsi que directement affectés par le régime institutionnel.

La durabilité *technique* du réseau (entretien, développement technologique et spatial du réseau, sécurité).

La durabilité *économique* du réseau et des opérateurs (prix d'accès au réseau, valorisation du capital technologique, santé financière de l'ensemble des acteurs liés à l'exploitation du réseau).

La durabilité *sociale* des biens et services urbains fournis (accessibilité, abordabilité (prix), qualité, fiabilité et fréquence de l'approvisionnement/de la desserte, notamment dans les régions périphériques et/ou désavantagées de l'agglomération).

La durabilité *écologique* de l'exploitation du réseau (perturbations du cycle hydrologique, modifications de la topographie et de la

Fonctions de régulation	Politiques publiques	Droits de propriété
1) Gestion physique du réseau	Infrastructures, transports, énergie, télécommunications, protection des eaux, aménagement du territoire, protection de la nature et du paysage	Propriété formelle et droits de disposition sur les infrastructures de réseaux, obligations de maintenance
2) Définition des conditions d'accès et d'exploitation du réseau	Politique de libéralisation (loi sur les cartels), énergie	Propriété formelle et droits de disposition sur les infrastructures de réseaux, droits d'accès et d'usage (concessions, délégation, affermage)
3) Définition du statut légal des opérateurs et des propriétaires du réseau	Politique de libéralisation (loi sur les cartels)	Catégories du droit privé (Code des obligations, Code civil) et public, structure du capital du propriétaire du réseau, ainsi que des différents opérateurs
4) Règles de compétition entre les opérateurs	Politique de libéralisation (loi sur les cartels et loi sur l'attribution des marchés publics), accords internationaux (p.ex. ouverture des marchés, AGCS (4)), politiques sectorielles	Droits d'accès et d'usage (concessions, délégation, affermage) aux infrastructures de réseaux
5) Définition des obligations de service public	Politiques sectorielles (p.ex. énergie, sécurité alimentaire (eau potable), infrastructures, transports, télécommunications, etc.), politique de protection des consommateurs/de contrôle des prix	Concessions de service public (universel), droits des individus à accéder aux services publics d'intérêt général (5)
6) Arbitrages des éventuelles rivalités d'usage et des conflits entre utilisateurs du réseau	Politiques infrastructurelles et sectorielles	Propriété formelle et droits de disposition sur les infrastructures de réseaux, droits d'accès et d'usage (concessions, délégation, affermage)
7) Conditions d'accès aux ressources naturelles et énergétiques	Énergie, protection de l'eau, protection de l'air, aménagement du territoire	Droits de propriété sur les eaux (surface et souterraines), propriété foncière, concessions, autorisations de prélèvement
8) Interconnexion aux autres réseaux	Accords internationaux, politiques infrastructurelles et sectorielles (énergie, transports, etc.)	Droits d'accès et d'usage (concessions, délégation, affermage), dispositions de droit international

(4) Accord général sur le commerce des services

(5) Rodrigues S, 1999, La nouvelle régulation des services publics en Europe, Paris, Tec & Doc.

Tableau 1: Politiques publiques et droits de propriété intervenant dans la régulation des secteurs libéralisés des grands services urbains

structure du sol, fuites, émissions de polluants, électrosmog, modifications du paysage urbain et péri-urbain, dommages créés au patrimoine architectural, etc.).

Notons que la distinction opérée ici entre ces quatre dimensions de la durabilité est essentiellement analytique, en ce qu'elle permet d'identifier des situations de rivalités et de *trade off* entre ces différentes dimensions. Cela n'implique cependant pas qu'il faille renoncer à la production d'une évaluation globale de la durabilité qui passerait par la réagrégation de ces quatre dimensions.

Conclusion

Nos sociétés urbaines contemporaines sont confrontées à des choix cruciaux en matière de réorganisation des services publics urbains. Les processus de libéralisation en cours sont en train de (re)structurer en profondeur les espaces urbains et leurs aménités pour les décennies, voire le siècle à venir. L'ampleur de ces enjeux implique au minimum de se doter de cadres d'analyse permettant de mieux comprendre les principaux enjeux sociaux, économiques, écologiques et techniques de ces processus. C'est à cette tâche que se propose modestement de contribuer le cadre d'analyse proposé ici.

En effet, en l'absence, pour l'instant en tout cas, d'analyses empiriques systématiques, celui-ci peut déjà nous aider à nous interroger

sur un certain nombre d'enjeux présents ou futurs tels que par exemple :

(1) dissocier de manière claire dans le débat politique les processus de privatisation et de libéralisation et s'interroger sur les impacts (positifs ou négatifs) d'une privatisation sur le processus de libéralisation,

(2) s'interroger sur l'ordre chronologique et le contenu des dispositifs de (re-)régulation à mettre en place pour les différentes fonctions de régulation identifiées,

(3) s'interroger sur la cohérence de ces dispositifs, notamment sous l'angle de l'articulation entre politiques publiques et droits de propriété,

(4) s'interroger sur la pertinence (ou non) du maintien, dans certains cas, de la propriété ou du monopole publics sur certains composants/acteurs et bien analyser les risques d'une transformation d'un monopole public en un monopole privé,

(5) évaluer les possibilités d'utiliser *l'unbundling* pour réaliser des opérations de privatisation plus ciblées d'entités et/ou de fonctions spécifiques de l'entreprise (telles que la propriété sur le réseau, la production, ou encore la fourniture et distribution des biens et des services), etc. • Pc, Sn

VILLES ET QUALITÉ DE VIE - ENJEUX GLOBAUX, SOLUTIONS LOCALES

Forum Mondial

18 – 20 mai 2006, Genève

Société en crise, société en mutation, société en forte croissance : sur quelles valeurs construire notre devenir ? A l'heure où la population mondiale tend à s'imposer comme majoritairement urbaine, penser la qualité de vie dans la ville relève d'une actualité déterminante. Laboratoire de l'intégration sociale et du multiculturalisme, lieu d'expression de la diversité des aspirations individuelles, lieu d'édification d'un avenir commun, la ville focalise les grands défis contemporains.

A la croisée des enjeux globaux et du quotidien des citoyens, la qualité de vie exige des réponses au niveau local. Ces solutions viendront-elles d'une impulsion politique ou sociale, d'un nouveau modèle urbain ou encore d'un changement d'attitudes?

Le Forum de Genève sera l'occasion d'en débattre, de mettre en lumière de nouvelles pratiques urbaines et de faire ressortir par des exemples concrets les priorités des acteurs locaux, sur la base des questionnements suivants:

1. Quelle est la part de responsabilité des uns et des autres dans l'édification d'une ville de qualité?
2. Quels sont les critères de qualité de vie et les moyens d'action déterminants?
3. Quels sont les modes de collaboration multi-acteurs possibles?

Les renseignements complémentaires (participation, frais d'inscription) peuvent être obtenus sur le site internet du Forum: <http://www.qualitedevie.org/>

DÉVELOPPEMENT URBAIN DURABLE, GESTION DES RESSOURCES ET SERVICES URBAINS

Forum International d'Urbistique 2006

20 – 22 septembre 2006, Université de Lausanne

L'objectif de cet évènement est de rassembler des chercheurs et des praticiens autour du thème de la gestion durable des ressources et des services urbains, dans une perspective multidisciplinaire : des universitaires (géographes, politologues, économistes, etc.) et des décideurs des secteurs public et privé (élus, gestionnaires, ingénieurs, urbanistes, architectes, etc.) concernés par les problématiques. Les interventions seront en relation avec des projets de recherche théorique ou des expériences de bonnes pratiques. Les sujets auront trait aux thèmes suivants:

1. Gestion durable de l'énergie: Enjeux environnementaux, gestion institutionnelle et financement
2. Action publique pour un usage économe du sol urbain
3. Vers une gestion intégrée de l'eau urbaine
4. Eco-urbanisme et quartiers durables : quels projets pour quel habitat ?
5. Gestion des déchets : boucler les cycles de la matière pour un développement urbain durable ?
6. Mobilité durable et action publique

Les renseignements complémentaires (participation, frais d'inscription) sont à prendre auprès de :

Jean-Philippe **DIND**, Institut de Géographie de l'Université de Lausanne, Bureau 4070/BFSH2, 1015 Lausanne, Suisse, tel : 0041 21 692 30 76, fax : 0041 21 692 30 75 email : jean-philippe.dind@unil.ch, <http://www.unil.ch/igul/page14532.html>

Akbar **NOUR**, Centre de Compétence en Urbistique (CREM), Morasses 5 - CP 256, 1920 Martigny, Suisse tel : 0041 27 721 25 40 (42 direct), fax : 0041 27 722 99 77, email : akbar.nour@crem.ch, www.crem.ch

Ce forum est le fruit d'un partenariat entre les institutions suivantes :

Observatoire Universitaire de la Ville et du Développement Durable (UNIL)

CREM (Centre de compétences en urbistique, Martigny)

IDHEAP (Institut de hautes études en administration publique, Lausanne)

IEPI (Institut d'études politiques et internationales, Université de Lausanne)

Faculté des Géosciences et de l'environnement (UNIL)

HEVs (Haute Ecole Valaisanne, Sion)

Energie-Cités, Besançon, France
Institut international de gestion des grandes métropoles, Montréal, Canada