LES REMISES EN CAUSE DU MODELE DE SERVICE PUBLIC DANS LES TELECOMMUNICATIONS EN EUROPE

Le politique dans la régulation sectorielle

Edith BRENAC

© Réseaux n° 66 CNET - 1994

Au cours des années 80, le modèle européen de régulation du secteur des télécommunications (1), fondé sur les arrangements institutionnels et les principes du modèle de service public sous monopole d'Etat, se trouve partout mis en question et plus ou moins profondément remanié Ces déstabilisations participent du mouvement général de critique de l'Etat et de réorientation néo-libérale des politiques publiques le modèle de service public en est une cible exemplaire dans la mesure où il intègre les principales figures de l'intervention étatique, celle de l'Etat régalien, de l'Etat providence et de l'Etat modernisateur En même temps s'y manifestent les profonds changements qui s'opèrent dans la place et le type d'insertion des télécommunications dans le mode et le système global de production

Schématiquement, le nouveau modèle en gestation tend à substituer au monopole la concurrence, à la gestion publique la gestion privée régulée par le droit, au concept universaliste de service public un service public « résiduel », au centralisme une gestion complexe beaucoup plus décentralisée et multipolaire, à la coalition des « producteurs » (exploitants publics des réseaux, constructeurs, syndicats) comme acteurs clés du système une configuration des intérêts beaucoup plus complexe où grands usagers professionnels et concurrents potentiels prennent une importance décisive

Si ces lignes de convergence sont assez claires, encore que sur bien des points non vraiment stabilisées, cette redéfinition des modèles nationaux s'opère cependant selon des processus et dans des formes nettement différenciés d'un pays à l'autre quant au rythme, à l'intensité et à la nature des changements Ainsi, et pour les pays qui ont fait l'objet de la présente étude comparative (cf tableau 1)

– le Royaume-Uni fait figure de précurseur européen, fer de lance de remises en causes radicales , initié dès 1981-1982 par la séparation Postes/Télécommunications et l'introduction d'un deuxième opérateur, le mouvement de libéralisation-privatisation se développe et s'approfondit par paliers en 1991 puis 1993, avec le passage d'une situation de duopole protégé à une concurrence de plus en plus ouverte sur l'ensemble des services et réseaux, comme avec la privatisation de British Telecom commencée en 1984 et achevée en 1993 ,

– l'Allemagne et la France ne connaissent qu'un processus de réforme plus tardif et plus modéré les premières réformes intervenues respectivement en 1989 et 1990 tendent à donner plus de souplesse de fonctionnement et d'autonomie entrepreneuriale aux opérateurs publics désormais nettement distincts des instances de régulation, se présentant comme simple accommodation du modèle national traditionnel dans le respect de ses principes fondamen-

(1) Le texte présenté ici s'inspire de ma contribution "De l'Etat producteur à l'Etat régulateur, des cheminements nationaux différenciés L'exemple des télécommunications" à l'ouvrage collectif sous la direction de B JOBERT, *Le tournant néo-libéral en Europe Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan, 1994 Les travaux réalisés ont bénéficié d'un soutien financier du CNET dans le cadre du GDR Communication CNRS CNET Les apports des travaux existants, nombreux dans ce domaine, ont été dûment confrontés aux résultats et largement complétés par des analyses de première main comportant en particulier de nombreux entretiens approfondis auprès des principaux acteurs ou d'observateurs particulièrement informés dans chacun des pays étudiés Ces entrevues ont été menées avec la collaboration d'Andy Smith pour le Royaume-Uni, de Werner Reuter et d'Olivier Giraud pour l'Allemagne

Tableau 1a
Histoire institutionnelle des Télécommunications

Royaume-Uni	Allemagne
1912 Monopole public PTT (Post Office) + Cable & Wireless (hors Europe) **1932** tentative de réforme financière et organisationnelle (Bridgeman committee) **1969** Post Office = entreprise publique Gestion séparée mais solidarité Poste et Télécoms Personnel sous statut de droit privé **1974** Suppression du ministère des PTT **1977** « Carter Report »	Toujours monopole public des PTT (Deutsche Bundespost DBP) **1924** Statut spécial d'administration quasi-entreprise avec budget propre **1964-1976** Débats et projets successifs de modification du statut des Télécoms
Juil. 1981 Séparation Postes et Télécoms, premières mesures de libéralisation **Oct. 1981** Privatisation Cable & Wireless **Fév. 1982** Duopole licence Mercury sur réseau et services de base , extension libéralisation sur autres marchés **1984** Privatisation à 51 % de British Telecom , création de l'OFTEL, office chargé de la réglementation et du contrôle, en liaison avec le ministère DTI , pol de duopole protégé **1984** Libéralisation du câble **1988** Libéralisation des satellites **1991** Fin de la duopoly policy nouvelle ouverture à la concurrence sur les réseaux de base + réduction à 25 % de la participation d'Etat dans BT **1993** Nouvelle ouverture à la concurrence sur réseaux de base , achèvement de la privatisation de B T	**1985-1987** Commission gouvernementale pour les télécommunications « Witte Kommission » **1988-juil. 1989** Discussion parlementaire et adoption 1re réforme « Poststrukturgesetzt » Séparation mais solidarité financière Post, Postbank, Telekom, gardent statut d'administration mais + proche des entr publiques (CA, CI de surveillance) + Conseil parlementaire pour la pol d'infrastructure Réglementation assurée par ministère Libéralisation sauf sur réseaux et services de base **A partir 1991** Discussion d'un projet de Reform II visant le passage à un statut d'entreprise sous statut privé (société anonyme) avec ouverture du capital , négociations préalables entre partis de gouvernement + débat public , débat sur la suppression du monopole sur les réseaux et services de base **Fév. 1994** Compromis entre les partis de gouvernement privatisation partielle, capitaux publics majoritaires pendant 5 ans, contrôle par une holding de droit public Début du débat parlementaire

Tableau 1b
Histoire institutionnelle des Télécommunications

France	Italie
1889 Monopole public PTT **1923** Budget annexe **1970** Gestion séparée mais solidarité Poste et Télécommunications (Direction Générale des Télécommunications DGT) **1965-1974** Débats et projets divers de modification du statut des Télécoms	Monopole public sous gestion mixte **1923** Privatisation Cinq sociétés régionales **1925** Création de l'ASST, agence administrative ayant autonomie de gestion, pour l'international **1933** Reprise par l'Etat sous régime IRI-STET (droit privé, capitaux publics majorit) de trois sociétés régionales **1957-1964** Regroupement au sein de la SIP, filiale STET, des cinq sociétés régionales.
1985-1986 Début d'autonomisation de l'instance de réglementation au sein du ministère **1987** Projet de loi Longuet DGT Société nationale Retrait du projet Libéralisation marché services à valeur ajoutée et câble **1989-1990** Réforme Quilès **1989** Débat public et Rapport Prévot **Juil. 1990** Loi sur le statut de France Telecom, « exploitant public autonome » et accord sur le volet social **Déc. 1990** Loi sur la réglementation institutionnalisant organes et procédures réglementaires et conditions de concurrence (maintien du monopole sur les réseaux et services de base, libéralisation « maîtrisée » du reste) Cahier des charges de l'opérateur public et contrat de plan fixant ses rapports à l'Etat **1993** Nouveau projet Longuet Rapport Dandelot , ouverture des consultations , projet de loi prévu pour début 1994 Passage de FT à un statut de société anonyme à capital public majoritaire Projet repoussé à plus tard sous pression syndicale Consultation externe et négociation interne confiées au PDG de FT	**1982** Rapport de la « commission Morganti » sur les Télécommunications Propositions de réorganisation du secteur public (gouv Spadolini) **1984** Projet de loi Gava, gouvernement Craxi **1988** Proposition du Pt de l'IRI Prodi de « Superstet » Polémique et contreprojet « Supersip » (PSI) **Avr. 1989** Projet de loi Mammi soumis au Sénat **Juil. 1991** Adopté par le Sénat **Janv. 1992** Adopté par le Parlement (Ministre Lizzeri) arrête le principe de suppression de l'ASST et intégration au groupe STET, un calendrier et une procédure pour en fixer les conditions pratiques **Déc. 1992** Asst devient Iritel sous contrôle STET **Juil. 1993** Décision de création de Telecom Italia intégrant l'ensemble du système des filiales de la STET (sauf filiale d'équipement) Projet de privatisation de la STET (abandon du contrôle majoritaire du capital) avant fin 1994

taux (économie sociale de marché d'un côté, service public de l'autre) , dans l'un et l'autre cas cependant, le nouveau compromis réalisé se révèlera vite instable, ouvrant plus ou moins rapidement sur des réformes plus radicales en cours de négociation ou tout juste acquise et visant la privatisation partielle de l'opérateur public ,

– l'Italie reste pendant les années 80 relativement à l'écart du mouvement général le principal problème qui occupe la scène pendant toute cette décennie est celui de la rationalisation des structures d'intervention publique, c'est-à-dire de l'intégration dans une structure organisationnelle unifiée de la pluralité des opérateurs publics se partageant la gestion des différents types de services et réseaux Epineuse question qui fait figure de préalable à toute actualisation de la thématique de libéralisation-privatisation , cette réorganisation ne pourra aboutir et la question de la privatisation émerger réellement qu'avec l'approfondissement de la crise générale du système politique des années 1992-1993

La compréhension de ces différences implique de considérer l'introduction de nouveaux arrangements institutionnels comme le résultat d'un double processus de déconstruction-délégitimation du modèle de service public d'une part, de construction sociale et d'institutionnalisation d'un nouveau modèle de régulation sectorielle d'autre part Apparaît alors, derrière la similitude formelle des systèmes institutionnels et des règles du jeu correspondant au modèle du monopole de service public, la diversité réelle des conceptions et des interprétations concrètes de ce modèle propres à chaque pays Par ailleurs, l'ampleur des remaniements qui s'opèrent aussi bien dans les concepts que dans la configuration des intérêts inscrit la problématique sectorielle dans un débat social et un jeu politique qui dépassent la seule scène et les seuls réseaux de politique sectoriels et dont les spécificités informent la renégociation du compromis et son contenu La démarche comparative adoptée ici a pour objet et permet de saisir le poids du politique et des formes spécifiques de la régulation politique propre à chaque pays (représentations de l'Etat et de ses rapports à la société, formes de structuration et d'articulation des intérêts sociaux, bases et conditions fondamentales de construction du compromis social) dans la définition des conditions institutionnelles et dans les cheminements différenciés de la régulation sectorielle Au-delà du secteur des télécommunications, elle contribue à éclairer, à un niveau plus général, d'une part, les processus de changement et de réorientation importants de l'action publique tels que ceux connus dans les années 80 dans leur relation avec de grands courants théoriques et idéologiques tels que le néo-libéralisme, d'autre part, les processus de déstabilisation et de genèse de nouvelles formes institutionnelles qui fondent les modes de régulation sectoriels dont certains économistes (théoriciens de la régulation ou des conventions) admettent qu'ils sont d'ordre essentiellement socio-politique L'espace d'un article ne permet pas de développer de façon systématique à l'échelle de quatre pays une démonstration systématique , on se limitera donc à en souligner les enseignements les plus intéressants de ces différents points de vue Au préalable, il faut rappeler les changements contextuels majeurs qui, au cours des années 80, vont progressivement rendre de plus en plus inopérants les compromis et les arrangements institutionnels correspondant au modèle de service public

La nouvelle donne des années 80 : nouveaux enjeux économiques, nouveau climat intellectuel et international

On n'insistera pas longuement sur ces changements déjà souvent analysés et commentés

De nouveaux enjeux économiques

Alors que jusque-là, dans la phase de constitution des réseaux de base, le monopole public et le contrôle de l'Etat trouvaient dans une situation de « monopole naturel » (fortes économies d'échelle et d'envergure) leur plus solide fondement, des changements techniques majeurs aussi

bien en matière de réseaux que de services (2), l'effacement relatif des frontières entre technologies de l'information, des télécommunications et de la communication modifient profondément les conditions de concurrence et les rapports entre acteurs du « système télécommunications » Ces changements rendent possibles et appellent des offres concurrentes , sur des segments de plus en plus larges du marché, la concurrence devient possible , le consensus le plus large fait place à la controverse sur le régime de marché adéquat, controverse où s'affrontent des économistes de renom (Allen) Par ailleurs, avec la diversification des services s'opère une profonde complexification et une restructuration des divers secteurs de la demande de telle sorte qu'au-delà de leur application aux services de base, les références classiques du service public perdent de leur évidence

Ce développement croise celui, plus général, des activités de services au sein des économies dites « post-industrielles » , le poids qu'y revêt le facteur « information » place dorénavant les acteurs de ces secteurs dans une étroite dépendance à l'égard des opérateurs publics des télécommunications De même, les services d'information et de communication prennent une place tout à fait stratégique dans les transformations en cours des modes d'organisation des processus de production, des entreprises et de leurs rapports à leurs partenaires (modèle post-fordiste) Le doute s'instaure quant à la capacité des monopoles publics de répondre aux exigences en qualité et en flexibilité de cette demande et de faire face à la gestion de systèmes d'une telle complexité , les rigidités supposées et l'hégémonie d'offreurs monopolistiques sont mises en balance avec les avantages d'une offre concurrentielle ou maîtrisée de l'intérieur par les grands utilisateurs qui ont la capacité de développer eux-mêmes ou de recourir à d'autres sources d'expertise technique Dans ces conditions, sont de plus en plus contestés en particulier par ces grands usagers et mis en cause concrètement par des stratégies de contournement (« by-pass »), les systèmes de péréquations (« subventions croisées ») instituant une solidarité tarifaire entre usagers (résidentiels et professionnels) ou entre zones géographiques (courte et longue distance, zones rurales, urbaines) qui permettaient aux opérateurs de mettre à profit les externalités de réseau (effets de « club ») et de tendre vers le réseau « universel » , dans la même perspective, la prise en charge des coûts liés à la satisfaction d'objectifs de service public plus spécifiques par le budget des opérateurs et donc par les usagers (par des surtarifications) est également mise en question

De même, le mouvement général de globalisation des marchés et de la concurrence repose centralement sur le développement des services et des réseaux de communication à une échelle mondiale , ceux-ci en sont un vecteur tout à fait essentiel de telle sorte que la globalisation de ce marché lui-même, l'ouverture des frontières, l'unification des systèmes et l'interconnexion des réseaux, la baisse des coûts, l'efficacité et la qualité de l'offre deviennent des enjeux stratégiques de premier ordre pour de nombreux secteurs, pour des intérêts puissants et de plus en plus nombreux (en premier lieu pour les multinationales et dans le domaine des services financiers)

S'opère ainsi une importante transformation du statut technico-économique des télécommunications, un passage

– d'une activité d'infrastructure monoproduit doublement marquée, d'un côté par une logique équipementière et manufacturière (développement des industries de biens d'équipement) et une rationalité d'optimisation globale de réseaux intégrés, de l'autre par des enjeux d'intégration tant économique que sociale de l'espace national,

– à une activité de services, élément fondamental de la compétitivité de l'économie et du renouvellement du système

(2) Nouveaux modes de transmission satellites, transmission par faisceaux hertziens, fibre optique , passage de l'analogique au numérique ; diversification des services et des usages, avec la télématique par exemple

social dans son ensemble comme de leur insertion dans l'espace mondial, en même temps que nouveau lieu de valorisation du capital, activité régie par des principes de développement tels que diversification, souplesse, ouverture, complexité

En même temps s'opère un changement corrélatif dans la configuration des acteurs dont dépend centralement le développement du secteur (E Noam, 1988) La première dynamique mettait en scène et supposait la coopération et l'échange entre trois principaux types d'acteurs constituant le réseau, relativement simple, des « producteurs » les constructeurs de matériels (les industriels des télécommunications), les opérateurs publics, ainsi que les syndicats de personnel de ces opérateurs dont en principe les avantages statutaires (liés à la fonction publique) étaient garants du respect des contraintes (« servitudes ») de service public (3) Dans la nouvelle configuration, ces acteurs doivent, sinon s'effacer, du moins faire place à une structure d'offre beaucoup plus complexe et mouvante où les professionnels de l'informatique, du logiciel, prennent une importance stratégique, où apparaissent des opérateurs concurrents et où, du côté d'une demande qui se différencie, les usagers professionnels disposent d'une autonomie (garantie par une expertise propre) et d'un pouvoir de négociation de plus en plus importants

Ces changements dans la hiérarchie et la nature des enjeux, dans la hiérarchie et la nature des intérêts se traduisent par de fortes pressions au renouvellement des règles du jeu que favorise l'ébranlement des systèmes de représentation et croyances qui fondaient l'ordre existant , l'idéologie du monopole naturel et du réseau universel, fondements du modèle du monopole de service public, est battue en brèche par le nouveau dogme du marché

Une nouvelle conjoncture intellectuelle et internationale

Le mouvement dit de « déréglementation » a pris naissance aux Etats-Unis au cours des années 70, s'y déployant plus radicalement au cours des années 80 comme au Royaume-Uni (4), accompagné d'une grande effervescence intellectuelle agitant le milieu des économistes autour des théories de la concurrence et des idées néo-libérales (Allen 1992, Simon 1991, Veljanovski 1987,1989) , celles-ci lui fournissent, non sans beaucoup d'ambiguïtés, son argumentaire intellectuel Face au modèle européen de service public, les modèles américain puis britannique de la « déréglementation », deviennent des références obligées Peu importe pour les tenants de l'idéologie libérale que ce terme recouvre des évolutions très différentes sinon inverses, dans leur contenu d'un pays à l'autre en fonction des situations de départ (monopole privé réglementé aux Etats-Unis (5), monopole public régulé par des critères de rationalité collective en Europe) pourvu que le mouvement prenne figure de nécessité incontournable, pourvu aussi que s'opère le retrait de l'Etat producteur et que son activité réglementaire fasse converger les systèmes nationaux vers le développement de la concurrence et l'ouverture des marchés nationaux De fait, une fois engagés dans ce processus, les grands opérateurs et les gouvernements des pays précurseurs cherchent activement à porter ailleurs le mouvement (6) de telle sorte que se constituent et se renforcent progressivement des coalitions transnationales d'intérêts favorables au changement ou qui, au contraire, tentent de s'y opposer ou de le freiner

Pour les pays européens continentaux qui entrent plus tardivement dans un processus de réforme, la construction européenne et la concurrence effective en pro-

(3) Ce système, régi par une logique d'intérêt collectif et un postulat scientiste, est supposé intrinsèquement prendre en charge les intérêts des usagers

(4) Suivis très rapidement par le Japon (en 1984) (ouverture à la concurrence y compris sur les réseaux et services de base, privatisation partielle de NTT) mais dans une version beaucoup moins doctrinaire

(5) D'où l'idée d'une 'déréglementation" possible grâce à la concurrence

(6) Le constat est général puisque l'on verra ensuite la France, par exemple, participer à ce processus de diffusion lorsque France Télécom se portera acquéreur de réseaux privatisés, par exemple en Amérique latine (Argentine, Mexique)

venance des pays dérégulateurs deviennent des « contraintes externes » qui prennent au fil des années une acuité de plus en plus forte et décisive (7) Ainsi le nouveau compromis se négocie sur des scènes, dans des arènes politiques en forte interaction sur le triple plan des mécanismes du marché, du débat d'idées, des argumentaires qui participent à la formation de l'opinion en particulier dans les cercles professionnels, et de la négociation internationale elle-même Dès le début des années 80 se développent, au sein de la Commission européenne, une réflexion et des débats sur l'avenir des télécommunications, sur une stratégie commune incluant l'ouverture des marchés D'abord centrée sur une recherche d'harmonisation des législations et de normalisation technique tendant à unifier les conditions d'accès aux réseaux, combinées à un processus de libéralisation progressif et relativement modéré (Livre vert), la politique impulsée par la Commission européenne va tendre, avec la construction du grand marché (rapport de la Commission 1992), à mettre l'accent sur une ouverture de plus en plus systématique et radicale à la concurrence y compris sur les réseaux et services de base de communication vocale (échéance prévue pour 1998 en ce qui concerne les services), comme moyen d'ouvrir des marchés encore très peu transnationaux, d'y promouvoir l'innovation et la baisse des tarifs

Le changement de perspective est tout à fait conséquent par rapport aux débats professionnels qui occupaient jusque-là la scène internationale On cherchait alors l'élimination des effets concurrentiels des désajustements inévitables entre systèmes nationaux, par exemple en matière de tarifs internationaux, l'harmonisation des normes techniques destinée à assurer la compatibilité des systèmes techniques, l'élaboration, dans la logique du modèle de l'Etat modernisateur, de nouveaux systèmes techniques visant l'idéal de réseaux unifiés, cohérents et universels (modèle du Réseau Numérique à Intégration de Service du début des années 80)

Dans la déstabilisation de ce modèle, la construction européenne va jouer un rôle qu'on ne doit pas sous-estimer Au-delà (ou en deçà) des affrontements d'intérêts, de stratégies et d'idéologies dont elle est le siège et qu'elle porte (8), des modèles qu'elle véhicule et met en place, l'Europe va être en soi, ne serait-ce que par les transferts de compétences et les complémentarités qu'elle institue entre les niveaux nationaux et européen, un élément majeur de déstabilisation des systèmes de régulation et de la position des opérateurs publics nationaux L'exigence première du Livre Vert (qui s'enracine d'ailleurs au principe même du modèle anglo-saxon) d'une dissociation institutionnelle entre les fonctions de réglementation et d'opérateur de réseaux introduit obligatoirement, à elle seule, dans chaque pays un changement institutionnel majeur en même temps qu'un inévitable débat sur le statut de l'opérateur Elle a impliqué en outre un certain éloignement et donc l'affaiblissement des opérateurs par rapport à l'élaboration de la politique communautaire (la participation aux concertations entre Etats, par exemple au « groupe de hauts fonctionnaires des télécommunications », impliquant directement dorénavant les administrations et non les opérateurs) Par la sélection de ses partenaires, ou plutôt l'ouverture très large des processus d'élaboration des décisions au « lobbying » facilitant voire favorisant l'accès et l'influence de certains groupes (les grands usagers par exemple), la Commission pèse sur la structuration du champ Bien plus, elle s'affirme de plus en plus comme lieu autonome de régulation et d'accélération du processus de changement (9) , à son instigation, les échéances fixées en Conseil des

(7) La part des Etats-Unis, du Japon et du Royaume-Uni dans le marché mondial des télécommunications dépasse 50 % dans la plupart des domaines (équipements ou services (Cowhey, 1990)

(8) Par exemple différence d'approche entre la Direction de la Concurrence - DGIV - et son commissaire de l'époque Sir Leon Brittan, puissant partisan du modèle anglo-saxon, et la Direction des télécommunications - DGXIII - plus modérée et plus sensible aux approches française et allemande

(9) Cf les controverses autour de l'exercice de cette autonomie dans l'usage de l'article 90-3 et sa confirmation par la Cour de Justice

ministres bousculent les agendas sectoriels nationaux et en pré-construisent fortement les termes

Au-delà de la Communauté européenne, ce nouveau climat intellectuel et idéologique s'est développé dans l'ensemble des instances professionnelles internationales de concertation et de coopération qui durent elles-mêmes s'adapter au nouveau contexte Les réseaux d'échanges et de coordination qui s'étaient développés de longue date au sein du secteur des télécommunications, en particulier au travers des organismes de coordination et d'harmonisation technique et tarifaire constitués dans le cadre de l'Union Internationale des Télécommunications (le Comité Consultatif International pour le Télégraphe et le Téléphone, CCITT) ou avec la Conférence Européenne des administrations des Postes et Télécommunications (CEPT) (10), fonctionnaient comme forums transnationaux où circulaient et se débattaient idées et projets entre professionnels partageant une culture technique ainsi qu'un ensemble de valeurs et représentations (en particulier le référentiel de service public) liées à leurs responsabilités de gestionnaires, concepteurs, constructeurs de réseaux publics Dorénavant, ces instances deviennent des arènes où s'affrontent idées, intérêts et stratégies contradictoires face à l'internationalisation de la concurrence et à la dérégulation, lieux que les pays et intérêts qui en sont promoteurs (Etats-Unis, Royaume-Uni et grands utilisateurs) cherchent à utiliser pour étendre le mouvement (J L Renaud, 1990) S'y joue donc également la reconfiguration des réseaux d'acteurs et des rapports de force Ainsi, la création de l'ETSI (European Telecommunications Standards Institute) en 1988, organisme indépendant qui reprend les activités de normalisation technique jusque-là du ressort de la CEPT, est significative non seulement de l'importance conférée à la normalisation dans le processus d'unification des marchés (à une échelle qui dépasse la seule communauté) mais surtout de la volonté de soustraire le processus d'élaboration des normes au seul contrôle des administrations et des opérateurs publics pour l'ouvrir à l'ensemble des intéressés potentiels, publics et privés, en particulier aux constructeurs d'équipement et aux usagers La CEPT elle-même est remise en cause et laisse place à des organismes spécialisés tels qu'un forum des régulateurs (Ectra), une organisation représentative des opérateurs (ETNO) qui doivent trouver nouveaux souffle et légitimité

Ainsi, dans le nouveau contexte technique et économique des années 80, l'idéologie néo-libérale largement véhiculée par ces instances internationales, apparait comme *l'opérateur idéologique du changement de modèle* Le néo-libéralisme, dans son argumentaire doctrinal et son arsenal de recettes pratiques, est l'instrument intellectuel de la déconstruction du modèle de service public, de la désintrication des enjeux et intérêts qu'il représente et d'une réarticulation des intérêts comme d'une réorientation des politiques publiques La critique de l'Etat et des corporatismes, l'idéalisation de la concurrence et des arbitrages du marché, vont intervenir comme agent puissant de délégitimation des coalitions et des règles du jeu qui présidaient à la gestion sectorielle et faciliter son ouverture à d'autres intérêts , l'idéalisation des vertus de la concurrence, de la liberté, de l'ouverture contribue également à faire sauter le verrou des protectionnismes et réglementations nationales, obstacles à la globalisation des marchés ainsi qu'à délégitimer les mécanismes de transferts permettant de satisfaire aux exigences de service public (11)

Si tels sont les changements contextuels fondamentaux où s'origine le tournant des années 80 et qui expliquent la généralité des inflexions du mode de régulation sectoriel, reste à comprendre leur réception différenciée et la diversité des processus

(10) Créé en 1959, ce forum des administrations (et non des gouvenrments) concerne l'ensemble des pays d'Europe occidentale et s'est ouvert ensuite aux pays de l'Europe centrale et orientale

(11) Bien entendu, ceci ne remet pas en cause en soi les principes de service public eux-mêmes mais en fragilise considérablemnet la mise en œuvre en dissociant ce qui jusque-là "faisait système"

de changement dans des pays même apparemment très proches L'efficacité de la fonction corrosive de l'ordre établi de ces changements techniques, économiques et idéologiques dépend en premier lieu du niveau de performance, de la cohérence interne du modèle de service public dans chaque pays

L'inégale érosion du modèle de service public

En effet, bien qu'apparemment unifié autour de quelques grands principes communs (monopole, gestion publique, obligations de service public), ce modèle de régulation sectoriel, différemment ancré intellectuellement et idéologiquement et quant à son mode de fonctionnement concret, a été décliné de façons sensiblement différentes dans les quatre pays et avec des performances inégales, de telle sorte qu'il s'est révélé plus ou moins capable d'adaptation, plus ou moins vulnérable à la critique néo-libérale comme à l'apparition de groupes porteurs de sa remise en cause Fragmentés ou fortement intégrés, régis par le conflit ou la négociation, ouverts ou non à l'apparition de nouveaux intérêts, les réseaux de politique sectoriels tels qu'ils émergent des années 70 abordent donc les enjeux de la nouvelle décennie avec des capacités de réponse très inégales

Jusque dans les années 80, on l'a dit, la logique de développement des télécommunications relevait, très schématiquement, d'une problématique de construction d'infrastructures collectives, le monopole public étant censé permettre une conception et une gestion rationnelle et performante du réseau, dans une perspective de service public, c'est-à-dire visant en principe l'égalité d'accès au service sur l'ensemble du territoire et pour les différentes catégories d'usagers dans les limites d'une gestion à l'équilibre Une telle logique d'équipement impliquait une double série d'enjeux et de problèmes

– technico-économiques, correspondant à la constitution et à la mobilisation d'un savoir-faire technique et d'industries nationales d'équipement , quelle que soit la stratégie adoptée, la nature des rapports entre industries d'équipement et maîtres d'œuvre des réseaux est dans cette phase tout à fait décisive ,

– financiers et institutionnels le recours à l'autofinancement s'est vite et partout avéré insuffisant pour assurer un rythme de développement satisfaisant tandis que la plupart des gouvernements européens, à l'exception de l'Allemagne, se refusaient à reconnaître l'intérêt stratégique ou à concrètement prendre en compte les exigences d'un développement cumulatif des réseaux (*Réseaux* 49-1991) Partout, s'est ainsi creusé l'écart avec le développement rapide connu aux Etats-Unis et s'est trouvé posé le problème de l'autonomie financière du « système télécoms » et de sa dépendance à l'égard des contraintes de la politique financière globale des gouvernements ou des instances territoriales Cette dépendance rendait accessoirement de moins en moins acceptable aux yeux des experts comme des responsables des télécommunications la solidarité financière et organisationnelle qu'impliquait l'intégration (à la suite du télégraphe) des services des Postes et des Télécommunications dans un même cadre administratif

Ces problèmes vont devenir particulièrement aigus dans les années 70 dans la mesure où apparaît alors évident le décalage de l'offre face à la croissance du potentiel productif et à la banalisation du téléphone comme élément du mode de vie et, d'autre part, avec l'exigence de modernisation rapide des réseaux qu'appelaient l'émergence des techniques numériques ou les perspectives de développement de nouveaux services de communication

Confrontés aux mêmes types d'exigences et de problèmes, les pays étudiés ont apporté des réponses relativement dissemblables, d'une part, à la question de l'autonomie financière et de gestion de l'opérateur public (c'est-à-dire du mode de gestion de la tension entre politique industrielle et politique macroéconomique), d'autre part, à la question de la structuration des réseaux de politique publique et de leur mode de régulation interne Au Royaume-Uni et en Italie, la politique sectorielle a grandement pâti de sa subordina-

tion aux exigences de la politique macroéconomique, tandis que la France et l'Allemagne lui reconnaissaient un caractère prioritaire dans une perspective modernisatrice , pour des raisons et dans des formes différentes, les dysfonctionnements des modes institués d'articulation des intérêts sont devenus manifestes pour les premiers alors que les seconds démontraient au contraire la capacité de réponse et d'adaptation de réseaux fortement intégrés

Le Royaume-Uni l'épuisement précoce d'un modèle mal assuré et conflictuel

Au Royaume-Uni comme en Allemagne et en France, le débat sur le statut de l'opérateur public était récurrent depuis le début du siècle, visant à définir des conditions institutionnelles de fonctionnement mieux adaptées (en particulier financièrement) à une activité à caractère industriel et commercial, impliquant des investissements massifs et une perspective de long terme Faisant déjà figure de précurseur, le Royaume-Uni opéra le passage (généralement souhaité par l'élite dirigeante des opérateurs) à un statut d'entreprise publique dès 1969 Cette réforme ne suffit cependant pas à assurer l'autonomie souhaitée Quelle que soit la majorité au pouvoir, la fixation des tarifs, les programmes d'investissements et l'accès à l'emprunt restèrent soumis aux exigences de la politique globale de régulation Cette subordination de la politique sectorielle à la politique macroéconomique et à des acteurs (Trésor, capital financier) qui comprenaient mal les exigences des systèmes techniques a eu de multiples conséquences négatives (déficit, irrégularités et insuffisance des capacités d'investissement) La reprise de l'investissement en fin de période ne peut effacer ces effets qui se sont doublés, comme le souligne notamment un rapport d'experts de 1977 (Carter Report, 1977), de problèmes non moins récurrents de direction et de difficultés graves d'articulation des intérêts

Pour des raisons complexes qui renvoient à différentes spécificités du système britannique et du rapport Etat-industrie dans ce pays (ambiguïté et limites des objectifs assignés au secteur public, caractéristiques, formation et culture des élites, histoire et conditions du développement économique), il n'y a en fait pas eu réellement mise en œuvre d'une stratégie de développement permettant la mobilisation des acteurs sous un leadership public L'idée même d'une responsabilité particulière de l'entreprise publique dans la structuration et le renforcement des perspectives de développement de ses partenaires semble d'ailleurs assez étrangère à la culture britannique de service public Au-delà des médiocres capacités managériales de la direction du Post Office, sont en cause les capacités de pression (voire de blocage, sinon de « capture ») aussi bien des industriels que des syndicats sur les gouvernements et en particulier sur le Parti travailliste On se trouvait ainsi, à la fin des années 70, en face d'un ensemble d'acteurs sectoriels très fragmenté, dominé par le conflit, sans espace et instance d'arbitrage ou de médiation Ce blocage de la négociation sociale et du processus politique était significatif, au niveau sectoriel, de la crise générale du consensus keynésien et social-démocrate (dont l'évidence devait éclater au grand jour lors des grandes grèves de 1978-1979, avec « the winter of discontent »)

Comparativement aux autres grands pays européens, on ne peut pas dire que la situation concrète du secteur ait été vraiment catastrophique malgré des taux de productivité et de pénétration du téléphone faibles, mais la *perception sociale* de ces dysfonctionnements était aiguë et donnait prise à la rhétorique du "déclin" ainsi qu'aux revendications d'usagers professionnels dûment organisés

L'Allemagne et la France : des programmes modernisateurs scellant la coopération des producteurs

Toutes choses égales par ailleurs, la trajectoire suivie par l'Allemagne et la France pendant les décennies 60 et 70 a été presque inverse à celle du Royaume-Uni Après d'assez vains mais longs débats tendant à trouver des solutions institution-

nelles susceptibles d'assurer à l'opérateur public l'autonomie de développement revendiquée par l'élite dirigeante, et face aux résistances politiques et syndicales à toute solution du type entreprise publique, cette problématique institutionnelle s'est effacée dans chacun des deux pays au profit du passage à une problématique de modernisation industrielle résolument volontariste La politique sectorielle, dès lors, s'est trouvée placée au cœur de la politique gouvernementale, ses enjeux étaient reconnus comme prioritaires, légitimés par leur inscription dans une stratégie plus vaste La contrainte financière était du même coup levée Ces politiques de modernisation étaient prises en charge par des réseaux de politique publique fortement intégrés et coopératifs liés par des systèmes d'échanges politiques mettant en jeu la définition des prix et tarifs et le partage de la rente, la répartition et les marchés garantis, la constitution et le partage des savoir-faire ainsi que les choix techniques Malgré les critiques qui ont pu être portées à leur mode de fonctionnement, les performances réalisées et les potentialités de ces réseaux leur conféraient, à l'entrée des années 80, une forte légitimité Sans doute au cours de ces années, dans les deux pays, les relations d'interdépendance fournisseurs-opérateur public sont-elles devenues moins consensuelles ou collusives, mais elles se sont faites en même temps plus stimulantes, se fondant davantage sur la reconnaissance des intérêts mutuels, la croissance contribuant à souder les partenaires Au-delà de ces similitudes, ces deux modèles se spécifient par le mode de coopération et la hiérarchisation des acteurs

La variante néo-corporatiste , le poids des industriels

En Allemagne, le leadership que détient en principe l'opérateur public, la Deutsche Bundespost (DBP), comme donneur d'ordres et comme puissance réglementaire, était triplement limité par une représentation systématisée et instituée des intérêts et forces politiques au sein même d'instances de direction de type néo-corporatiste , par la puissance des industriels d'un côté, des syndicats de l'autre (le ministère des PTT ayant été le lieu d'une forte avancée de la cogestion à la fin des années 70) , enfin, par le principe de concertation et de recherche du compromis négocié comme règle du jeu reconnue par l'ensemble des acteurs Le contrôle du système de Recherche-Développement par les industriels impliquait une forte dépendance de la DBP à leur égard du point de vue de la stratégie technologique, dépendance qui a pu s'interpréter, ici aussi, en termes de « capture » (Lehmbruch) Les problèmes de gestion du développement technique ou la cartellisation et la fermeture du marché, objets de critiques sévères pendant une période, ont cependant fait l'objet, au cours des années 70-80, de certains réajustements permettant notamment d'intégrer au réseau de politique publique des acteurs tels qu'IBM, potentiellement dangereux pour l'équilibre des forces

La variante technocratique

En France, avec le Plan Téléphone lancé en 1974, se déploie, dans un nouveau champ, le modèle des « grands programmes », où l'élite technocratique française issue des grands corps techniques de l'Etat (X- Mines, Ponts, Télécoms) prend en charge, dans une logique et des conditions échappant aux contraintes financières de court terme, la définition et le pilotage d'un grand programme modernisateur L'élite du corps des ingénieurs Télécoms y démontre (comme d'autres corps l'ont fait avec le nucléaire, l'armement ou l'aéronautique) la qualité de son leadership sectoriel, sa capacité à structurer et dynamiser son environnement, à utiliser la commande publique et l'expertise technique pour susciter la constitution de partenaires industriels capables finalement de prendre leur autonomie et d'affronter le marché international (comme ce fut le cas pour Alcatel dans les années 1980) Le leadership était ici clairement du côté de l'administration (capable elle-même de renouveler ses modes d'organisation, sa culture, et de mobiliser l'ensemble de ses forces), dans un mode de relation avec ses partenaires beaucoup plus hiérarchique, moins

négocié, facilement qualifié d'arrogant

L'Italie la dérive partitocratique

Le développement des infrastructures et services de télécommunications dans cette période d'extension et de consolidation des réseaux de base va se heurter, en Italie, à une double difficulté qui lui est tout à fait spécifique la fragmentation des instances de gestion publique, consolidée par son articulation aux stratifications du monde politique Contrairement à la plupart des autres grands pays industriels, le système italien des télécommunications, hérité de l'époque mussolinienne, a continué à être géré dans l'après-guerre par une pluralité d'opérateurs, aux statuts hétérogènes et aux compétences marquées par une histoire chaotique plus que par une rationalité fonctionnelle (12) Malgré cette complexité et cette fragmentation, le développement du secteur s'opéra sans problème majeur jusqu'au début des années 70 grâce au dynamisme de l'élite démocrate-chrétienne qui avait, là comme ailleurs, pris le contrôle du secteur public

Par contre, la situation s'est alors considérablement dégradée pour aboutir, à la fin de la décennie, à un retard considérable en termes de disponibilité comme de qualité de l'offre de services et des réseaux, d'efficacité technique et économique, de niveaux d'investissements Les analyses mettent en avant le blocage des tarifs et donc des investissements, dont les conséquences étaient amplifiés du fait des inefficiences et obstacles au développement résultant de *l'organisation du secteur* La fragmentation institutionnelle induisait des divergences d'intérêts renforcées par la crise , contrairement aux autres pays, le jeu des compensations tarifaires entre les différents types de trafic était bloqué par la multiplicité des opérateurs et ne pouvait permettre un développement cohérent des réseaux , les conditions de financement et de stabilité n'étaient pas remplies qui puissent permettre le développement de l'innovation technique chez les fournisseurs Ces dysfonctionnements sont en fait révélateurs de la dérive progressive du système de gestion publique, qui était devenu l'objet d'un vaste partage de prébendes entre partis politiques ou courants internes aux partis à partir desquels se sont constitués autant de réseaux d'échanges politiques clientélistes parallèles (la « lotizzazione ») Dans les télécommunications, ces liens d'échanges répartissent et soudent ainsi en factions rivales les instances dirigeantes des opérateurs publics (attribuées en règle générale à différents courants de la Démocratie chrétienne), les fournisseurs d'équipement et les syndicats (la centrale syndicale catholique, CISL, bénéficiant d'une position hégémonique en particulier au sein de l'ASST)

Avec la sensibilisation à l'importance nouvelle du développement des industries électroniques, les enjeux collectifs d'une telle situation ont commencé à être perçus au cours de la décennie 70, au moins au niveau des experts et de certaines sphères gouvernementales mais de façon encore très minoritaire La première nécessité des années 80 sera de faire émerger le débat puis de faire inscrire de façon durable les problèmes sectoriels sur l'agenda politique

Ainsi, comme au Royaume-Uni, la concrétisation du modèle classique de service public s'est soldée par une situation sectorielle très problématique Fondamentalement, la crise, plus globale, politique, qui s'ébauche alors est cependant d'une tout autre nature et les problèmes vont être posés dans des termes très différents , la question principale ne sera pas celle d'une remise en cause de l'interventionnisme étatique et du modèle du monopole public, mais de son insuffisant accomplissement

Selon les pays, le modèle existant a donc, à l'aube des années 80, plus ou

(12) Des entreprises appartenant au système des "partecipazione statale" du groupe IRI (en simplifiant beaucoup : la SIP pour les réseaux locaux, Italcable pour les liaisons internationales hors Europe, Telespazio pour les satellites, Italtel pour l'équipement, l'ensemble étant sous holding STET) ; un organisme ayant statut d'administration, doté d'une certaine autonomie de gestion mais intégré au ministère des PTT et jouissant d'une position forte, l'Azienda di Stato per i Servici Telefonici (ASST), en charge du trafic interurbain et européen

moins perdu de son efficacité, de sa cohérence et de sa stabilité interne Tandis qu'en Allemagne et en France il n'a pas encore montré ses limites et épuisé ses capacités d'adaptation, le Royaume-Uni, par difficulté à articuler Etat et industrie, l'Italie, par la perversion du mode d'articulation qui lui est spécifique (la partitocratie), connaissent des défaillances du système d'action publique qui délégitiment profondément le modèle de service public et l'Etat modernisateur ou tout au moins appellent réactions

Les deux versions du tournant néo-libéral

Ces situations sectorielles nationales dissemblables et le degré de prise qu'elles offraient à la critique néo-libérale contribuent pour une large part à expliquer les deux formes distinctes que va prendre dans les années 80 le tournant néo-libéral, dans un processus cependant où la problématique sectorielle s'articule à l'évolution générale des idées et systèmes de représentation, au débat et au jeu politique d'ensemble

Une version radicale et doctrinaire

Illustrée par le cas britannique l'objectif et le débat sont centrés très vite sur une restructuration radicale du marché, l'ouverture générale à la concurrence et la privatisation, sur le retrait de l'Etat producteur gestionnaire de services publics et son recentrement sur la promotion et la régulation du marché L'épuisement du modèle sectoriel ne faisant que corroborer l'échec général des recettes néo-keynésiennes comme des tentatives d'institutionnalisation de la concertation sociale, les dysfonctionnements sectoriels (blocage de l'innovation, insuffisances de l'offre, blocage de la négociation sociale) sont saisis par le gouvernement Thatcher comme une excellente opportunité pour mettre en actes de façon exemplaire des éléments-clés d'un programme d'ensemble (retrait de l'Etat mais réaffirmation de son autorité, restauration de la nation dans sa vocation internationale, des intérêts de la City et du monde des affaires international, lutte contre tous les corporatismes) Les entorses à l'orthodoxie liées à une démarche malgré tout très pragmatique feront l'objet de corrections partielles par étapes aboutissant au retrait total de l'Etat du capital de British Telecom et à l'ouverture du marché à des opérateurs de plus en plus nombreux

A cette version s'oppose une version plus subtile, plus pragmatique, faite d'ajustements et de réinterprétations successives, d'hybridation des concepts et des arrangements institutionnels qui, par perte progressive de cohérence, changement de fait de la rationalité dominante, conduisent finalement à des réalignements institutionnels plus conséquents Elle s'affirme d'abord comme exigence de *réforme de l'Etat et des conditions de l'action publique* visant la correction des travers bureaucratiques, l'introduction de plus de souplesse de gestion, d'ouverture aux exigences de la demande et surtout d'autonomie entrepreneuriale et donc de capacité compétitive dans un contexte de plus en plus ouvert sur l'extérieur et soumis à la concurrence En fait, la tentative ambiguë de sauvegarder les normes et valeurs du service public aboutit à une hybridation des concepts et finalement à des conflits de rationalité, de telle sorte que ces réformes, apparemment mineures, déstabilisent en fait rapidement les systèmes de représentation et le positionnement des acteurs Dans un processus qui illustre le propos de G Majone (1991), l'ouverture progressive à la concurrence, la séparation du régulateur et de l'opérateur, de la poste et des télécommunications, la valorisation croissante du référentiel entrepreneurial dont sont porteuses les réformes de 1989 et 90 en Allemagne et en France, par exemple, provoquent un délitement progressif de la « ceinture protectrice » de ce qui représente le « noyau dur » du modèle antérieur le monopole public sur le réseau universel de base Le basculement des problématiques et la levée des tabous autorisant la mise sur agenda de la question de la privatisation (passage à un statut de droit privé – SA – et ouverture de leur

capital) interviennent ensuite assez rapidement à la faveur de l'intensification des pressions désintégratrices externes et internes (crise financière, concurrence internationale, politique communautaire) , en particulier les contraintes imposées par la crise financière de l'Etat, partout présente, incitent les acteurs sectoriels traditionnels, y compris l'élite dirigeante des opérateurs publics eux-mêmes, à chercher la sortie ou du moins la mise à distance des contraintes du système étatique Cette dynamique est clairement observable en particulier en Allemagne et en France En Italie, par contre, elle est freinée par la capacité de résistance à tout changement des réseaux d'intérêts clientélistes face aux velléités de rationalisation des structures d'intervention publique, résistance qui ne pourra être vraiment levée qu'avec l'effondrement général du système partitocratique

La politisation de la politique sectorielle et ses formes différenciées

Que l'enjeu central soit la privatisation ou la réforme de l'action publique, le changement revêt une double dimension redéfinition des fondements conceptuels, des enjeux, des principes et normes de la régulation (de la régulation politique à la concurrence régulée par le droit) , reconfiguration des réseaux d'acteurs, de leur hiérarchisation interne (ouverture et complexification du réseau d'acteurs du côté de l'offre, montée en puissance des usagers professionnels) et changement des conditions de construction du compromis social (du modèle corporatiste ou clientéliste au pluralisme et aux formes modernes de coopération-concurrence)

Dans chacun des pays, ce processus dépasse les modes routiniers de formulation des politiques et, dans la mesure où il implique leur remaniement conséquent, ne peut relever des seuls réseaux sectoriels de politique publique , il appelle, comme l'observe P Hall (13), une implication directe et forte du politique, un débat public élargi, la mobilisation d'instances et d'argumentaires inscrivant le changement sectoriel dans un ordre de légitimité supérieur, plus global Les modalités spécifiques de cette prise en charge politique ont des conséquences tout à fait importantes y compris en termes de contenus Elles concernent, d'une part, les lieux et pouvoirs concernés, d'autre part, la nature des argumentaires pertinents compte tenu des bases culturelles et de la conjoncture politique propres à chaque pays

La géographie du pouvoir

Le déplacement qui s'opère des lieux et groupes d'acteurs habituellement impliqués dans l'élaboration et la négociation de la politique sectorielle vers les instances de délibération politique globale ou transversale est nettement perceptible à la lecture du tableau 2 Cette politisation de la politique sectorielle est, en fait, portée par des acteurs et implique des *instances politiques* différentes d'un pays à l'autre dans une configuration tout à fait significative d'un ordre légitime des pouvoirs comme des formes de la démocratie propres à chacun

Ainsi, comme il a été souvent souligné, apparaît très évidente, au Royaume-Uni, l'importance décisive quant à l'orientation et à la radicalité des changements, de l'implication personnelle et de la personnalité du Premier ministre (leader du parti majoritaire) en coopération étroite avec quelques membres du cabinet, et de la liberté d'action que confère au gouvernement le système parlementaire britannique entre deux élections En Allemagne, ce sont les représentants des partis et des Länder qui prennent une place tout à fait

(13) Se référant aux travaux de Thomas Kuhn, P Hall (1993) distingue trois ordres de changements dans les politiques publiques ceux du premier ordre consistent en un changement dans la mise en œuvre des instruments existants, ceux du second ordre, un changement dans ces instruments eux-mêmes, ceux du troisième ordre, correspondant à ce qu'il définit comme des changements de paradigmes, supposent une remise en cause général de la hiérarchie des objectifs, des instruments et de leur mise en œuvre ; ils représentent un passage d'un système d'interprétation à un autre, un changement des cadres de pensée et de normes qui spécifient non seulement les objectifs d'une politique et ses instruments mais aussi la nature même des problèmes à traiter C'est sur ce dernier type de changement que porte son analyse et ses observations plus précisément consacrées au passage du paradigme keynésien au paradigme néo-libéral dans les politiques macroéconomiques au Royaume-Uni

particulière et jouent un rôle beaucoup plus central, tout à fait significatif de l'importance que revêt leur contrôle sur le gouvernement et l'administration et de leur rôle dans la concertation sociale Déjà présents et actifs dans les instances et la communauté de politique sectorielles « ordinaires » et lors de la réforme de 1989 d'une façon bien spécifique, leurs représentants deviennent, avec la question de la privatisation mise à l'ordre du jour du projet de Reform II, les seuls médiateurs légitimes de la délibération et de la négociation qui définissent, avec le gouvernement et en retrait des groupes d'intérêts et du réseau d'acteurs sectoriels, les bases d'un compromis possible, préalable au processus parlementaire Ce rôle et cette procédure s'expliquent par le souci de fonder d'autant plus solidement le compromis et sa légitimité que la réforme envisagée risque de remettre en cause les garanties constitutionnelles d'égalité des citoyens et des Länder jusque-là mises à la charge de l'administration fédérale et de la Deutsche Telekom En France et de manière là aussi très caractéristique du système politico-administratif français, la politisation passe essentiellement par un déplacement du centre de gravité d'un processus d'élaboration de toute façon contrôlé par l'élite politico-administrative, de sa fraction technicienne sectorielle (instances dirigeantes de l'opérateur, corps des ingénieurs Télécoms) à ses composantes plus politiques et transversales (cabinets des PTT et du Premier ministre, corps administratifs) qui prennent le contrôle de la définition des termes du débat comme du processus de négociation concrète du compromis En Italie, un peu paradoxalement, la politisation trouve son objet dans la nécessaire « dépolitisation » des réseaux de politique publique sectoriels, c'est-à-dire dans la neutralisation des rapports, caractéristiques de la partitocratie (« lotizzazzione »), entre fractions partisanes, intérêts sociaux et entreprises publiques Les lenteurs du processus de réforme illustrent précisément la difficulté qu'ont les acteurs qui prennent en mains ce processus (ministres extérieurs au partage des prébendes du secteur en particulier, nouveaux leaders du secteur public) à opérer ce déplacement du pouvoir et de la légitimité, dans la mesure où le personnel et les forces politiques organisées sont eux-mêmes trop intéressés au maintien du compromis existant et du fait du poids des procédures parlementaires dans le processus de décision

Le cadre pertinent du discours de légitimation

Au-delà du déplacement vers les instances et acteurs politiques du niveau de traitement des problèmes, l'instauration d'un nouveau mode de régulation sectorielle suppose son inscription dans une rhétorique politique, un discours de légitimation qui en fonde l'acceptibilité sociale au-delà des purs rapports de pouvoir entre intérêts concernés L'idéologie néo-libérale n'a pu jouer directement ce rôle qu'au Royaume-Uni dans la mesure où sa rhétorique réactivait des éléments fondamentaux du vieux socle de culture libérale et pouvait se déployer dans l'espace laissé libre par la rupture du consensus keynésien et la banqueroute du mouvement travailliste Certes la coalition libérale-démocrate chrétienne arrivée au pouvoir en Allemagne en 1982 affiche également un programme néo-libéral radical, mais sa mise en avant est essentiellement opportuniste il s'agit plus pour les démocrates chrétiens de donner des gages à leurs alliés libéraux que d'une réelle détermination à agir , sa mise en œuvre sera de fait très sélective Comme le souligne de façon très convaincante G Lehmbruch, l'idéologie néo-libérale a difficilement prise sur une culture politique fortement ancrée dans l'histoire, qui légitime à la fois le marché et son encadrement par l'Etat (« économie sociale de marché », ordo-libéralisme), attachée au principe, valable dans tous les domaines de la vie sociale, de gestion du conflit par la négociation et la recherche du compromis entre intérêts organisés sous la houlette de l'Etat, qui compense la fragmentation institutionnelle liée au fédéralisme par un attachement particulier à la garantie formelle et légale à charge de l'Etat fédéral de l'égalité des citoyens, de l'uniformité de la régulation et de la soli-

Tableau 2a – Caractéristiques des systèmes et processus de réforme

	Royaume Uni			Allemagne		
	Années 70	**1980-1984**	**1991-1993**	**Années 70**	**1987-1989**	**1991-1993**
Ministère de tutelle Premier ministre Régulateur	impliqué - faible	{acteurs {centraux	{appuient le {régulateur acteur central	forte implication accompagne	forte implication accompagne	acteur central accompagne
Partis Parlement Länder /régions		tories soutien actif faible		{variable selon {les {problèmes	{actifs {et {influents	{acteurs et lieux {centraux de la {négociation
Opérateur(s) Syndicats Industriels des télécoms	{acteurs clés {pressions {contradictoires	partenaires exclus exclus	accès privilégié {consultés {pro forma	(PTT) {acteurs {incontournables	(PTT) marginalisés influents	{forte implication {groupes de {pression
Usagers professionnels Concurrents potentiels- Informatique	organisés - exclus	{accès privilégié {id.	{acces normalisé {id.	integrés au réseau intégrés au réseau	actifs minoritaires faible autonomie d'action	{lobby actif {lobbies actifs
Expertise	exp. contradictoire acteurs sectoriels + exp. indépendante (Carter Report)	exp. politique (think tanks) et usagers prof + banques	exp. politique et administrative (OFTEL)	très répartie et pluraliste - rôle universités	Expertise propre au reseau sectoriel domine	Expertise politique domine
Mode de construction du compromis	conflit blocage de la négociation sociale	hiérarchie négociation sélective et discrétionnaire	consultation institutionnalisée et négociation discrétionnaire	coopération néo-corporatiste	négociation du compromis néo-corporatiste	négociation politique du compromis

Tableau 2b – Caractéristiques des systèmes et processus de réforme

	France			**Italie**		
	Années 70	**1989-1990**	**1993...**	**Années 70**	**1988-1992**	**1993**
Ministère de tutelle Premier ministre	Soutien à l'opérateur variable selon pbs	acteur central forte implication	acteur central	faible autonomie	forte implication	{acteurs {centraux
Partis Parlement Länder		appuient influence margin.		{X} "lottizzazione"	{acteurs {centraux	en retrait
Opérateur(s) Syndicats Industriels des télécoms	leadership pouvoir de veto 1er cercle	coopération active forte implication 2d cercle	forte implication forte opposition porteurs	{X} arrangements {X} clientélistes {X} segmentaires	{forte implication {coalitions pour {statu quo	forte implication
Usagers professionnels Concurrents potentiels-Informatique		pressions fortes pressions modérées	pressions fortes pressions fortes		pression croissante intérêt croissant	porteurs porteurs
Expertise	élite politico-adm. sectorielle	haute fonction publ. extra-sect. domine, sectorielle coopère	haute fonction publ. extra-sect. et sectorielle	sectorielle segmentee	diverse, pluraliste Univ engagés dans l'action publique	id.
Mode de construction du compromis	coopération sous leadership operateur	coop. ou négociat. compromis sous leadership polit. institutionnal. de consultation		arrangements clientélistes segmentes	blocage puis compromis politique partiel	négociation sous contrainte crise politique générale

darité territoriale Aussi la réforme de 89 sera-t-elle placée sous le signe de la réaffirmation de l'attachement aux principes d'économie sociale de marché, impliquant à la fois l'adaptation à un environnement changeant, donc une ouverture modérée à la compétition, l'amélioration de l'efficacité de l'action publique en même temps que la confirmation de la responsabilité de l'Etat fédéral en matière d'infrastructures Dans un second temps, la justification de la privatisation partielle et de l'abandon du principe de gestion administrative des infrastructures et services de base se référera surtout aux impératifs et contraintes de l'unification ainsi qu'aux contraintes et enjeux de compétitivité internationale plus qu'aux principes néo-libéraux, même si, de fait, le réalisme gestionnaire a déjà rallié de larges fractions des forces social-démocrates elles-mêmes aux recettes pratiques du néo-libéralisme gestionnaire

En France, l'obstacle principal au changement de modèle tient à la force persistante du référentiel de service public dans l'opinion, dans les cultures professionnelles, au sein des syndicats de la fonction publique, comme dans la culture politique républicaine (Ecole de droit social) ainsi qu'à l'articulation qui s'est opérée entre ce référentiel et les multiples sources d'une forte tradition interventionniste D'où les difficultés particulières rencontrées par la droite dans ses tentatives de dérégulation des grands services publics (projet de 1987, recul sur celui de 1993) malgré ses succès faciles en matière de privatisation dans le secteur concurrentiel C'est donc l'articulation de la politique sectorielle à la politique de « modernisation du service public », lancée par le gouvernement Rocard comme réponse de gauche à la critique néo-libérale de l'Etat, qui va fournir le cadre de légitimation adéquat à une première réforme La situer ainsi dans la continuité du respect des grands principes du service public « à la française » et du volontarisme modernisateur non seulement facilite l'adhésion au projet, mais surtout permet de circonscrire d'emblée les termes du débat, en excluant et délégitimant à la fois les solutions déréglatrices extrémistes et les réactions de défense corporatistes Une telle stratégie qui occulte les déformations de sens et contradictions introduites dans le modèle est bien entendu porteuse de remises en cause ultérieures plus radicales Réalisme gestionnaire de la gauche et prise de distance de la droite par rapport au radicalisme doctrinaire devraient conduire à un compromis à l'allemande sous réserve d'une neutralisation de l'opposition syndicale

En Italie, la problématique sectorielle de rationalisation des structures publiques s'inscrit complètement dans une perspective d'action gouvernementale qui, pendant toute la décennie 80, est dominée par une logique de rationalisation de l'action publique et d'amélioration de la « gouvernabilité » Là encore, les référents classiques de la culture politique, l'importance conférée au secteur public dans la culture républicaine, la doctrine des principaux partis de gouvernement, la confiance accordée en un mode propre de gestion de la complexité donnent peu de pertinence à la critique et aux recettes néo-libérales radicales (Regonini et Giuliani) La remise en cause de l'intervention publique elle-même et du secteur public ne trouvera une pertinence sociale et une « fenêtre d'opportunité » qu'au début des années 90 avec la délégitimation générale du système politique, l'aggravation de la crise financière de l'Etat, le discrédit jeté sur le secteur public par les révélations de l'enquête « mani puliti »

Les conditions différenciées du débat et de la négociation sociale

Dans toute politique publique on peut distinguer deux « moments » relativement distincts du processus d'élaboration, distincts en ce qu'ils mettent en jeu des forces et des ressources, des acteurs et des jeux politiques entre acteurs différents l'identification et la recherche de solutions jugées pertinentes, la définition des termes de la négociation, d'une part (conditions de mobilisation de l'expertise, formes et limites du débat, articulation des différents lieux du débat), la négociation du compromis, d'autre part (sélection, hiérarchie et

rapports entre acteurs admis à la négociation) L'organisation et les conditions dans lesquelles se déroulent ces deux moments, leurs évolutions dans le temps ont en général des caractéristiques bien différenciées

Au Royaume-Uni, le modèle est marqué par l'absence de pluralisme de l'expertise comme par les difficultés bien connues (voire une réticence à l'égard) des formes de concertation sociale organisée Le processus de définition de la politique est pris en mains et étroitement contrôlé par le Premier ministre et Keith Joseph avec le concours d'un petit noyau de hauts fonctionnaires et parlementaires proches Il mobilise de façon discrétionnaire et très sélective des réseaux d'expertise privés constitués autour « think tanks » conservateurs, organismes d'étude et de conseil qui, outre leur concours direct, assurent la diffusion et animent le débat public autour des idées et projets de réforme d'inspiration néo-libérale , l'expertise sectorielle des grands usagers ou celle, financière, des milieux de la City Les acteurs gouvernementaux ont, cependant, toujours gardé une grande autonomie par rapport à ces alliés Le processus de négociation est lui-même extrêmement sélectif Celle-ci ne concerne que les acteurs dont la coopération est indispensable ou les alliés potentiellement bénéficiaires de la politique, pour négocier les conditions de leur coopération et ménager les intérêts de tous (direction de BT, rapidement ralliée au projet, nouveaux opérateurs, banques) Sont exclus les acteurs jugés défendre des positions corporatistes, industriels comme syndicats profondément affaiblis Par la suite et avec la mise en place de l'OFTEL, organe de régulation, ce système de relations évoluera vers un pluralisme « à la britannique », avec un système de consultations largement ouvertes, mais doublé d'une négociation informelle sélective et discrétionnaire entre le régulateur et les interlocuteurs qu'il juge pertinents

Les versions allemande et française d'un même processus de transition progressive et d'accommodation sont ici très tranchées

– La version allemande est très marquée par une longue tradition de concertation néo-corporatiste la définition des termes du débat et sa médiatisation sont ici normalement portées par une communauté de politique publique très stable, interactive et polycentrique, mobilisant une expertise diversifiée quant à sa nature (universitaires, professionnels, cercles d'étude politiques de type « think tanks ») et quant à ses orientations (ouverte à l'expression des intérêts et opinions contradictoires) , le cercle de la négociation, plus sélectif, doit cependant préserver cette représentativité même si sa composition comme son fonctionnement sont parfois dénoncés comme manipulatoires (14) Le processus parlementaire part des bases de cette négociation pour fonder et articuler plus largement sur l'ensemble des forces sociales le débat et la médiation politique, d'une façon qui n'est d'ailleurs pas que formelle Si, comme on l'a déjà souligné, la seconde réforme privilégie la représentation politique dans le processus de négociation, l'expression des intérêts et le débat public sont pris en charge en parallèle par les réseaux sectoriels traditionnels Si ces schémas sont donc fortement congruents avec le modèle allemand classique de construction du compromis social dans le dialogue et la négociation, il faut cependant souligner ici et dans les deux périodes la relative marginalisation des syndicats qui, à certains stades, ne trouvent finalement accès réel au processus que par l'action revendicative directe ou par la médiation des partis

– La version française est également fortement marquée par les spécificités, mais comporte aussi certaines inflexions du modèle français de décision publique L'initiative et le leadership (voire l'hégémonie) sont toujours le fait de l'élite politico-administrative , la problématique et le consensus se construisent d'abord au niveau de cette élite, entre ses composantes sectorielle (l'élite dirigeante de

(14) Ce fut le cas, aux yeux des libéraux, par exemple de la "Commission Witte ', préparatoire à la réforme de 1989

(15) Deux remarques s'imposent ici : – le rôle central de l'élite politico-administrative ne trace pas une frontière nette public/privé puisque, on le sait les territoires des grands corps transcendent ces distinctions de telle sorte que les intérêts des entreprises du secteur sont d'une certaine façon pris en compte sinon en charge dans le fonctionnement même des corps ; – dans le modèle classique, le processus de décision n'est bien entendu pas fermé à la concertation-négociation, mais celles-ci ne font pas l'objet de procédures clairement institutionnalisées

France Telecom et de l'administration) et gouvernementale (le Premier ministre, les cabinets ministériels, les instances interministérielles), techniques (corps des ingénieurs des télécommunications) et administratives (membres des grands corps administratifs) , c'est également cette élite qui concentre et détient l'expertise légitime (15) La définition des grandes orientations de la réforme est cependant précédée pai une phase de consultation interne et externe et de débat public large et systématique, très inusitée dans le contexte français Le souci d'une légitimation par la construction d'un large consensus est fortement affirmé Par ailleurs, le nouveau cadre institutionnel mis en place représente également une certaine rupture avec le modèle classique en réduisant considérablement les pouvoiis discrétionnaires de l'Etat dans la sélection des acteurs ayant accès au processus de décision Par la formalisation et l'institutionnalisation des conditions de la concertation se trouve en effet sensiblement ouvert et systématisé cet accès aussi bien pour les groupes d'intérêt que pour les représentants des instances politiques ou administratives intéressées

En Italie, les promoteurs du changement, dans le domaine des télécommunications comme dans bien d'autres au cours des années 80, se recrutent dans la nouvelle élite des « professori » universitaires qui, par des fonctions d'experts, le cumul de responsabilités ou l'alternance entre les charges politiques gouvernementales ou/et dans les partis, dans des centres d'études et recherches (publics ou privés, indépendants ou rattachés aux formations politiques ou aux organisations d'intérêts) ou à la tête des entreprises publiques, mobilisent l'expertise et animent le débat dans ces différents champs , intervenant comme forces de proposition ou acteurs-clés de la négociation, ils n'ont longtemps eu pourtant que peu de prise sur les coalitions d'intérêts politico-économiques qui faisaient obstacle au changement sans pouvoir cependant neutraliser complètement cette production externe de nouveaux modèles La logique de rationalisation qu'ils promeuvent pour le secteur public des télécommunications vient buter sur la segmentation des réseaux sociaux qui caractérise le secteur et sur la solidité des coalitions partielles qui les constituent , le gouvernement est, contrairement au cas britannique, paralysé par les mêmes divisions ou trop faible pour forcer les résistances qui paralysent le processus législatif puis la mise en œuvre, sauf dans la dernière période où il y va de la survie des institutions qu'une rupture soit opérée par rapport à un système profondément délégitimé

Au-delà des différenciations, les convergences

Malgré les différences dans les cheminements des réformes sur lesquelles on s'est principalement interrogé ici pour en saisir les contours, les racines et la cohérence avec les caractéristiques historiques, culturelles et institutionnelles des sociétés politiques nationales, la convergence progressive des systèmes nationaux de régulation des télécommunications est de plus en plus perceptible, attestant l'importance et la force déstabilisatrice du processus de globalisation des marchés Elle est manifeste au niveau de la recomposition des intérêts comme à celui des nouveaux principes et formes de la régulation

Recomposition des intérêts

Les coalitions corporatistes sur lesquelles reposaient les monopoles de service public (opérateurs publics, industriels des télécommunications, syndicats) se sont défaites, délégitimées ou distendues pour laisser place à des ensembles beaucoup plus complexes et concurrentiels Les élites dirigeantes sectorielles, qu'elles aient ou non été partiellement renouvelées, se sont converties ou adhèrent au nouveau référentiel et sont devenues le fer de lance du changement de modèle , la plupart des acteurs, anciens ou nouveaux, peuvent espérer pouvoir tirer parti des nouvelles conditions de l'échange politique, à l'exception notoire du personnel et des syndicats des opérateurs ainsi que des usagers domestiques , pour ces catégories, les effets négatifs sont beaucoup plus évidents

Nouveaux principes et formes de la régulation, du sectoriel au global, du national à l'Europe

Alors que la rationalité de service public intégrait, selon un principe de hiérarchisation relevant d'une logique et d'une légitimité politique transversale, enjeux et critères économiques, sociaux, politiques, le principe est aujourd'hui celui de l'autonomisation des deux registres économique et politique de la régulation et d'une primauté a priori de l'ordre économique On passe alors, comme dans bien d'autres domaines, d'une conception universaliste-égalitariste et mutualiste (subventions croisées) à une conception résiduelle de la solidarité et du service public (B Jobert) (16) L'Etat se recentre sur sa fonction régulatrice dans une relation aux intérêts sociaux qui met en avant la consultation et le principe d'équité plus que la recherche négociée du compromis , en fait, comme en Grande Bretagne, il ne faut pas sous-estimer la capacité d'action structurante et le pouvoir que confère cette fonction Ainsi se manifestent et s'opèrent, à travers cette redéfinition des compromis sectoriels, des réinterprétations sinon des altérations sensibles des principes fondamentaux comme des formes de construction du compromis social global (érosion de la concertation sociale ou des arrangements clientélistes) au profit des valeurs libérales et des formes pluralistes de la démocratie Ces évolutions n'ont bien évidemment pas la même signification pour les différents pays

La redéfinition du modèle n'est pourtant pas encore partout aboutie ni les contours du nouveau système de régulation stabilisés, institutionnalisés Si un certain apprentissage de la régulation réglementaire s'opère par exemple en France, une hésitation manifeste subsiste ainsi que des débats ou controverses sur les limites du retrait de l'Etat actionnaire, la tendance où la règle générale étant pour l'instant en Europe, à l'exception du Royaume-Uni, celle du statut privé mais du contrôle public majoritaire du capital Ces débats ne sont plus tellement la marque de la persistance de clivages anciens (droite/gauche par exemple) mais s'inscrivent dans le courant général d'interrogations sur les excès du libéralisme que traduit une certaine rhétorique du retour de l'Etat et dont témoignent l'hybridation, les ambiguïtés des politiques récentes des gouvernements les plus libéraux

Pour l'essentiel, cependant, la réponse n'est plus, en tout cas dans les télécommunications, maîtrisable au seul niveau national , la perte de pertinence et surtout d'autonomie du niveau étatique dans la définition des principes généraux de la régulation apparaît de plus en plus évidente tandis qu'à l'inverse l'autonomie, même relative, des acteurs communautaires se confirme (17)

(16) Tandis que la tradition républicaine française autorise de tels glissements, la tradition allemande tente encore d'y opposer de nouveaux dispositifs fragiles, alors que les Citizen's Charters poussent la dérive libérale jusqu'à ses conséquences logiques en termes de citoyenneté, opérant un singulier passage de la citoyenneté sociale incluse dans le référentiel traditionnel du service public à la citoyenneté individuelle fondée sur les droits et la liberté du contribuable ("freedom of taxpayer", J S Hall)

(17) Dans le contexte de la construction du grand marché et d'élargissement de la concurrence aux services de base, même les normes du service public ne peuvent plus relever d'une définition purement nationale et doivent être négociées au niveau communautaire Dans l'évolution récente des processus de réforme nationaux, l'impact structurant des échéanciers suggérés et négociés par la Commission sur les anticipations et donc sur les stratégies nationales est particulièrement perceptible

RÉFÉRENCES

ALLEN (D), 1992, « Le débat d'idées avant et après le démantèlement d'AT&T Une chronique », *Réseaux*, n° 56

BEESLEY (M), 1981, *Liberalisation of the Use of British Telecommunications' Network,* London, HMSO

BEESLEY (M), Laidlaw (B), 1989, *The Future of Telecommunications An Assessment of the Role of Competition in UK Policy,* London, IEA, Research Monographs n° 45

BENZONI (L), HAUSMAN (J) (ss la dir de), 1993, *Innovation, déréglementation et concurrence dans les télécommunications,* Paris, CNET-ENST, Eyrolles

BERGER (S) (ed), 1981, *Organizing interests in Western Europe Pluralism, corporatism and the transformation of politics,* Cambridge, Cambridge University Press

BIANCHI (P), CASSESSE (S), DELLA SALA (V), 1989, « Privatisation in Italy Aims and constraints », in Vickers (J), Wright (V), *The politics of privatisation in Europe,* London, Frank Cass and Co

BMPT, 1988, *Reform of the Postal and Telecommunications System in the Federal Republic of Germany Concept of the Federal Government for the Restructuring of the Telecommunications market* Heidelberg, Decker's Verlag, G Schenck

BRENAC (E), (sous la dir de), 1991, *La grande technologie entre l'Etat et le Marché Politiques comparées,* Grenoble, CERAT-Univ Grenoble 2

BRENAC (E), 1992, *Les politiques des télécommunications du grand programme au marché Comparaisons internationales et intersectorielles,* Grenoble, CERAT-CNET

BRENAC (E), 1993, « Les dimensions territoriales des restructurations de l'action des Etats dans les télécommunications », *Communication et nouvelles technologies,* PPSH-CNRS, Lyon

BRENAC (E), 1994, « De l'Etat producteur à l'Etat régulateur, des cheminements nationaux différenciés L'exemple des télécommunications », in JOBERT (B) (sous la dir de) *op cit*

BRIOLE (A), de la TORRE (L), LAURAINE (R), NEGRIER (E), 1993, *Les politiques publiques de télécommunication en Europe du Sud,* Montpellier, CEPEL

BRITTAN (L), 1992, *EC Competition Policy,* London, Brassey's-CEPS

BROCK (G W), 1981, *The Telecommunications Industry The Dynamics of Market Structure,* Cambridge, Harvard University Press

CARTER (C F), 1977, *Report of the Post Office Review Committee,* London, HMSO

CAWSON (A), MORGAN (K), WEBBER (D), HOLMES (P), STEVENS (A), 1990, *Hostiles Brothers — Competition and Closure in the European Electronics Industry,* Oxford, Clarendon Press

CEE, 1987, *Livre Vert sur le développement du marché commun des services et équipements des télécommunications,* Bruxelles

CFDT-PTT, 1990, « Rapport général au 41e Congrès », St-Jean-de-Monts, 26-30 novembre

COHEN (E), 1992, *Le colbertisme « high tech » Economie des Telecom et du Grand Projet,* Paris, Hachette, Coll Pluriel

COHEN (E), SAUSSOIS (J M), *1987, L'Etat et les télécommunications du mercantilisme high-tech à l'institution du marché* Paris, rapport SPES-DGT

COWHEY (P), 1990, « The international Telecommunications Regime the political Roots of Regimes for high Technology », *International Organisation* , 44, 2

DESIDERI (C), 1990, *Servici publici imprenditoriali - Riserva e regolazione del settore telefonico,* Milan, Franco Angeli

DYSON (K), HUMPHREYS (P) (ed), 1990, *The political Economy of Communications, international and european Dimensions,* London, Routledge

DYSON (K), WILKS (S), 1983, *Industrial Crisis a comparative Study of the State and Industry,* Oxford, Martin Robertson

FOREMAN-PECK (J), MULLER (J), 1988, *European Telecommunication Organisations,* Baden-Baden, Nomos

GALLI (G), 1991, *Affari di Stato,* Milan, Kaos

GAMBLE (A), 1988, *The free economy and the strong state The Politics of Thatcherism,* London, Macmillan

GEORGES (M), VALLEE (A), 1992, *Perspectives pour les télécommunications Loi du 29 décembre 1990 Analyse et commentaires,* IDATE, Paris, La Documentation Française

GIACALONE (D), VERGNANO (F), 1990, *La guerra del telefono Le telecomunicazioni, la gestione, la politica,* Milano, Il Sole 24 Ore

GRANDE (E), 1989, *Vom Monopol zum Wettbewerb ? Die neokonservative Reform der Telekommunikation in Grossbritannien und der Bundesrepublik Deutschland - Eine vergleichende Analyse ökonomisch-politischer Konfigurationen,* Konstanz, Universität Konstanz

GRANDE (E), SCHNEIDER (V), 1991, « Stratégies de réforme et capacités d'action étatiques Etude comparée du changement institutionnel dans les télécommunications en Europe de l'Ouest » in BRENAC (E) (sous la dir de), *La grande technologie entre l'Etat et le marché*

HALL (P A), 1986, *Governing the Economy, the Politics of State Intervention in Britain and France,* Cambridge-Oxford, Polity Press-Blackwell

HALL (P A), 1993, « Policy paradigms, Social learning and the State — The case of economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics,* vol 25, n° 3, avril

HALL STUART (J), 1988, *The hard Road to Renewal Thatcherism and the Crisis of the Left,* London, Verso

HEALD (D), 1989, « The United Kingdom Privatisation and its political Context » in Vickers (J), Wright (V), *The politics of privatisation in Europe,* London, Frank Cass and Co

HILLS (J), 1986, *Deregulating Telecoms - Competition and Control in the United States, Japan and Britain,* London, Frances Pinter

HINE (D), Finocchi (R), 1991, « The Italian Prime Minister », *West European Politics,* vol 14, n° 2, avril

HOLMES (P), SHARP (M) (éds), 1989, *Strategies for new Technologies, Case Studies from Britain and France,* London, Philip Alan

I E A, (ed), 1991, *Regulators and the Market An Assessment of the Growth of Regulation in UK,* London, IEA Readings n° 35

JOBERT (B) sous la dir de, 1994, *Le tournant néo-libéral en Europe Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales,* Paris, L'harmattan

JOBERT (B), MULLER (P), 1988, *L'Etat en action Politiques publiques et corporatismes* , Paris, PUF

LEHMBRUCH (G), 1994, *The German State and its Environment a developmental Analysis*, Kyoto Workshop, 1-3 mars

LITTLECHILD (S C), 1981, « Ten Steps to Denationalisations », *Journal of Economic Affairs*, Vol 2 n°1

LITTLECHILD (S C), 1983, *Regulation of British Telecommunications' Profitability*, London, HMSO

MAJONE (G) (ed), 1990, *Deregulation or re-regulation ? Regulatory reform in Europe and the United States*, London, Pinter

MAJONE (G), 1991, Research programmes and Action programmes, or can policy research learn from the philosophy of science ?, in WAGNER, WEISS eds, *Social Sciences and modern States National Experiences and theoretical Crossroads* Cambridge University Press

MARIN (B), MAYNTZ (R) (ed),1991, *Policy Networks Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Frankfurt am Main, Campus Verlag

MARSH (D), RHODES (R A W), 1992, *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press

MAURICE (M), 1989, « Méthode comparative et analyse sociétale Les implications théoriques des comparaisons internationales », *Sociologie du Travail*, n°2

MORGAN (K), 1987, *Breaching the Monopoly Telecommunications and the State in Britain*, Brighton, University of Sussex, Working Paper Series n° 7

MORGANTI Commissione, 1984, *Rapporto al Presidente del Consiglio sulle telecomunicazioni*, Milano, Franco Angeli Ed

National Consumer Council, 1989, *In the Absence of Competition A Consumer View of Public Utilities Regulation*, London, HMSO

NOAM (E), 1988, « The Future of the Public Network From the Star to the Matrix », *Telecommunications*, March

NOAM (E), 1990, *Network Tipping and the Tragedy of the common Network a Theory for the Formation and Breakdown of public Telecommunications Systems*, New York, 59 p

PTT, Bureau du Cabinet 1990, *Recueil des décrets et arrêtés d'application de la loi du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du Service de la Poste et des Télécommunications*, Paris

PTT 1991, *Historique d'une réforme, 1989-1990*, hors série, Paris

GIULIANI (M), REGONINI (G), « L'Italie, au-delà de la démocratie consensuelle », in JOBERT (B) édit , *Le tournant néo-libéral en Europe , op cit*

RENAUD (J L), 1990, « The role of International Telecommunication Union conflict, resolution and the industrialised countries », in DYSON (K), HUMPHREYS (P), *op cit*

RESEAUX, 1987, « Monopole et concurrence », n° 23 , 1989, « Libéralisation et déréglementation », n° 35 , 1990, « Réseaux d'Etat », n° 40 , 1991, Histoire des Télécoms, n° 49 , 1992, « Télécommunications d'une organisation à l'autre », n° 56

STANDHOLTZ (W), 1993, « Institutions and collective action The new telecommunications in Western Europe », *World Politics*, n° 45, janvier

SCHNEIDER (V), WERLE (R), 1991, « Policy Networks in the German Telecommunications Domain » in MARIN (B), MAINTZ (R) (eds)

SIMON (J P), 1991, *L'esprit des règles, Réseaux et réglementation aux Etats-Unis,* Paris, L'Harmattan, Coll Logiques juridiques

SIMON (J P), 1993, « Towards a unified european Regulatory System ? A Genealogy of Telecommunications Regulation (1973-1992) », *ITS European Conference, The Race to European Eminence,* Suède, 20-22 june

VEDEL (T), 1988, « La déréglementation des Télécommunications en France Politique et Jeu politique », in *Les déréglementations,* Institut français de science administrative, Paris, Economica

VELJANOVSKI (C) (ed), 1989, *Privatisation and Competition A Market Prospectus,* London, IEA Hobart perback 28

VELJANOVSKI (C), 1987, *Selling the State, privatisation in Britain,* London, Weidenfeld & Nicholson

VERGANO (F) (sous la dir de), 1991, *Tamburi di latta- l'Italia dei telefoni nella sfida mondiale,* Milano, Il Sole 24 Ore

VICKERS (J), WRIGHT (V), 1989, *The Politics of Privatization in Europe,* London, Frank Cass and Co

VICKERS (J), YARROW (G), 1988, *The British Privitization Program- Privitization, an Economic Analysis,* Cambridge, MIT Press

WITTE (E), 1987, *Neuordnung des Telekommunikation - Bericht der Regierungskommission Fernmeldewesen,* Heidelberg, Decker's Verlag

WOOLCOCK (S), HODGES (M), SCHREIBER (K), 1991, *Britain, Germany and 1992, The Limits of Deregulation,* London, Chatam House Papers, The Royal Institute of Economic Affairs, Pinter Pub

WRIGHT (V) (sous la dir de), 1993, *Les privatisations en Europe, Programmes et problèmes,* Arles, Actes Sud