

EXAMENS DE L'OCDE DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION

LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION DE LA SUISSE

**LES AUTORITÉS DE RÉGULATION
DANS LE TRANSPORT AÉRIEN, FERROVIAIRE, LES
TELECOMMUNICATIONS ET LES SERVICES POSTAUX**



ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Also available in English under the title :

Regulatory Authorities for Air Transport, Railways, Telecommunications and Postal Services

© OCDE 2006. Tous droits réservés.

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, ou CCC Online : www.copyright.com. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

AVANT-PROPOS

La réforme de la réglementation est aujourd'hui un domaine d'action essentiel aussi bien dans les pays de l'OCDE que dans les pays non membres. Pour que cette réforme soit bénéfique, il faut que les régimes réglementaires soient transparents, cohérents et exhaustifs. L'objectif doit être à la fois de mettre en place le cadre institutionnel le plus adéquat, de libéraliser les industries de réseau, de promouvoir et faire respecter le droit et la politique de la concurrence et d'ouvrir le marché intérieur et extérieur aux échanges et à l'investissement.

Ce rapport sur les *Autorités de régulation* analyse le cadre institutionnel et les instruments d'action en Suisse. Il comporte également un ensemble de recommandations formulées par l'OCDE à l'issue de la procédure d'examen.

Ce rapport a été rédigé en vue de l'*Examen de l'OCDE de la réforme de la réglementation de la Suisse*, publié en mars 2006. Cet examen fait partie d'une série de rapports par pays établis par l'OCDE au titre du Programme de réforme de la réglementation conformément au mandat que les Ministres des pays Membres lui ont conféré en 1997.

Depuis lors, l'OCDE a examiné la politique réglementaire de 22 pays Membres dans le cadre de ce programme, qui vise à aider les gouvernements à améliorer la qualité de leur réglementation, c'est-à-dire réformer leur réglementation de manière à favoriser la concurrence, l'innovation, la croissance économique et les objectifs sociaux importants. L'examen consiste à évaluer les progrès accomplis par les pays à la lumière des principes approuvés par les pays Membres dans le *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation*.

L'examen a un caractère pluridisciplinaire et est axé sur les aspects suivants : la capacité de gestion de la réforme de la réglementation, la politique de la concurrence et sa mise en œuvre, l'ouverture des marchés, certains secteurs comme les télécommunications et le contexte macroéconomique interne.

Ce rapport a été rédigé par Stéphane Jacobzone, avec la collaboration de Fabienne Cerri, de la direction de la gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE. Lisa Heldwein a également apporté une aide précieuse lors de la mise en œuvre de ce projet. Le rapport a bénéficié des nombreux commentaires des collègues du Secrétariat de l'OCDE, ainsi que de consultations suivies avec de nombreux représentants du gouvernement, des parlementaires, des représentants d'entreprises et représentants syndicaux, des groupes de défense des consommateurs et d'experts universitaires en Suisse. Le présent rapport a fait l'objet d'un examen par les 30 pays membres de l'OCDE et a été publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	8
INTRODUCTION.....	9
Les évolutions récentes et les moteurs du changement	9
Un contexte européen évolutif.....	9
Le défi lié à l'établissement d'autorités de régulation indépendantes	10
Le cadre institutionnel de la régulation en Suisse.....	12
Un bref aperçu des autorités concernées	14
TENDANCES ET DÉFIS ACTUELS DANS LES SECTEURS DU TRANSPORT AÉRIEN, FERROVIAIRE, DES SERVICES POSTAUX ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS	15
Le secteur du transport aérien	15
Une perspective globale.....	15
La dimension internationale et européenne avec l'accord bilatéral de 1999	16
Des évolutions difficiles en Suisse	17
L'impact de tendances de marché longtemps défavorables	18
Cadre et structure des autorités de régulation.....	19
Le secteur aéroportuaire	19
La gestion des slots.....	20
La gestion de la sécurité et de l'espace aérien.....	21
Le secteur du transport ferroviaire	23
Une perspective globale.....	23
Les expériences extra-européennes	24
L'approche européenne	25
La stratégie suisse.....	27
Cadre et structure des autorités de régulation.....	28
Évolutions récentes.....	29
Un marché ouvert	32
La recherche d'une cohérence plus forte dans le cadre de la réforme des chemins de fer 2.....	33
Le transport régional de passagers.....	34
Le secteur postal.....	35
Une perspective globale.....	35
L'ouverture du secteur postal au niveau international et en Europe	36
Le secteur postal suisse dans une perspective européenne	39
Cadre et structures des autorités de régulation	42
Le secteur des télécommunications.....	44
Une perspective globale, l'ouverture du secteur au niveau international et en Europe.....	45
Le marché suisse dans une perspective internationale.....	47
Cadre et structure des autorités de régulation.....	51
Implications pour l'action publique.....	52
INDÉPENDANCE DES AUTORITÉS DE RÉGULATION ET CAPACITÉ À RENDRE COMPTE.....	54
Le contexte institutionnel.....	54
Le cadre juridique.....	54

Les agences étudiées.....	55
La culture administrative et institutionnelle	56
Une perspective internationale	56
Des mutations lentes encadrées par un contexte institutionnel spécifique	58
Développer l'indépendance tout en favorisant la reddition de comptes	59
Les structures de gouvernance.....	59
Le système d'appels	59
Le dialogue avec les instances parlementaires et la société civile	61
Les relations avec le Parlement	61
Le dialogue direct avec les citoyens et les médias.....	62
Des ressources humaines et financières garantissant l'indépendance et la qualité réglementaire	62
Les ressources financières	62
Les ressources humaines.....	64
Implications pour l'action publique.....	65
L'ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE TRANSVERSALE	66
Problématiques de l'architecture transversale, par fonction ou par secteur	66
L'architecture institutionnelle par secteurs.....	66
L'architecture fonctionnelle.....	67
Coordination avec d'autres agences.....	68
Les relations avec le Surveillant des prix	69
Coordination entre les régulateurs et la Commission de la Concurrence (Comco).....	71
Coordination entre les régulateurs et les organes chargés de la protection des consommateurs	73
Les autres formes de coordination au niveau international	73
Implications pour l'action publique.....	73
DES POUVOIRS POUR UNE RÉGULATION DE QUALITÉ.....	75
Les pouvoirs des autorités de régulation concernées	75
Le pouvoir d'accorder des licences au titre de la sécurité	76
Inspection, surveillance et sanctions en termes de sécurité	76
Le pouvoir de licence dans une optique économique.....	76
Inspection et sanctions découlant des licences dans une optique économique.....	77
L'accès aux réseaux et aux infrastructures.....	77
La régulation des prix	78
Pouvoir de surveillance du service universel.....	79
La résolution des disputes.....	80
L'élaboration de règles	80
Les pouvoirs des régulateurs suisses dans une perspective globale	83
Maximiser la qualité du pouvoir réglementaire	84
Accès à l'information	84
Transparence.....	84
La clarté des décisions	85
La cohérence et la prévisibilité des décisions.....	85
Respect de la procédure et consultation avec les parties prenantes	85
Évaluation pour l'action publique.....	86
ÉVALUER LA PERFORMANCE DES AUTORITÉS DE RÉGULATION	87
Évaluer les performances en vue des résultats, une tâche complexe	87
Les divers piliers de l'évaluation.....	87
La pratique actuelle de l'audit et de l'évaluation de la performance en Suisse.....	88
Autoévaluation des autorités de régulation.....	89
Évaluations conduites dans un cadre européen.....	89
Évaluation indépendante réalisée par des universitaires.....	90

Implications pour l'action publique	90
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	91
Le contexte général du service public et de son avenir	91
Évaluation générale	92
Recommandations	94
1. Accroître la cohérence du cadre de régulation dans les secteurs concernés, avec des mandats et des objectifs clarifiés.	94
2. Renforcer les structures de régulation en Suisse dans les secteurs concernés avec une indépendance et des moyens accrus.	95
3. Accroître la capacité des autorités à rendre compte et renforcer la communication avec le public.	96
4. Accroître les pouvoirs des agences de régulation, notamment en termes de tarifs, d'inspections, d'investigation et de sanctions.	97
5. Renforcer la concurrence et la défense des consommateurs dans les secteurs des télécommunications, du transport aérien, des services postaux et ferroviaires à travers des accords et une coopération systématiques avec l'autorité de concurrence et les services de protection des consommateurs.	97
6. Améliorer le cadre juridique des recours en matière de régulation avec un cadre unifié.	98
ABRÉVIATIONS	99
BIBLIOGRAPHIE	107
ANNEXE 1. Description générale des autorités de régulation.....	114
ANNEXE 2. Autres autorités ayant une fonction de régulation et de mise en œuvre du droit économique	115
ANNEXE 3. Missions et tâches des autorités de régulation	116
ANNEXE 4. Pouvoirs des autorités de régulation	117
ANNEXE 5. Indépendance et financement des autorités de régulation.....	118
ANNEXE 6. Présentation des autorités de l'aviation, supervision, aspects généraux de régulation ...	119
ANNEXE 7. Organisation de la sécurité aérienne	120
ANNEXE 8. Aperçu des enquêtes d'accident	121
ANNEXE 9. Statut légal et description générale des coordinateurs de slots	122
ANNEXE 10. Statut et tâches des fournisseurs de services de navigation aérienne.....	123
ANNEXE 11. Statut légal et description générale des autorités de régulation postale	124
ANNEXE 12. Indépendance des autorités nationales de régulation postale	125
ANNEXE 13. Pouvoir réglementaire des autorités postales nationales	126
ANNEXE 14. Champ du monopole et degré d'ouverture à la concurrence dans le secteur postal.....	127
ANNEXE 15. Comparaisons des opérateurs postaux, produits d'exploitation et effectifs.....	128
ANNEXE 16. Nomination des organes dirigeants des autorités de régulation des télécommunications	129
ANNEXE 17. Régulation de l'interconnexion dans le secteur des télécommunications	131
ANNEXE 18. Régulation par les prix dans le secteur des télécommunications	132
ANNEXE 19. Réglementation liée au service universel dans le domaine des télécommunications.....	134
ANNEXE 20. Accès à l'ADSL dans les pays de l'OCDE	135
ANNEXE 21. Cadre réglementaire des services de transport ferroviaires et conditions d'accès	136
ANNEXE 22. Licences et certificats de sécurité pour les services ferroviaires.....	138
ANNEXE 23. Cadre réglementaire et autorités d'allocation des sillons	139
ANNEXE 24. Comparaison des chemins de fer en Europe	141
GRAPHIQUE A1. Structure de coût des opérateurs de services ferroviaires.....	142
GRAPHIQUE A2. PRIX DES SERVICES POSTAUX	143
GRAPHIQUE A3. DÉPENSES DE TÉLÉCOMMUNICATION PAR TÊTE ET PAR CHEMIN D'ACCÈS	144
GRAPHIQUE A4. TARIFS DE TÉLÉCOMMUNICATIONS, PANIER COMPOSITE DE L'OCDE.	145

Tableaux

Table 1.	Aperçu de la concurrence dans quelques marchés postaux européens en 2002	42
Table 2.	Système de recours avant et après la réforme du système judiciaire en cours	60

Graphiques

Graphique 1.	Les autorités indépendantes de régulation dans les États membres de l'OCDE.....	10
Graphique 2.	Densité d'utilisation du réseau ferroviaire de certains pays européens	30
Graphique 3.	Prix des sillons dans certains pays européens	31
Graphique 4.	Évolution du prix des chemins de fer suisses en comparaison internationale.....	31
Graphique 5.	Densité des bureaux sédentaires et nombre d'envois dans certains pays européens	39
Graphique 7.	Recettes des opérateurs postaux dans certains pays européens.....	41
Graphique 8.	Degré de pénétration des télécommunications dans les pays de l'OCDE	47
Graphique 11.	Accès à l'Internet et à la bande large dans les pays de l'OCDE	50
Graphique 14.	Sources de financement des autorités de régulation de pays de l'OCDE.....	63

Encadrés

Encadré 1.	Les autorités de régulation indépendantes de régulation dans les travaux de l'OCDE.....	12
Encadré 2.	L'administration fédérale décentralisée en Suisse	13
Encadré 3.	L'ouverture du marché européen à la concurrence s'est fait en trois étapes successives .	16
Encadré 4.	Vers une coordination réglementaire de la sécurité aérienne et une gestion harmonisée du ciel européen	23
Encadré 5.	Aperçu des évolutions législatives au niveau de l'Union européenne dans le domaine du transport ferroviaire.....	26
Encadré 6.	La politique européenne dans le domaine postal	38
Encadré 7.	Aperçu des services postaux réservés et non réservés en Suisse et dans l'Union européenne	43
Encadré 8.	Les étapes clés de l'ouverture européenne en matière de télécommunications.....	46
Encadré 9.	Répartition de compétences entre l'OFCOM et la ComCom	81
Encadré 10.	Pouvoirs de PostReg et distribution des pouvoirs et des tâches en matière postale.....	82
Encadré 11.	Les évaluations récentes effectuées par le Contrôle Fédéral des Finances	89
Encadré 12.	Le service public dans le domaine des infrastructures en Suisse, Concurrence entre service universel et services d'intérêt général	92

RÉSUMÉ

Ce rapport analyse la gouvernance et le contexte de la régulation dans quatre secteurs de l'économie Suisse, le transport aérien, incluant l'Office fédéral de l'aviation civile (*OFAC*), le transport ferroviaire, incluant l'Office fédéral des transports (*OFT*), le secteur postal, incluant l'autorité de régulation *PostReg*, et le secteur des télécommunications, incluant l'Office fédéral des communications (*OFCom*), et la Commission fédérale de la Communication (*ComCom*). L'analyse est conduite dans une perspective internationale, compte tenu de la tendance à établir des autorités de régulation indépendantes dans un grand nombre de pays de l'OCDE.

La Suisse jouit d'un niveau de services de qualité dans ces secteurs, avec par exemple un des tous premiers rangs pour la consommation de service postal, ainsi qu'en termes de connexion aux services de télécommunications. Le secteur ferroviaire est très développé, tant pour le transport de passagers, que pour le transport de marchandises, qui est relativement ouvert. En matière de transport aérien, des réformes importantes ont à nouveau amélioré le niveau de sécurité offert, et l'accord bilatéral avec l'Union européenne assure une forte ouverture concurrentielle et une pleine compatibilité du cadre réglementaire. Cependant, les tarifs demeurent parfois élevés, notamment pour les services de télécommunication mobile et Internet. Le marché postal reste comparativement peu ouvert.

La libéralisation économique est un élément important dans la stratégie de la Suisse pour améliorer la croissance de long terme de son économie. Les secteurs de la présente étude ont été libéralisés dans la période récente, en relation avec les évolutions européennes, même si les mesures prises ont souvent eu un caractère fragmentaire, et si le rythme du changement est plus lent que dans les pays voisins. Les évolutions sont également marquées par un cadre de gouvernance spécifique, où la démocratie directe et l'attachement au « Service Public » jouent un rôle important.

L'assise institutionnelle des autorités de régulation est parfois restée limitée, alors même que celles-ci peuvent jouer un rôle clé pour le développement d'un marché équilibré, tout en assurant le respect d'objectifs socialement désirables. L'indépendance, et/ou les pouvoirs de ces autorités sont parfois restés en retrait par rapport à d'autres pays comparables. Jusqu'à une date récente, la ComCom n'a eu que des pouvoirs limités en termes d'interconnexion et de dégroupage de la boucle locale. L'existence d'un Surveillant des prix crée un contexte particulier où certaines des fonctions assumées par des régulateurs indépendants dans d'autres pays sont assumées par cette autorité, mais avec des modalités d'intervention différentes. Les relations avec la Commission de la Concurrence, (Comco) n'ont été formalisées qu'en matière de télécommunications, où elles ont fonctionné de façon satisfaisante. L'organisation actuelle du système judiciaire a entraîné des incertitudes, freinant les efforts de certaines autorités, dont la ComCom, pour faire évoluer le cadre du marché dans le contexte réglementaire existant. La protection des consommateurs reste peu développée.

Ces autorités bénéficient du contexte institutionnel suisse, favorable à la consultation, à la transparence, au consensus et à la reddition de compte. La pratique de l'évaluation est très développée, même si elle montre des résultats inégaux selon les secteurs. Les autorités procurent une information de qualité sur le cadre réglementaire. Les décisions sont rendues de façon transparente. Dans certains cas, l'organisation des compétences entre organismes, par exemple dans le domaine de la régulation des télécommunications conduit à des organisations institutionnelles complexes, ce qui induit un risque en termes d'efficacité et de rapidité.

Le rapport présente des options pour les politiques publiques, en vue de renforcer l'indépendance et les pouvoirs de ces autorités tout en améliorant l'efficacité d'ensemble et la clarté du système de régulation.

INTRODUCTION

Les évolutions récentes et les moteurs du changement

Les secteurs réglementés concernés par la présente étude ont fait l'objet d'évolutions et de mesures de libéralisation dans les années récentes, notamment en relation avec les évolutions européennes. Cependant, les mesures de libéralisation sont souvent mises en œuvre plus lentement en Suisse que dans les pays voisins. Les évolutions sont également marquées par un cadre de gouvernance spécifique à la Suisse, où la démocratie directe joue un rôle important dans la définition des politiques, soit de façon implicite ex ante, soit plus directement ex post. Les exemples récents des votations populaires en matière postale, ainsi qu'en matière électrique illustrent l'influence du système de démocratie directe sur les activités de réseaux, y compris dans le secteur connexe de l'électricité. Ceci s'effectue dans le contexte d'un fort attachement au « Service Public », avec des termes du débat souvent similaires à ceux observés dans des pays européens voisins, tels que la France, mais marqués par une certaine spécificité rurale Suisse, qui induit une forte mobilisation au niveau cantonal, et une sensibilité à l'équité géographique. La question du service public se pose en outre dans les secteurs abordés dans cette étude.

Le caractère *ad hoc* des réformes mises en œuvre est un autre aspect notable. Il n'existe pas encore en Suisse d'approche unifiée des autorités de régulation. La tentation a souvent été forte de ne pas traiter les autorités de régulation en tant que telles au niveau des projets de loi, pour laisser plus de latitude à l'administration qui pouvait ainsi régler cette question au niveau des ordonnances. Cependant, une telle approche a l'inconvénient majeur de ne conférer qu'une assise institutionnelle limitée aux institutions créées. Il semblerait par ailleurs que la contribution potentielle d'une autorité de régulation à la préservation des éléments essentiels du service public, auxquels les citoyens sont attachés, n'ait pas toujours été explicitement mise en avant lors des discussions récentes sur les réformes.

Un contexte européen évolutif

L'évolution des structures économiques de la Suisse est fortement influencée par les évolutions européennes. La coopération entre la Suisse et l'Union européenne a été marquée par un certain nombre d'accords bilatéraux. Dans les années 1980 et 1990, la Suisse a participé aux négociations concernant l'accord sur l'Espace Économique Européen (EEE), à l'instar de la Norvège. Cette accession a cependant été rejetée par votation populaire. La coopération entre les autorités et les structures européennes a été poursuivie par le biais d'accords bilatéraux, dans un souci constant d'évoluer vers un cadre réglementaire étant compatible avec le cadre européen. Ainsi, des accords bilatéraux ont été signés en matière de transport aérien, et de transport par route et rail, avec des accords signés en juin 1999, approuvés par le peuple suisse en mai 2000, et entrés en vigueur le 1^{er} juin 2002 par l'Union européenne.

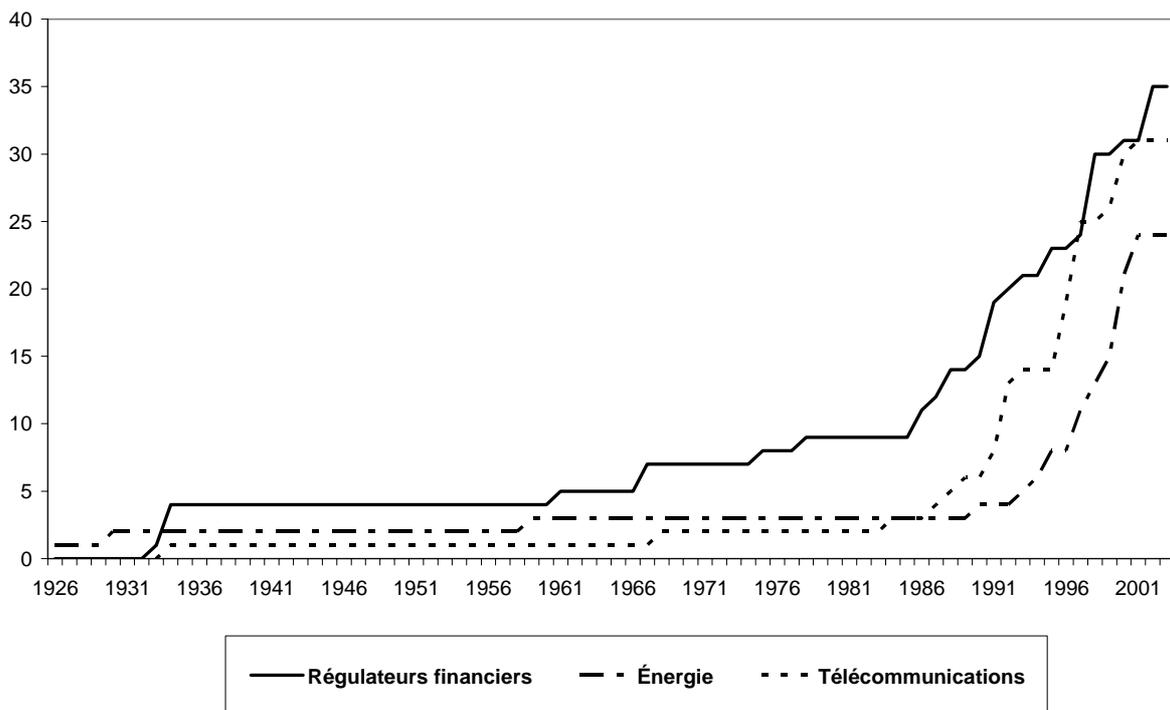
Le calendrier récent donne une idée de la lenteur du processus, alors même que le cadre européen a un caractère fortement évolutif. La construction du marché unique a requis des efforts importants en matière de libéralisation des services de base. Les directives européennes fixent des normes claires sur la régulation des secteurs concernés. Dans certains cas, elles comportent des obligations explicites en matière de régulation indépendante. En revanche, une grande marge de latitude est laissée aux pays pour mettre en œuvre ce cadre, compte tenu des spécificités de leur appareil institutionnel.

Il est vital pour la Suisse d'assurer une bonne intégration de ses services d'infrastructure de base dans un cadre européen. Ceci est bien entendu vrai en matière ferroviaire, où les infrastructures lourdes construites dans le pays n'ont un sens que si elles permettent de servir d'axe central en Europe. De la même façon, en matière aérienne, l'espace domestique suisse en tant que tel n'a qu'une pertinence économique limitée. Il est très important pour un pays dont l'industrie et les services à haute valeur ajoutée comprennent un certain nombre d'entreprises multinationales de premier plan, de disposer de connexions de bonne qualité avec le reste du monde.

Le défi lié à l'établissement d'autorités de régulation indépendantes

La mise en place de régulateurs indépendants est un défi commun auquel font face les pays de l'OCDE dans la modernisation de leur cadre réglementaire. L'établissement d'autorités indépendantes, opérant à distance des lignes du pouvoir exécutif au sens strict, fait partie d'un mouvement tendant à clarifier les fonctions de l'État : sa fonction de régulation devant être distincte de sa fonction de stratégie publique et de sa fonction patrimoniale. L'objectif est d'obtenir des décisions de régulation indépendantes protégées des intérêts privés spécifiques ainsi que des considérations politiques de court terme. Des autorités de régulation indépendantes ont été établies dans les industries de réseaux, tels que les télécommunications, l'énergie et les transports. En Europe, et dans les pays affectés par le développement de politiques communes au niveau européen, ce mouvement reçoit une impulsion particulière liée à la mise en œuvre des directives européennes et de l'acquis communautaire. Ces agences ont été mises en place suite à l'instauration de la concurrence dans des secteurs monopolistiques comme l'énergie et les télécommunications-, à l'ouverture du capital des entreprises publiques, et dans d'autres secteurs où un contrôle prudentiel spécifique est nécessaire, comme les services financiers.

Graphique 1. Les autorités indépendantes de régulation dans les États membres de l'OCDE



Source : Données de l'inventaire OCDE sur les autorités de régulation indépendante (OCDE 2005), étendant les résultats de Gilardi, 2003.

Dans une perspective de gouvernance publique, les autorités de régulation indépendantes sont des agences dotées de pouvoirs significatifs et qui ont un certain niveau d'autonomie dans leur processus de prise de décision. Ceci correspond à une étape supplémentaire dans le mode de gestion publique décentralisée, qui a été promue à travers la Nouvelle Gestion Publique (« New Public Management »). Cependant, la différence significative entre un régulateur indépendant et une agence décentralisée est l'indépendance dans la prise de décision - plus grande que dans un cadre de gestion décentralisée -, ainsi que le fait de jouir de pouvoirs délégués, qui sont traditionnellement une prérogative de l'exécutif.

L'indépendance des autorités protège les interventions du régulateur à l'abri des considérations de court terme et des intérêts particuliers, privés ou publics – notamment de ceux des entreprises régulées. Cependant, ces structures doivent s'inscrire dans des réformes structurelles cohérentes et convenablement séquencées pour produire leurs effets. L'indépendance est une garantie de transparence, de prévisibilité et de qualité des décisions. C'est dans les secteurs où des régulateurs indépendants ont été établis, que les bienfaits économiques de l'ouverture des marchés ont souvent été les plus manifestes, tant en termes d'investissement, que de baisse des prix relatifs au niveau des consommateurs. La structure de régulation a certainement contribué au progrès technologique et à l'innovation dans un certain nombre de secteurs.

Cependant, les régulateurs indépendants, au sens d'autorités dotées de pouvoirs spécifiques, posent des problèmes particuliers, en Suisse, comme dans les autres pays de l'OCDE. Ces agences sont en effet largement distinctes de l'administration décentralisée au sens traditionnel du terme. Elles posent des défis spécifiques car, dans de nombreux systèmes démocratiques, il est très délicat de mettre en œuvre des institutions « non majoritaires », relevant de l'exécutif, mais pas nécessairement placées sous le contrôle hiérarchique direct des ministères, à la différence des offices suisses¹. De plus, ces agences doivent être dotées de structures de gouvernance et institutionnelles spécifiques, ainsi que d'un cadre approprié pour la reddition de compte. Une approche par la qualité réglementaire offre un cadre d'analyse adéquat adopté dans le cadre des travaux de l'OCDE.

La mise en place d'autorités de régulation indépendantes ne va cependant pas sans défis. Le risque de capture des autorités de régulation existe et doit être pris en compte. C'est particulièrement vrai lorsque le contrôle se limite à un aspect ou à un segment du marché. Des autorités de régulation indépendantes spécifiques sur un secteur étroit pourraient parfois « ralentir l'évolution structurelle » ou faire obstacle à une gouvernance intersectorielle. Les relations avec les autorités de concurrence doivent être mises au point judicieusement : il existe un risque de fragmentation des politiques et des mesures gouvernementales, avec les défaillances correspondantes dues au manque de coordination.

Pour que des autorités de régulation indépendantes puissent apporter les bienfaits que l'on attend d'un système de régulation optimal, il faut une configuration institutionnelle bien pensée. Les implications politiques, institutionnelles et administratives de l'indépendance ne sont pas toujours pleinement appréhendées. Celle-ci doit s'accompagner d'un certain nombre de conditions procédurales, et d'un système d'équilibre des pouvoirs. Un système de recours efficace, mais ne paralysant pas l'action des régulateurs, est un élément important pour que les responsabilités opèrent. Pour toutes ces raisons, il apparaît essentiel de prêter le plus grand soin à la conception et à la mise en œuvre de ces organes, et de réaliser périodiquement des évaluations des performances et des examens.

Encadré 1. Les autorités de régulation indépendantes de régulation dans les travaux de l'OCDE

Dans ses travaux, l'OCDE a examiné les régulateurs indépendants sous plusieurs angles.¹ Les Recommandations de 1997 conseillaient notamment aux gouvernements de « créer, au sein de l'administration, des mécanismes efficaces et crédibles pour assurer la gestion et la coordination de la réglementation et de sa réforme ». Dans ses examens de la qualité réglementaire (2002d), l'OCDE « s'est félicitée de la tendance à instituer des organes indépendants » car, à bien des égards, c'est la meilleure voie d'amélioration de l'efficacité réglementaire. On peut s'attendre à ce que des autorités régulatrices spécialisées et plus autonomes rendent des décisions de régulation plus rapides et de meilleure qualité, et qu'elles se caractérisent par un fonctionnement plus transparent et plus responsable. Là où elles se sont montrées le plus efficaces et crédibles, leur indépendance et leur rôle étaient fixés par un texte de loi spécifique définissant bien leur mission et leurs objectifs. Toutefois il faudra absolument régler les problèmes clés d'architecture institutionnelle pour espérer bénéficier pleinement des avantages liés à l'établissement de régulateurs indépendants, étant donné les risques évoqués précédemment. Ces constatations ont amené l'OCDE à suggérer « un examen exhaustif du fonctionnement des institutions régulatrices indépendantes pour mettre en évidence leurs travers et trouver des solutions judicieuses. Des travaux supplémentaires de l'OCDE elle-même pour suivre et apprécier les meilleures pratiques en matière de conception de ces importantes institutions aideraient les pays à s'assurer qu'elles apportent la contribution attendue aux performances du marché, tout en satisfaisant aux normes de transparence et de responsabilité² ».

De façon plus récente l'OCDE a conduit des examens des autorités de régulation dans le cadre de l'examen réglementaire de la Norvège et du Mexique. En outre, un atelier spécifique a été organisé sur ce thème en 2005 (OCDE 2005). Les nouvelles recommandations de l'OCDE adoptées en 2005 stipulent qu'il faut « veiller à ce que les réglementations, les institutions réglementaires chargées de leur mise en œuvre et les procédures réglementaires soient transparentes et non discriminatoires » en précisant qu'il faut « mettre en place des dispositifs réglementaires tels que l'intérêt public ne soit pas subordonné aux intérêts des entités et parties prenantes réglementées », et qu'il faut « veiller à ce que les institutions réglementaires rendent des comptes et soient transparentes, et prévoir des mesures en faveur de l'intégrité ».

Les autorités de régulation indépendantes représentent une institution permettant de mettre en œuvre des réglementations de façon transparente et non discriminatoire, en s'assurant de l'intérêt public ne soit pas subordonné à des intérêts spécifiques, et sont donc directement visées dans ce cadre, qui appelle également à des conditions claires de reddition de comptes.

1. OCDE (2002), « Amélioration institutionnelle des autorités de régulation sectorielles », Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, Paris ; OCDE (2002), *Les autres visages de la gouvernance publique : Agences, autorités administratives et établissements publics* ; Revue de l'OCDE sur le droit et la politique de la concurrence, n° 1, 3, pp. 169-246, « Relations between regulators and competition agencies », Tables rondes sur la concurrence n° 22, Paris ; OCDE (2000), « Telecommunications regulations : institutional structures and responsibilities », Paris, 25 mai.

2. Voir OCDE (2002d).

Le cadre institutionnel de la régulation en Suisse

La Constitution mentionne un certain nombre d'activités, en définissant les compétences qui sont du ressort de la Confédération par rapport aux cantons. Ceci porte sur des aspects importants en matière d'infrastructure, notamment en matière de transit alpin, qui doit être effectué par le rail (art 84), en matière de compétence générale pour les transports (art 87) ou de services postaux et de télécommunications (article 92). La Constitution précise par ailleurs la nécessité d'un service universel suffisant en matière de services postaux et télécommunications.

Les offices, tels qu'ils existent dans l'administration publique Suisse avec notamment l'OFAC, l'OFT et l'OFCEM, sont une bonne illustration d'un mode de gestion partiellement décentralisé. Au premier abord, le cadre de gouvernance publique suisse, avec cette forme d'administration par agence, se rapproche en partie de la philosophie de la nouvelle gestion publique, mettant l'accent sur la décentralisation et une structure de gouvernance différenciée, afin « d'améliorer l'efficacité et l'efficience des entités gouvernementales investies de fonctions spécialisées » et de « renforcer la légitimité et l'expertise de la prise de décision ». Cependant, les offices ne peuvent être assimilés à des autorités de régulation indépendantes.

Les instances indépendantes mises en place, telles que la ComCom ou la CACF ont un statut de commission extra-parlementaire. Cependant, ce statut est général et sert également pour de nombreux autres organes à vocation consultative ou quasi-juridictionnelle. Il n'existe pas actuellement, au niveau des lois fédérales, de distinction claire entre des administrations décentralisées - correspondant à une forme simplement déléguée de l'administration publique centrale et sous le contrôle de cette dernière - et des autorités de régulation indépendantes, dotées de réels pouvoirs décisionnels et réglementaires, jouissant d'une certaine indépendance.

Tout ceci est sans doute lié aux exigences particulières du cadre institutionnel et fédéral Suisse : une administration d'une taille traditionnellement limitée, et un fort degré de reddition de comptes, tant à travers l'action du Parlement, qu'à travers les multiples possibilités d'action référendaire. Par ailleurs, il n'existe pas à ce jour de philosophie d'ensemble du cadre réglementaire. Les objectifs, le dessin institutionnel et les mandats d'autorités de régulation spécifiques sont précisés dans des lois ad hoc, ainsi que, le cas échéant, dans des ordonnances, qui sont des textes à valeur infra-légale. Les autorités dont les compétences sont fixées au niveau d'une simple ordonnance, telles que PostReg, jouissent nécessairement d'une autonomie plus limitée que celles dont le mandat est précisé au niveau législatif, telles que la ComCom.

Encadré 2. L'administration fédérale décentralisée en Suisse

L'administration fédérale suisse comprend un certain nombre d'administrations décentralisées, dont seulement une partie est impliquée dans la régulation. L'Office fédéral de l'aviation civile, des communications, de l'énergie et des transports font partie de l'administration centrale du DETEC. L'autorité de régulation postale fait partie de l'administration centrale, rattachée au secrétariat général du DETEC. Ils n'apparaissent donc pas parmi les organes de l'administration décentralisée en Suisse.

Chancellerie

Préposé fédéral à la protection des données

Affaires étrangères

Présence Suisse

Intérieur

Écoles polytechniques fédérales (et autres)

Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage

Laboratoire fédéral d'essai des matériaux et de recherche

Institut fédéral pour l'aménagement, l'épuration et la protection des eaux

Swissmedic, institut suisse des produits thérapeutiques

Justice et police

Institut suisse de droit comparé

Institut fédéral de la propriété intellectuelle

Ministère public de la Confédération

Économie

Commission de la concurrence

DETEC (Environnement, Transports, Énergie, Communication)

Bureau d'enquêtes sur les accidents d'aviation

Bureau d'enquêtes sur les accidents ferroviaires

Autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision

Commission fédérale sur les accidents d'aviation

Commission fédérale de la communication

Commission d'arbitrage dans le domaine des chemins de fer

Service chargé de la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication

Finances

Régie fédérale des alcools

Contrôle fédéral des finances

Commission Fédérale des banques

Caisse Fédérale de pensions PUBLICA

Note : La surveillance des prix fait partie de l'administration centrale du Département de l'économie.

Source : Ordonnance sur l'Organisation du gouvernement et de l'administration, 25 novembre 1998, RS 172.010.1

La régulation indépendante, qui vise à clarifier les rapports entre l'État régulateur et l'État actionnaire, nécessite une approche renouvelée et des règles de gouvernance claires pour les entreprises publiques. Ceci peut comprendre des objectifs stratégiques assignés par les tutelles, et s'accompagne du plein exercice par la collectivité de ses droits d'actionnaire. La question existe dans d'autres pays de l'OCDE. Par exemple en France, la clarification des conditions de gestion des entreprises publiques a donné lieu à de nombreuses réflexions et à une formalisation depuis la mise en œuvre de contrats de plan au début des années 1980² jusqu'aux changements profonds de statut et d'organisation opérés par les entreprises depuis. Une approche en terme de neutralité compétitive permet également de clarifier les conditions de gestion des entreprises publiques.

En Suisse, la gestion stratégique des principales entreprises publiques dans les secteurs des télécommunications, de la poste et des chemins de fer s'effectue dans le cadre d'objectifs stratégiques quadri-annuels fixés par la Confédération, qui doivent être distingués du mandat de prestation proprement dit mentionné dans les lois et ordonnances et qui stipule les conditions de fourniture du service de base. A cet égard, les objectifs fixés pour La Poste et pour Swisscom sur 2002-2005 sont certes relativement clairs, mais ne comportent pas de quantification économique. Contrairement aux expériences d'autres pays, les objectifs de Swisscom ne prévoient pas de *Price Cap* spécifique, ou de contrainte de productivité. En sens inverse, les objectifs pour les CFF sur la période 2003-2003, outre la qualité et la sécurité, demandent une augmentation de productivité de 3 % par an en trafic voyageurs, de 5 % par an en trafic marchandises, avec une augmentation de 1 % par an en moyenne de la part de marché dans le trafic marchandises à travers les Alpes. Enfin, en dépit des progrès accomplis - notamment pour rationaliser les conseils d'administration - des données publiées par FTSE et ISS dans une optique de « Gouvernement d'Entreprise »³ montreraient que des marges de progrès existent encore pour Swisscom, même si de tels classements ne sont pas forcément adaptés pour les entreprises majoritairement détenues dans un cadre public.

Un bref aperçu des autorités concernées

Les autorités concernées par l'étude ont un rôle essentiel dans les secteurs de l'infrastructure, où les marchés sont à des stades de libéralisation inégaux. Ces autorités sont rattachées au DETEC, (Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication) mais leurs compétences et leur base légale sont souvent hétérogènes. L'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) et l'Office fédéral des transports (OFT) ont des compétences très larges et une existence historique ancienne. En revanche, l'Office fédéral de la communication (OFCOM) a des compétences plus spécifiques. La Commission fédérale de la Communication (ComCom) est l'autorité dont le cadre et les missions sont les plus proches de ceux d'un régulateur indépendant, tel qu'il existe dans d'autres pays, notamment dans le secteur des télécommunications. Le rôle de la Commission d'arbitrage dans le domaine des chemins de fer (CACF) est très limité. La ComCom est définie par la loi, tandis que PostReg n'existe qu'au niveau d'une ordonnance. Le rôle de l'OFT est défini dans de nombreux textes législatifs qui reflètent l'importance historique et institutionnelle du rail en Suisse. L'OFAC et l'OFCOM sont également définis dans des lois respectives. Enfin, la ComCom et PostReg ont été créés dans le cadre de l'harmonisation avec le cadre réglementaire européen (voir annexe 1, description générale).

TENDANCES ET DÉFIS ACTUELS DANS LES SECTEURS DU TRANSPORT AÉRIEN, FERROVIAIRE, DES SERVICES POSTAUX ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

Les autorités étudiées dans la présente étude couvrent quatre secteurs essentiels de l'économie suisse.

Le secteur du transport aérien

Ce secteur a créé des préoccupations politiques fortes en Suisse. Historiquement, le premier rapport au Parlement sur le transport aérien datait de 1953 et concernait essentiellement le soutien financier de Swissair. Un rapport établi par l'OFAC en 1980 a également fait date. Cependant, le Conseil fédéral a présenté un nouveau rapport fin 2004, qui signale l'attachement politique fort des autorités au secteur, avec un cadrage d'ensemble des principaux enjeux. De façon générale, le secteur de l'aviation est très développé en Suisse, en termes d'avions par habitant, ou bien de mouvements prévus (NLR 2003). Le nombre d'avions enregistrés représente la moitié de ceux enregistrés en France ou en Allemagne, qui ont une population de 8 à 12 fois supérieure, et le quintuple des Pays-Bas, qui ont une population deux fois supérieure.

Une perspective globale

Le secteur aérien est un secteur complexe et fortement régulé. Outre les compagnies aériennes proprement dites, il comprend aussi les aéroports, avec les prestations d'assistance en escale, ainsi que les services de navigation aérienne. Ce secteur est aujourd'hui un secteur global au niveau international, marqué par une libéralisation initiée en Amérique du Nord avec la dérégulation américaine de 1978⁴, puis en Europe à partir de la fin des années 1980. Celle-ci a affecté les politiques et réglementations qui ont marqué le secteur pendant les décennies précédentes et qui étaient liées à des questions de sécurité, de prestige national et de développement local⁵. Gonenc et Nicoletti (2000) offrent un aperçu général de l'hétérogénéité du secteur et des effets de la libéralisation au niveau des pays de l'OCDE. Les conditions de marchés, taux d'occupation et tarifs ont généralement évolué de façon plus favorable là où le marché était ouvert. L'ouverture concurrentielle a facilité également la restructuration des marchés autour d'un système de « *Hub and Spokes* », qui révèle les économies d'échelle et d'envergure du secteur. La clé pour les compagnies est alors de disposer du contrôle d'un *Hub* significatif, permettant d'insérer son réseau de façon avantageuse au niveau international (Adler Berechman 2001).

Les développements de la concurrence ont été facilités par le troisième paquet aérien en Europe (encadré 3). Ils ont entraîné des changements de comportement de la part des compagnies régulières⁶ et l'arrivée de compagnies à bas coûts (« *low cost* »), qui ont partiellement questionné ce modèle de *Hub and Spoke* en établissant des liaisons directes, souvent à partir d'aéroports secondaires moins fréquentés que les *Hubs* principaux qui restaient verrouillés avec un modèle économique permettant une forte concurrence par les prix⁷. Un des éléments clés révélés par ces analyses est le degré d'ouverture concurrentielle en termes de droit de trafic correspondant à l'accès aux lignes et d'accès aux aéroports en période de pointe (slots). Les premiers dépendent des droits de trafics conférés par les accords en matière de services aériens qui sont souvent des accords bilatéraux, ainsi que pour les pays Européens des droits conférés dans le cadre communautaire. En ce qui concerne les slots, ceux-ci dépendent des capacités des aéroports d'origine et de destination à prendre en charge la demande pendant les périodes de pointes et de creux, ainsi que des dispositifs pour la gestion des slots entre le pays concerné, comme la Suisse, et les pays d'origine et de destination. Ceci a donc attiré l'attention sur les autorités de régulation en charge de la gestion de ces slots, et sur la façon dont ceux-ci étaient attribués. Suite à ces développements, les « *low cost* » représentent à

présent 20 % de la capacité intra-européenne et sont les utilisateurs majeurs des services libéralisés dans le cadre du « troisième paquet ». Par ailleurs, l'OCDE a joué un rôle complémentaire en matière d'ouverture des services de transport aérien cargo.

La dimension internationale et européenne avec l'accord bilatéral de 1999

Le transport aérien suisse est inséré dans un ensemble complexe de réglementations internationales. Le cadre international est basé sur la Convention de Chicago de 1944, qui identifie les droits et obligations des États Contractants. Le cadre réglementaire pour l'aviation civile internationale a été établi par un réseau complexe d'accords bilatéraux dans lesquels les États Contractants sont engagés par paire, ainsi que des accords multilatéraux impliquant des groupes d'États avec des intérêts communs. Les accords bilatéraux impliquent souvent des conditions restrictives en termes de propriété et de contrôle des compagnies aériennes aux profits des nationaux des États contractants. Ceci peut avoir pour effet de réduire l'accès à certains marchés financiers dans certains cas. Par ailleurs, la conférence mondiale du transport aérien organisée par l'OACI à Montréal en 2003⁸ a conclu que « Les États devraient dans la mesure du possible libéraliser l'accès aux marchés du transport aérien international, l'accès des transporteurs aériens aux capitaux internationaux et la liberté pour ces transporteurs de mener leurs activités commerciales », et que des efforts devaient être faits pour faciliter la propriété et le contrôle transfrontalier des transporteurs aérien, sous réserve d'une responsabilité et d'un contrôle clairs de la supervision réglementaire de la sécurité et de la sûreté. La Suisse a conclu des accords bilatéraux avec 130 États qui fondent le cadre légal des liaisons avec les pays tiers. Pour la Suisse, le marché régional de l'aviation le plus important est le marché européen, où un marché unique a été achevé en 1997 (voir encadré 3).

Encadré 3. L'ouverture du marché européen à la concurrence s'est fait en trois étapes successives

Le **premier « paquet »** de mesures, adopté en 1987 a commencé à assouplir les règles établies. Il a limité le droit des gouvernements de s'opposer à l'introduction de nouveaux tarifs. Une certaine flexibilité a été rendue possible pour le partage des capacités de sièges entre les compagnies de deux pays signataires d'un accord bilatéral.

En 1990 le **deuxième « paquet »** a poursuivi l'ouverture du marché avec un plus grande flexibilité dans la fixation des prix et la répartition des capacités.

Le **troisième « paquet »**, la dernière étape de la libéralisation des transports aériens, mis en œuvre en 1993, a généralisé la libre prestation des services au sein de l'UE et a abouti en 1997 à la libéralisation du cabotage, droit pour une compagnie d'un État membre d'exploiter une route au sein même d'un autre État membre. Les principales mesures sont :

- L'ouverture du marché à toutes les compagnies munies d'une licence de transporteur aérien communautaire (règlement CEE n° 2407/92 du Conseil)
- La liberté d'accès au marché a été établie par le règlement CEE n° 2408/92. Ce texte a ouvert toutes les liaisons internationales à l'intérieur de l'UE à toutes les compagnies munies d'une licence communautaire. Depuis 1997 l'accès à tous les marchés domestiques a également été accordé.
- La liberté tarifaire est arrêtée par le règlement CEE n° 2409/92 qui stipule que les compagnies aériennes nationales ne sont plus tenues de soumettre leurs tarifs à l'approbation des autorités nationales.

Dans ce cadre, une série de mesures encadrent la libéralisation et établissent des règles du jeu équitables :

- La croissance ininterrompue du transport aérien au cours de la décennie écoulée a peu à peu saturé la capacité disponible dans les aéroports pour les mouvements d'avions rendant nécessaire un ensemble de règles transparentes et non discriminatoires réglementant l'attribution de **créneaux horaires** (règlement 95/93/CE du Conseil)
- Le marché de l'**assistance en escale**, qui joue un rôle essentiel dans l'utilisation rationnelle des infrastructures du transport aérien, a fait l'objet d'une directive de 1996 (directive 96/67/CE) qui a ouvert graduellement ces services à la concurrence
- **Les systèmes informatisés de réservation** installés dans les agences de voyage ont fait l'objet d'un règlement (n°2299/89) modifié en 1993 et 1999 empêchant les grandes compagnies aériennes de se réserver un traitement de faveur.
- Les **systèmes de tarification des aéroports** ne doivent pas être discriminatoires. La Commission européenne est fondée, selon une décision du Tribunal de première instance de 2000, d'exiger des redevances non discriminatoires.
- Enfin, les **aides d'État** sont strictement encadrées. La Commission, selon les règles établies par le règlement 659/1999 du Conseil, a autorisé l'octroi de ces aides en tant que mesure d'exception pour soutenir la restructuration des compagnies concernées par la libéralisation. Aujourd'hui, les aides d'État ne sont plus nécessaires, ni justifiées.

Le transport aérien a fait l'objet du premier accord bilatéral entre la Suisse et l'Union, signé en 1999, et entré en vigueur en 2002. Dans le cadre de cet accord d'intégration partielle, la Suisse s'est engagée à reprendre l'acquis communautaire pertinent dont l'application et l'interprétation sont partiellement contrôlées par les institutions communautaires. La Suisse a ainsi reconnu la compétence exclusive des institutions de l'UE pour le contrôle du respect des règles de concurrence, même si chacune des parties contractantes garde la compétence du contrôle des aides d'État et veille souverainement à ce que chacune des règles de l'accord soit respectée sur son territoire. Les accords bilatéraux sont gérés par des comités mixtes au sein desquels les parties prennent leurs décisions d'un commun accord. Le Comité mixte du transport aérien dispose d'un pouvoir de décision qui est prévu par l'accord sur le transport aérien, et lui permet de modifier l'annexe de l'accord, de proposer une révision de l'accord et de décider que les modifications apportés à la législation en cause sont considérées comme compatibles avec le bon fonctionnement de l'accord. Le comité mixte qui se réunit au moins une fois par an a ainsi approuvé la reprise dans l'annexe et donc dans la législation suisse de plusieurs actes communautaires entrés en vigueur entre temps (lutte contre le bruit, sûreté et terrorisme, échange de données, inspections de sécurité). Au-delà de ces dispositions prévues par l'accord cadre, la loi fédérale sur l'aviation prévoit que la Commission de la concurrence a pour rôle d'évaluer la compatibilité de projets du Conseil fédéral favorisant certaines entreprises et impliquant des participations publiques, ou des mesures de soutien des cantons et des communes.

Des évolutions difficiles en Suisse

Dans une perspective globale, la Suisse apparaissait à la fin des années 1990, et avant la signature de l'accord bilatéral avec l'UE, comme un marché relativement restreint, comparable aux marchés européens les plus régulés, avec un transporteur national majeur. Les mesures d'efficacité effectuées dans cet environnement régulé (Gonenc Nicoletti 2000), montraient une performance plutôt dans le bas de la moyenne européenne, pour un marché relativement contraint. Tout ceci a ensuite changé rapidement avec l'ouverture du marché suisse à la concurrence internationale. Swissair a ensuite connu des évolutions défavorables, avec une négociation bilatérale des droits de trafic dans la période suivant le rejet de l'EEE en 1992 avant l'adoption de l'accord cadre de l'UE et de la Suisse en matière aérienne.

Ceci n'a pas eu de conséquences majeures dans le cadre de la relance économique des années 1990. Swissair s'est alors lancée dans une politique extensive et coûteuse d'acquisition de parts de marché et de prises de participation dans des compagnies étrangères, notamment la Sabena belge. Les difficultés financières ultérieures de la Sabena ont également pesé sur l'équilibre financier de Swissair. Parallèlement, son concurrent domestique, Crossair se développa rapidement pour devenir une compagnie régionale européenne d'envergure. Ceci s'accompagna d'un retrait relatif du rôle de l'État - marqué par la loi de 1997 sur l'aviation - avec la suppression des subventions aux aérodromes, l'abolition du monopole de Swissair à mettre en œuvre, le retrait de la Confédération du conseil d'administration de Swissair, l'abrogation d'approbation préalable pour les tarifs aériens et la conclusion d'accords de ciel ouvert.

Comme dans les autres pays de l'OCDE, la forte baisse du trafic aérien qui a suivi les attentats de septembre 2001 a sérieusement affecté Swissair, le transporteur historique, et l'a conduit à la faillite. Le modèle économique historique de Swissair reposait sur des prix et une qualité de service élevés. Swissair était en concurrence avec Crossair, transporteur régional, avec des coûts moindres. Swissair a ensuite été regroupé avec Crossair, avec un prêt de 1.45 Milliards⁹ de francs suisses, versé de façon échelonnée, et une participation de la Confédération de 600 millions de francs dans la nouvelle compagnie. (Aide totale estimée à 0.5 % du PIB annuel). Ces montants sont élevés par rapport à la taille du pays, même s'ils sont à mettre en regard du rôle particulier joué par le secteur aérien, et du fait que d'autres pays européens ont également soutenu leur compagnie aérienne (OCDE 2004). Ils doivent être également mis en rapport avec le fait que cette défaillance était la plus importante jamais arrivée en Europe, avec 191 000 sièges hebdomadaires concernés, contre 173 000 pour Sabena (Belgique) en 2001 et 123 000 pour Air Liberté (France) en 2003. La nouvelle compagnie Swiss a repris une partie des actifs et des activités de Swissair, conservant les deux tiers des avions de Swissair et a réduit les effectifs de 20 %. La Confédération conservait une participation minoritaire dans Swiss. Les difficultés rencontrées ont également eu des implications pour les aéroports nationaux de Bâle/Mulhouse et de Zurich qui ont enregistré un recul de 20 % du trafic. Les taxes de l'aéroport de Zurich ainsi que les prélèvements liés au contrôle aérien ont été revus à la hausse. Les contraintes dites de « service public » ont cependant été relâchées pour la nouvelle compagnie (service de certaines lignes, ou desserte d'aéroports déterminés).

Cependant, le rejet par le Conseil national et le Conseil des États de l'accord aérien entre l'Allemagne et la Suisse entraîna une réaction restrictive du côté allemand, qui a limité la possibilité de survoler son territoire pour desservir l'aéroport de Zurich, créant des conditions difficiles pour la principale plateforme d'opération de Swissair. La plainte de la Confédération auprès de la Commission européenne en juin 2003, a été rejetée par la Commission en décembre 2003 et portée devant la Cour de justice européenne, mais est restée sans effet à ce jour. Les plaintes des sociétés exploitantes de l'aéroport, ainsi que celles de Swiss, auprès des juridictions allemandes sont également restées sans effet.

L'impact de tendances de marché longtemps défavorables

Les évolutions récentes du trafic ont été marquées par un repli significatif entre 2000 et 2003, avec une légère reprise en 2004, accompagnée par le développement rapide des *low cost* sur les créneaux délaissés des aéroports suisses. Le marché des vols intercontinentaux, moins important, a été de plus en plus dominé par des compagnies étrangères, dont la part de marché est passée de 54 % en 1999, à 60 % en 2000, et à 66 % en 2003. Le marché local Suisse/Europe a ainsi décru d'environ 10 % entre 2000 et 2003. Après une reprise limitée en 2002, le trafic aérien européen dans son ensemble a continué de se développer avec une croissance de 2.7 % en 2003 (DG TREN 2005). La Suisse, qui représente environ 3.5 % du total européen, est le pays où la réduction de capacité a été la plus marquée entre janvier 2002 et janvier 2004 et, atteignant près de 15 %, avec -10 % vers la France, -20 % vers l'Allemagne, et -22 % au niveau domestique¹⁰. En outre, la part des billets en première et business class pour les vols au départ de la Suisse était très faible sur le marché domestique intra-européen, qui représentait l'essentiel de son potentiel de marché, qui a de plus baissé de 5 % entre 2000 et 2003. De façon globale, les prix des tarifs économiques ont également fortement chuté au départ de la Suisse entre fin 2002 et fin 2003, d'environ 40 %, ce qui est à la fois bénéfique aux consommateurs en termes de surplus, et qui fragilise les conditions des compagnies

© OCDE (2006). Tous droits réservés.

régulières opérant sur ce marché, tout en favorisant les low cost. Cependant, le coût par km restait fin 2003 supérieur de 96 % à la moyenne européenne pour les vols en classe économique et de 69 % pour les vols business¹¹ pour les vols vers l'Europe de l'Ouest. De même, les vols « en classe économique » sur l'Amérique du Nord, restaient de 40 % plus chers en Suisse que dans la moyenne des pays européens.

Sur la période la plus récente, les dernières données disponibles font état d'un redressement des taux d'occupation des sièges de Swiss au printemps 2005¹². Par ailleurs le développement des *compagnies low cost* a permis de combler, au moins en partie, les pertes de trafic observées, notamment sur l'aéroport de Bâle/Mulhouse¹³ ainsi que sur celui de Genève, où Easy Jet détient à présent 30 % de part de marché¹⁴. Dans cet environnement concurrentiel, certaines entreprises suisses, notamment le tour opérateur Kuoni, ont été en mesure de tirer leur épingle du jeu avec des résultats positifs, et un positionnement haut de gamme. Le prestataire d'assistance en escale, Swissport, fortement affecté par les évolutions de Swiss, a également été en mesure de préserver ses activités et son développement, au prix d'un programme sévère de réduction des coûts.

Swiss apparaît dans ce cadre comme une compagnie aérienne de taille moyenne, absente du classement des 20 premières entreprises mondiales, n'appartenant à aucun des grandes alliances internationales, et dont l'activité est essentiellement réalisée dans un cadre intra-européen, avec des coûts élevés. À l'échelle européenne, Swiss reste un transporteur important, au 6^{ième} rang des destinations services, devant Iberia, Alitalia et SAS. Les deux années d'exercice de Swiss en 2002 et 2003 ont été marquées par des pertes importantes, avec une marge nette négative de 23 % en 2002 et de 17 % en 2003. Des réductions d'effectifs de 3700 personnes ont été effectuées en 2002 et 2003. Des changements importants devenaient donc inévitables pour assurer la pérennité de l'activité à long terme. Swiss a également cédé durant cette même période son service de catering, qui est un des principaux opérateurs du secteur, *Gate Gourmet*, à un fond d'investisseurs américains. Swiss a finalement été absorbé au sein du groupe Lufthansa en 2005, ce qui marque un terme à la gestion indépendante du secteur en Suisse, tout en permettant de maintenir le rôle de Zurich comme plateforme aéroportuaire majeure.

Cadre et structure des autorités de régulation

La loi fédérale sur l'aviation¹⁵, dont la première version date de 1948, et qui a été amendée en 2004 pour la dernière fois, définit le rôle de l'OFAC en tant que division spéciale du DETEC, avec une compétence générale pour l'ensemble des aspects de la législation, de la surveillance de l'aviation civile sur tout le territoire de la Confédération. La loi règle l'usage de l'espace aérien, ainsi que les infrastructures, le personnel. Elle définit les conditions de responsabilité, et d'appel des décisions de l'OFAC, ainsi que le champ des infractions et de la poursuite pénale. Elle prévoit en matière économique la possibilité de soutien aux trois grands aéroports. La loi permet également à la Confédération de participer tant à l'exploitation des aéroports que des entreprises de transport aérien, en mentionnant un impératif d'intérêt général, mais sans le définir de façon précise. Au niveau technique, le cadre réglementaire est dominé par les standards internationaux.

Le secteur aéroportuaire

Les infrastructures aéroportuaires représentent un élément de développement économique important. Au niveau de l'OCDE, la conférence européenne des ministres des transports CEMT (2005) a présenté une analyse du phénomène de « Hub » et de ses implications pour les aéroports européens, tout en soulignant la nécessité de la connectivité multimodale, notamment avec les lignes ferroviaires à grande vitesse. Par ailleurs, une analyse de la concurrence dans les services aéroportuaires (DAFFE/CLP(98)3) souligne les bienfaits d'une gestion aéroportuaire indépendante et dynamique pour une gestion efficace des slots d'atterrissage et de décollage, en évaluant les nuisances potentielles induites par une intégration verticale entre les États et les aéroports, ou des risques de conflit d'intérêt en raison d'un cadre réglementaire non adapté. Le cadre réglementaire devrait avoir pour objectif de rendre les processus d'allocation transparents, et d'encourager l'allocation la plus efficace possible. Ceci peut nécessiter une régulation appropriée de

l'allocation des slots, avec le cas échéant des possibilités d'échanges sur des marchés secondaires. La concurrence peut s'étendre aux services d'assistance en escale, avec le cas échéant des appels d'offres, ou bien l'imposition de *Price Cap* pour couvrir les différents services aéroportuaires incluant : les charges d'atterrissage et de décollage, l'assistance en escale, ou les concessions diverses.

Les aéroports représentent un secteur important en Suisse, vital pour les principaux cantons concernés. Les six principaux aéroports représentaient en 2002 une valeur ajoutée directe de 4.3 Milliards de francs suisses, avec près de 30 000 emplois, et en tenant compte des effets induits, de près de 20 Milliards de francs suisses (5 % du PIB) et 154 000 emplois (SIAA 2003). La majorité des vols assurés sur les aéroports suisses à destination de l'Europe était assurée par des compagnies étrangères (57 % en 2003) et cette proportion est de 66 % pour les vols intercontinentaux¹⁶. Les évolutions récentes ont eu des conséquences significatives pour les principaux aéroports suisses. Le trafic a fortement diminué à Zurich - de 25 % entre 2000 et 2003 - la situation générale du transport aérien suisse ayant été aggravée par les restrictions de mouvement apportées du côté allemand. Cependant, une hausse des charges et frais prélevés a permis de maintenir la profitabilité et le chiffre d'affaires.

D'un point de vue légal, la Confédération a conféré l'aménagement des infrastructures aéroportuaires aux cantons aéroportuaires, tout en participant aux coûts de développement. En vertu de l'arrêté fédéral du 22 juin 1945 et de la loi fédérale du 14 décembre 1984, des investissements ont été effectués dans les trois principaux aéroports nationaux (Zurich, Bâle/Mulhouse, Genève), ainsi qu'au niveau des aéroports secondaires (Conseil fédéral 2004). Les aéroports sont des entités possédées dans un cadre public (Zurich), avec un système mixte pour les bâtiments, et un régime semi privé à Genève, avec participation du canton. Cependant, compte tenu de la taille du secteur, et du contexte économique, les services d'assistance en escale ne sont pas très concurrentiels, avec un offreur principal (Swissport) qui est une ancienne filiale de la Swissair. Les charges sont fixées librement par les aéroports, en suivant les lignes directrices de l'Organisation de l'aviation civile internationale (l'OACI), avec seulement une intervention de l'OFAC quand les conditions de la Loi Fédérale sur la surveillance des prix sont réunies. Les slots ne peuvent faire l'objet de leasing, mais simplement de swap.

En termes de planification structurelle et spatiale, la Confédération a la compétence d'élaborer un plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (DETEC 2000). Dans une optique de développement économique soutenable, la « raccordabilité » des diverses plateformes aéroportuaires aux lignes de train à grande vitesse est également un élément important.

La situation actuelle, en termes de répartition des compétences a cependant des inconvénients, qui sont apparus plus clairement lors du rejet par le Parlement de l'accord aérien avec l'Allemagne, avec des conséquences importantes sur le canton de Zurich. Il existe en effet trois aéroports nationaux en Suisse Bâle/Mulhouse, Genève et Zurich. Si Bâle et Genève ont un rôle bi, tri national avec certains vols intercontinentaux, seul Zurich a vocation à être une plateforme aéroportuaire à échelle européenne. Sager Graf (2001) évaluent l'impact de l'aéroport de Zurich à près de 2.3 % du PIB suisse, avec en outre un effet d'entraînement pour les entreprises en termes d'implantation financière et internationale. La difficulté tient à la répartition des bénéfices économiques, fortement concentrés sur la région de Zurich, et les conséquences environnementales, qui peuvent s'étendre aux cantons environnants, voire à la région Sud de l'Allemagne. Dans le cadre des discussions en cours actuellement pèse la menace d'une initiative populaire limitant les mouvements à 250000 par an et introduisant une pause nocturne de 9 heures, qui aurait des conséquences importantes pour l'avenir de l'aéroport dans les deux prochaines décennies¹⁷.

La gestion des slots

Le règlement 95/93 de 1999 de l'UE fixe les règles communes relatives à l'attribution des créneaux horaires et impose l'obtention de créneaux horaires pour atterrir ou décoller sur les aéroports dont le niveau de saturation pose des problèmes. De plus, cette attribution doit être fondée sur des règles neutres, transparentes et non discriminatoires par une autorité dénommée « coordonnateur ». La décision de

coordonner un aéroport relève de la responsabilité des États. Genève et Zurich sont des aéroports complètement coordonnés. Pour certaines périodes de la journée, l'ensemble des slots disponibles est attribué. C'est surtout à Genève en hiver qu'il y a des problèmes de capacité avec les vols de charter.

L'Association Slot Coordination Switzerland est compétente pour l'attribution des slots depuis le 1^{er} avril 2004 remplaçant les coordinateurs compétents jusqu'à cette date (Swiss International Air Lines et Unique Airport Zurich) (Voir annexe 9). La situation est similaire à celle d'autres pays européens. Elle a un but non lucratif et est essentiellement financée par les redevances des aéroports suisses coordonnés et les entreprises aériennes suisses qui les desservent selon la proportion des slots utilisés. Tous les créneaux horaires utilisés correctement sont automatiquement réattribués au transporteur qui les a exploités et qui les redemande pour la saison équivalente suivant selon le principe du « droit historique ». Les créneaux horaires disponibles sont regroupés dans un « pool », puis attribués aux nouveaux arrivants et autres transporteurs déjà présents. Après sa disparition, les slots de Swissair ont été transmis à Crossair, puis à Swiss. En Suisse, les compagnies « low cost » ont pu accroître notablement leur présence sur les principaux aéroports dans la période récente, même à Zurich où ils représentent environ 20 % du total.

La gestion de la sécurité et de l'espace aérien

La question de la sécurité est centrale parmi les objectifs des politiques publiques en matière aérienne ; elle s'étend tant à la certification des compagnies aériennes, des aéronefs, qu'à la façon dont est géré l'espace aérien. Si d'un point de vue technique, elle est très fortement encadrée par des règles et des standards internationaux, une grande latitude est laissée aux États pour organiser leur approche institutionnelle. En Suisse, c'est l'une des fonctions attribuées à l'OFAC.

La gestion de l'espace aérien est confiée à une entité, Skyguide, qui prend à présent la forme d'une entreprise publique possédée par la Confédération. Celle-ci fait suite à l'organisation précédente, où la sécurité était assurée par la Confédération, sur fonds publics, jusqu'en 1988. L'autonomie financière a été accordée aux services de contrôle en 1996. Ils sont devenus une entreprise en 2001 et sont possédés à 99,85 % par la Confédération, qui est représentée tant par le DETEC que par le Département fédéral de la Défense, de la protection et des sports. Par ailleurs, ils ont la particularité d'être en charge simultanément de l'espace civil et militaire. L'entité Skyguide a un objectif d'équilibre budgétaire, mais est obligée de répondre à des servitudes de service public (services d'aéroports militaires), ou bien à des services au sein de l'espace allemand, pour lesquels elle ne reçoit pas de compensation adéquate. L'entité a donc été fragilisée financièrement et les conditions de la tutelle opérée par l'OFAC n'étaient pas très claires. Le DETEC est à la fois le propriétaire de Skyguide et à ce titre attaché à sa viabilité financière, et son régulateur - à travers l'OFAC. Les conditions de la reddition de comptes pour la sécurité n'étaient donc pas pleinement assurées (NLR 2003).

Le contexte économique défavorable auquel a été exposé le secteur aérien suisse a également été marqué par des éléments marquants en termes de sécurité. La chute d'un avion de Swissair au Canada en 1998, et les accidents de deux appareils de Crossair en 2000 et 2001, puis la collision de deux avions au dessus d'Überlingen en Allemagne dans un espace sous la responsabilité des services suisses de navigation aérienne, ont conduit le DETEC à commanditer un audit exhaustif des fonctions de sécurité qui sont accomplies par l'OFAC par l'institut NLR, rendu public en 2003. (NLR 2003).

Le rapport a souligné la faiblesse des ressources de l'OFAC pour accomplir les missions qui lui étaient confiées, faiblesse qui avait déjà été révélée par un audit de l'OACI conduit en 2000. Il en découlait une activité relative en termes d'inspections de sécurité bien inférieure à celle des Pays-Bas de taille comparable (Voir annexe 7), avec moins d'inspecteurs disponibles pour les tests d'envol, ceux-ci étant par ailleurs surchargés de tâches en dehors de la sécurité. Le rapport a également souligné le manque de séparation entre les fonctions de formulation des politiques, de régulation économique et de régulation de la sécurité qui existait au sein de l'OFAC. Enfin, le rapport mettait en évidence la faiblesse de l'OFAC en termes de mise en œuvre, avec un recours limité aux sanctions ou amendes pécuniaires.

Une autre difficulté tient à la gestion du système des accidents. Tous les pays disposent de bureaux d'enquêtes accidents, et ils doivent opérer avec une certaine indépendance (Cf annexe 8). En Suisse, même si le bureau d'enquête sur les accidents d'aviation (AAIB) est administrativement rattaché au DETEC, il jouit bien en pratique d'une indépendance opérationnelle. La particularité en Suisse tient au fait que l'analyse des rapports d'accidents n'est pas faite par le bureau correspondant de l'AAIB, mais par l'OFAC, et par le fait qu'il existe une instance d'appel séparée, composée de membres à temps partiel, qui est subordonnée au DETEC, et qui peut invalider les décisions de l'AAIB (annexe 8 sur les enquêtes d'accident). Ceci, joint à une communication défectueuse de l'AAIB compromet en partie l'autorité de cet organisme, pourtant indispensable. De plus, la relation avec l'OFAC est apparue conflictuelle, et « *dysfonctionnelle du point de vue de la mise en œuvre des recommandations de l'AAIB* ». Tout ceci se passe dans un contexte où la petite taille des unités en cause rend la gestion opérationnelle encore plus délicate.

Les données disponibles montraient en outre une dégradation nette des conditions de sécurité du transport aérien suisse pour la période considérée, alors qu'elle était auparavant en tête parmi les pays européens. Ceci est reflété dans les données d'accidents et d'incidents sérieux entre 1993 et 2003, qui sont passés de moins de 0.5 pour 100 000 heures de vols à plus de 2. Les comparaisons internationales de la base de données NLR montrent que la Suisse avait le taux d'accident le plus bas sur la période 1980-1989, par rapport aux Pays Bas, à l'Allemagne et à la France. Ce taux a fortement baissé en France, est resté stable en Allemagne. Il s'est en revanche dégradé en Suisse au point que la Suisse avait la performance relative la plus défavorable des quatre pays étudiés sur la période 1990-2002. De la même façon, le taux de « rapprochements d'avion », pour 100 000 vols instruments a augmenté sur la période 2000-2002 par rapport aux périodes précédentes.

Le rapport NLR a recommandé de nommer un responsable explicite de la sécurité au niveau du DETEC pilotant la performance de l'OFAC en matière de sécurité. Les moyens de l'OFAC ainsi que ceux de Skyguide devraient être accrus, avec une meilleure identification et compensation des fonctions de service public pour Skyguide. Il a également recommandé de séparer la fonction de sécurité de celle de formulation de la politique aérienne au sein de l'OFAC. Il a été demandé à ce que l'AAIB puisse produire et publier ses propres analyses en matière d'accident, et que l'OFAC mette en place, en amont, un système permettant d'identifier les risques et de les gérer de façon proactive. La capacité de tutelle de l'OFAC à l'égard de Skyguide devait être notablement renforcée. Toutefois, la Suisse n'est pas le seul pays ayant du faire face à des difficultés dans la gestion de la sécurité à un moment ou à un autre. D'autres pays, tels que le Royaume-Uni, en 1988, l'Australie, les Pays-Bas ou les Etats-Unis, ont été amenés à réviser leur cadre réglementaire suite à des accidents ayant révélé des insuffisances.

Les conclusions de ce rapport ont conduit à une réorganisation significative des services des autorités de régulation, et notamment de l'OFAC, annoncée le 3 janvier 2005. Le directeur de l'OFAC a été amené à démissionner. Les réformes visent à séparer les entités en charge de la sécurité et celles en charge de la politique aérienne au sein de l'OFAC, avec une division « Stratégie et politique aéronautique », et trois divisions « Sécurité Technique, Sécurité des opérations aériennes, et Sécurité des infrastructures ». De plus, il est prévu de recruter 60 membres supplémentaires pour travailler sur la sécurité, de façon à ce que les deux tiers des 230 experts se consacrent à ces questions. Ces structures doivent permettre à la Suisse d'être en cohérence avec la nouvelle Agence européenne de sécurité aérienne (AESA) et de participer au Ciel unique européen (Voir encadré 4). L'adhésion formelle de la Suisse à l'AESA doit encore recevoir l'aval des Chambres fédérales ; elle devrait intervenir au début de 2006. En ce qui concerne l'adhésion de la Suisse au Ciel unique européen, la réglementation qui lui est relative sera intégrée à l'accord sur le transport aérien dès que l'UE aura édicté les premières dispositions d'exécution.

Encadré 4. Vers une coordination réglementaire de la sécurité aérienne et une gestion harmonisée du ciel européen

1. L'agence européenne de la sécurité aérienne (AESA), qui a commencé ses activités à l'automne 2003, est appelée à reprendre certaines tâches en matière de surveillance et de certification dévolues actuellement aux autorités nationales. Elle restera tributaire du soutien et des connaissances spécifiques des différentes autorités de l'aviation civile.

La mission de l'AESA est :

- De soutenir les institutions européennes dans l'élaboration de la législation et les mesures d'exécution relatives au contrôle de la sécurité
- De favoriser la rentabilisation des processus réglementaire et de certification
- D'aider la Commission européenne à contrôler l'application des règles communes définies
- De mettre en œuvre des mesures de sauvegardes qui pourraient s'imposer

2. L'initiative « Ciel unique européen » a pour but d'établir un cadre réglementaire pour organiser l'espace aérien et la sécurité à un niveau européen, plutôt que national. La fragmentation de l'espace aérien européen en un grand nombre d'espaces aériens nationaux ayant des réglementations différentes a en effet conduit à des difficultés d'écoulement du trafic aérien. La Commission européenne a proposé une approche réglementaire dont l'objectif est d'améliorer et de renforcer la sécurité la restructuration de l'espace aérien européen en fonction des flux de trafic aérien, plutôt que selon les frontières nationales.

Le « paquet » législatif comporte quatre règlements :

- Le règlement cadre n° 549/2004,
- Le règlement n° 550/2004 relatif à la fourniture de services de navigation aérienne,
- Le règlement n° 551/2004 relatif à l'organisation et à l'utilisation de l'espace aérien,
- Le règlement n° 552/2004 concernant l'interopérabilité du réseau européen de gestion du trafic.

Le secteur du transport ferroviaire

Le secteur ferroviaire occupe une place particulière en Suisse. Avec 1900 km réalisés par habitant et par an, la Suisse se place à la première place des pays de l'OCDE devant le Japon. Dans un pays alpin situé au centre de l'Europe, la question du transit alpin est un enjeu politique majeur. Ceci est reflété dans la Constitution, qui stipule dans son article 84 que le transport de marchandises à travers la Suisse s'effectue par rail, et que le Conseil fédéral prend toutes les mesures nécessaires à cet effet. C'est ce que prévoyait l'initiative dite « des Alpes » approuvée par le peuple suisse et les cantons en 1994. Cette importance est reflétée également dans le nombre de textes législatifs qui encadrent ce secteur, avec des lois sur les chemins de fer fédéraux, sur le trafic alpin, sur les transports publics, et le transport de voyageurs.

Une perspective globale

Dans une optique globale, le secteur ferroviaire est une industrie qui pose des problèmes complexes en termes de régulation (IDEI 2003a). C'est une activité multi-produits, avec une structure de coûts potentiellement monopolistique, l'existence d'indivisibilités des « inputs » et des « outputs », le rôle de considérations de service public, et l'existence d'externalités environnementales et sociales, tant en termes de pollution que de vies gagnées. L'élément essentiel concerne l'équilibre entre la préservation des économies d'échelle et d'envergure liées au réseau et à l'infrastructure proprement dits et l'introduction d'une dose d'éléments de marché et d'ouverture permettant d'optimiser la prestation de service offerte à partir de cette infrastructure. La technologie a changé plus lentement que dans les télécommunications. Les économies de densité sont fortes et la coordination des opérations plus complexe que dans d'autres réseaux, tels que l'aérien. Les données disponibles sur l'efficacité de diverses approches réglementaires restent encore parcellaires (IDEI 2003), même si en matière de fret, l'expérience de certains pays est plus probante.

Dans l'ensemble, l'OCDE (2004) estimait que l'expérience avec l'accès mandaté et la séparation verticale reste limitée, avec un niveau de concurrence modeste. Dès lors, la discussion se concentrera en termes de libéralisation sur les segments de marché qui ont été le plus ouverts, dans le secteur du fret.

Les travaux de la CEMT (OCDE) permettent d'aborder la réforme réglementaire du secteur fret (2001), suivi par une table ronde, CEMT (2003), avec plus récemment, un examen des politiques de transport urbain et une évaluation des réformes ferroviaires et des charges pour l'utilisation des infrastructures (CEMT 2005). Un des enjeux du développement du fret en Europe, est la possibilité de développer du transport intégré¹⁸, dépassant les frontières des pays, pour préserver l'efficacité et la compétitivité relative du rail. Le cadre réglementaire a pour objet d'assurer un fonctionnement transparent et ouvert des marchés, d'éviter les abus de prix dans les cas de monopole local, avec un niveau d'investissement suffisant.

Les expériences extra-européennes

L'expérience européenne est à mettre en regard de celle des États-Unis, ou de l'Australie, qui ont des régimes réglementaires très réduits, avec une grande liberté commerciale, et un secteur ferroviaire concentré sur le transport de marchandises à grande distance. En Amérique du nord, les interventions réglementaires sont plus limitées, depuis le Staggers Rail Act de 1980, qui a significativement réduit la charge réglementaire fédérale sur le transport de fret, avec un appel des parties concernées si elles se sentent lésées, ou une intervention en cas de fusion. La concurrence s'effectue entre entreprises verticalement intégrées. La dérégulation du fret de marchandises aux États-Unis s'est traduite par une chute des prix d'environ 50 %, des fusions d'entreprises avec un accroissement de la productivité, et une réduction des duplications de coûts, et un développement des services intégrés (*seamless*) à l'échelle du pays (CEMT 2001). La structure industrielle qui s'est développée sur ce marché tire profit des économies d'échelle, tout en évitant autant que possible une intervention réglementaire non nécessaire. Cette approche est adaptée en matière de fret. Les données comparatives montrent qu'au niveau européen le trafic en tonnes kilomètres a stagné globalement depuis 1970, alors qu'il s'est redressé nettement aux États-Unis depuis 1982, et de façon prononcée depuis 1992 (CEMT 2001). Les évaluations disponibles (Ivaldi Mc Cullough 2001) montrent que si l'intégration verticale n'offre pas d'avantage technologique spécifique, l'accès concurrentiel seul ne conduit pas nécessairement à des résultats de marchés effectivement concurrentiels sur les marchés du rail. Cependant, les relations de coût entre le fret et l'infrastructure, impliquant des coûts de transactions, déterminent le caractère approprié de l'intégration verticale. En tout état de cause, les chemins de fer apparaissent comme un monopole naturel. L'accès concurrentiel apparaît comme un complément à une régulation administrative, nécessaire par rapport aux entreprises de grande taille qui opèrent sur les réseaux.

L'approche australienne est également intéressante, car elle combine des éléments de l'approche européenne et de l'approche américaine. Elle consiste en un chemin de fer inter-états qui peut traverser les différents réseaux des états de la fédération qui ont chacun des structures et des régimes de régulation différents, depuis les réformes introduites depuis le début des années 1990. La régulation combine des éléments d'accès libre comme en Europe, et la flexibilité réglementaire du modèle américain. Ceci est important pour des États où la part modale du rail est importante et où le fret représente une part importante du trafic par rapport aux passagers, ce qui est le cas de la Suisse. L'intérêt de l'approche australienne est qu'elle fonctionne comme un véritable laboratoire, permettant d'évaluer des solutions institutionnelles alternatives. Elle a fait l'objet d'une étude gouvernementale importante (Productivity Commission 1999, Owens 2003), montrant que différents régimes d'accès et de régulation sont nécessaires pour divers types d'activité ferroviaire. Le rapport conclut que pour les réseaux urbains de passagers, il n'y a pas d'avantage évident à la séparation verticale. La gestion peut être franchisée, accordée à des entreprises privées, avec pour objectif de minimiser le niveau des subventions publiques versées. Pour le transport de fret avec un pouvoir de marché local un régime d'accès doit être mis en œuvre, avec une intégration verticale. Pour le transport de fret sans pouvoir de marché (similaire aux États-Unis), un régime de régulation léger suffit. Enfin, pour le transport de fret inter-états, avec une concurrence inter-modale et

© OCDE (2006). Tous droits réservés.

de nombreux gestionnaires de réseaux, la séparation verticale est recommandée, avec un seul gestionnaire de réseau et un régime d'accès supervisé par l'autorité de concurrence. L'ensemble du régime réglementaire doit être soumis à des normes de régulation de qualité.

Tout les éléments de cette expérience ne sont cependant pas directement transposables en Europe en général, où les marchés de voyageurs sont également très développés et mobilisent les infrastructures. En outre, l'espace géographique plus abondant permet d'avoir plusieurs lignes en concurrence pour servir les marchés de fret. Enfin, le cadre européen est structuré également par les traités et le cadre réglementaire conclu au niveau communautaire.

L'approche européenne

En Europe, les expériences ont été mixtes. Une réforme réglementaire peut aussi parfois accroître les coûts, en raison de la fragmentation des activités, et conduire à des niveaux d'investissement insuffisants comme l'ont également illustré certains aspects de la réforme britannique du début des années 1990. Cependant, les nouveaux entrants peuvent aussi être plus efficaces que les entreprises historiques, en raison de modes de gestion plus flexibles. Les choix britanniques¹⁹ représentent un des pôles de l'approche européenne, avec une stratégie publique, un gestionnaire de réseau distinct, des compagnies opérant sur ce réseau, un régulateur indépendant en charge de la sécurité, de la performance et des coûts, et des droits de transit sur les sillons plus assurés pour le fret. Inversement, un certain nombre de pays européens, et d'experts, restaient relativement sceptiques et prudents par rapport à la libéralisation, et aux avantages comparatifs de la désintégration verticale.

L'approche européenne a pu tirer parti de ces expériences en développant l'ouverture progressive du marché ferroviaire européen, depuis la directive initiale de 1991, jusqu'au premier paquet ferroviaire de 2001 (Voir encadré 5). L'accroissement de la demande de transport suite à la création du marché intérieur et l'inadéquation croissante de l'offre - en raison des importants goulets d'étranglement qui touchent les infrastructures européennes - ont rendu l'intégration des systèmes ferroviaires indispensable. Le déclin relatif de ce mode de transport était préoccupant, en particulier dans le domaine du fret. Il apparaissait donc nécessaire d'amorcer une revitalisation du secteur. Ceci a conduit la Commission dans un livre blanc de 2001 à faire du système ferroviaire un élément clé d'une croissance soutenable. L'objectif des politiques européennes était de faciliter le transport point-a-point intégré pour assurer la compétitivité relative du rail. La stratégie adoptée repose sur trois piliers : la séparation structurelle dans la gestion de l'infrastructure, la mise en place d'autorités de régulation indépendantes et l'accès des tiers aux réseaux nationaux.

Les textes adoptés contiennent des dispositions détaillées sur l'ouverture des marchés du transport ferroviaire de marchandises et de voyageurs, sur l'accès au réseau, sur l'interopérabilité des systèmes ferroviaires à grande vitesse et conventionnels, sur l'octroi des aides d'État, les obligations de service public et la conclusion de contrats de service public. Tout ceci se traduit aujourd'hui, au-delà de la directive initiale de 1991, par trois « paquets ferroviaires », dont les deux premiers sont actuellement entrés en vigueur, avec un troisième ensemble encore à l'étude (Voir encadré 5). Cependant, la complexité du processus et la lenteur dans la mise en œuvre illustrent bien un certain nombre de tensions sous-jacentes.

Un élément central est la séparation verticale de l'infrastructure et de la gestion de service, accompagnée par une gestion des droits d'accès et la mise en place d'autorités de régulation. La CEMT (2001) estime que l'approche de l'UE semble être la plus appropriée dans des petits pays ayant commerce significatif entre eux, ce qui est le cas de la Suisse. Pour autant, cette approche ne rencontre pas forcément l'unanimité en Suisse. Ainsi, Pfund (2002, 2003) exprime un point de vue sceptique sur les développements en cours, notant la forte hétérogénéité des solutions institutionnelles effectivement mises en œuvre dans les divers pays européens. Le libre accès pour le transport voyageurs apparaît encore comme une perspective lointaine²⁰. Il est surtout développé pour le fret. Enfin, la question de l'indépendance de la gestion des sillons, et de l'accès, même dans un cadre intégré, demeure.

En termes économiques, l'enjeu est d'obtenir une gestion efficace des sillons de transport de marchandises et d'établir un système d'*Access Pricing* non discriminatoire pour la gestion et la tarification de l'utilisation des infrastructures. Dans l'optique européenne actuelle, suivant en cela les évaluations menées aux États-Unis ou en Australie, ceci requiert l'intervention d'autorités de régulation et d'arbitrages indépendantes. Deux solutions sont possibles. La première prévoit un système d'arbitrage léger après appel auprès des cours. La deuxième adoptée par l'UE est qu'une autorité indépendante de tout opérateur de fret a l'autorité légale pour allouer les capacités et attribuer les sillons, même si le travail détaillé des tableaux de gestion du temps, et de gestion opérationnelle du trafic peut être laissé au gestionnaire d'infrastructure, appartenant, le cas échéant, à un groupe intégré.

Un autre élément important concerne les redevances d'utilisation des infrastructures (CEMT 2005). Ces charges sont souvent déterminées au coût social marginal. Les résultats de la CEMT (2005) montrent que ces charges représentaient environ 60 % des coûts totaux dans des pays comme la France et l'Allemagne, 30 % en Suisse, voire 20 % ou moins au Danemark, aux Pays Bas et en Italie. Le reste doit donc être couvert, soit par des subventions, soit par d'autres mécanismes de compensation.

Une évaluation de ces réformes a été effectuée par l'IDEI (2003) à partir de données de panel de la Banque mondiale sur la période 1980-2000 sur un ensemble de pays européens, mais n'incluant pas la Suisse. Les réformes ont amélioré l'efficacité, mais leur effet dépend du séquençage des réformes. L'introduction de réformes multiples dans un seul paquet a des effets au mieux limités, tandis que des réformes séquentielles améliorent l'efficacité. L'accroissement du trafic fret de 1 % a également pour effet de diminuer le trafic voyageur de 0.25 %. Les réformes ont généralement amélioré l'efficacité, notamment dans les petits pays. La séparation comptable a également amélioré la rentabilité de chacun des éléments de l'activité isolément, incluant le réseau lui-même.

Encadré 5. Aperçu des évolutions législatives au niveau de l'Union européenne dans le domaine du transport ferroviaire

Les prémices de la modernisation du cadre réglementaire européen ont été posées par la directive 91/440/CEE de 1991 qui prévoit que les États membres doivent gérer les entreprises ferroviaires de manière compétitive. Les entreprises doivent être indépendantes, avec un budget et une comptabilité distincte de ceux de l'État. Aussi, une comptabilité distincte doit être établie entre l'infrastructure ferroviaire et l'exploitation des services. Suite à cette directive initiale, deux directives ont été adoptées en 1995 pour définir des règles communes. Elles ont été reprises et effectivement mises en œuvre dans le cadre du premier paquet ferroviaire présenté ci-dessous.

Le premier paquet ferroviaire développe un ensemble d'instruments cohérents pour favoriser l'ouverture et la libéralisation des réseaux

- La **directive 2001/12/CE** renforce les dispositions de la directive de 1991, qui octroyait un droit d'accès au réseau, en exigeant des États membres qu'ils étendent les droits d'accès à la partie nationale du réseau transeuropéen de fret ferroviaire. La totalité du réseau transeuropéen du fret ferroviaire sera ainsi ouverte aux services de fret internationaux à partir du 15 mars 2008.
- La **directive 2001/13/CE** modifie la directive 95/18/CE et fixe les critères communs pour l'octroi de licences aux entreprises ferroviaires établies dans l'Union ; elles seront valables sur tout le territoire de la Communauté.
- Enfin, la **directive 2001/14/CE**, qui remplace la directive 95/19/CE, définit des règles et des procédures transparentes et équitables pour la répartition des sillons : l'octroi et la fixation des prix ne doit pas relever des entreprises ou groupes d'entreprises actives dans le secteur des transports. Elle fixe également les principes pour la perception de redevances d'utilisation de l'infrastructure. Enfin, les États membres ont l'obligation de créer un organisme de contrôle qui veillera à ce qu'aucun candidat ne soit victime d'une discrimination ; un recours contre les décisions des gestionnaires d'infrastructure sera possible devant cet organisme.

Dans le cadre du « second paquet ferroviaire » une série de textes sont entrés en vigueur en 2004, qui :

- Accélèrent l'ouverture du transport international de marchandises et permettent son extension au transport intérieur (cabotage). La date convenue pour l'ouverture totale des marchés du fret ferroviaire est le 1^{er} janvier 2007 (**directive 2004/51/CE** qui modifie la directive 91/440).
- Renforcent la sécurité avec la **directive 2004/49/CE** qui développe une approche commune de la sécurité et met en place un système commun pour les certificats de sécurité.
- Permettent une plus grande interopérabilité grâce à la **directive 2004/50/CE**, qui modifie les directives 96/48/CE et 2001/16/CE.
- Mettent en place l'Agence européenne de sécurité et d'interopérabilité ferroviaires (**règlement 881/2004**) fournissant un support technique aux travaux sur l'interopérabilité et la sécurité.

Le « troisième paquet ferroviaire », une nouvelle série de textes est à l'étude et contient :

- Une proposition de directive sur la certification des conducteurs de locomotives et de trains affectés au transport de passagers et de marchandises dans la Communauté.
- Une proposition de règlement sur les droits des voyageurs en transport ferroviaire international.
- Une proposition de directive sur l'ouverture du marché pour les services internationaux de transport de voyageurs par chemins de fer d'ici au 1^{er} janvier 2010.
- Une proposition de règlement sur la qualité des services de transport de marchandises par chemins de fer.

La stratégie suisse

Dans le contexte européen, et compte tenu des impératifs politiques et constitutionnels, la Suisse poursuit en matière ferroviaire une stratégie centrée sur trois axes principaux :

Des investissements importants

Les investissements routiers représentaient près des quatre cinquièmes du total des investissements dans les années 1960 et 1980. Un effort important a été fait depuis pour redresser la part du ferroviaire qui atteignait près de 40 % du total à la fin des années 1990. La stratégie a également évolué. Il a été décidé de mettre en œuvre un programme de réalisation et de financement de projets d'infrastructures de transports publics (FTP), comprenant notamment la réalisation de la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA) et de Rail 2000, ainsi que le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen des lignes à grande vitesse (LGV). Alors que dans les années 1970, l'objectif était de mettre en place d'une ligne à grande vitesse sur le plateau central (CEMT 2003), le concept Rail 2000 a pour objet d'améliorer l'efficacité du réseau dans son ensemble, en reliant les villes de grande taille à intervalle d'une demi heure à une heure. Le coût final de la première étape de ce projet est estimé à 5.9 Milliards de francs, soit 1.5 Milliards de moins qu'initialement²¹. Rail 2000 a été inauguré en décembre 2004, et permet aux trains d'atteindre les 200 km/h. La capacité des installations a été augmentée grâce à une signalisation électronique, et un nouveau système radio, qui permettra d'augmenter de 30 % la capacité des lignes principales, avec un investissement de 3.9 milliards de francs.

Un autre projet majeur, en cours de réalisation et partiellement controversé, vise à mettre en place une politique environnementale plus attractive dans le transit alpin. Ce projet d'environ 16.3 Milliards de francs (prix de 1998) prévoit la construction de deux nouveaux tunnels ferroviaires additionnels – la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA) dans le Gotthard et le Lötschberg, où les coûts se sont avérés plus élevés que prévu. Il s'agit d'un projet majeur, alors que seules quatre liaisons à voie normale avaient été percées précédemment entre 1867 (Brenner) et 1913 (Lötschberg). Cependant,

compte tenu du programme fédéral d'allègement budgétaire, les autres projets FTP seront retardés et devront le cas échéant être redimensionnés. Il s'agit notamment de la deuxième étape de Rail 2000, alors même que le 29 novembre 1998, le peuple et les cantons ont approuvé l'arrêté fédéral sur la réalisation et le financement des projets d'infrastructure des transports publics (FTP). L'autre élément concerne la 2^{ème} phase du raccordement de la Suisse au LGV. Ces coupes ont généré des protestations au niveau de 18 cantons²². Ces grands projets seront revus dans le cadre d'une vérification globale.

Les investissements FTP représentent environ 30.5 Milliards de francs suisses aux prix de 1995²³, et font de l'OFT l'un des offices les mieux dotés budgétairement de la Confédération. Les projets ferroviaires reçoivent un soutien populaire significatif. Ainsi, une initiative concurrente lancée par les milieux de l'automobile (Avanti), concernant l'accroissement du réseau autoroutier, qui était fort coûteuse, a finalement été rejetée par 62.8 % des votes le 8 février 2004.

Une taxe sur les poids lourds

Le deuxième élément correspond à la taxe sur les poids lourds, négociée avec l'UE car elle affecte les camions européens dans le cadre de l'accord bilatéral. Cette taxe est la Redevance sur le trafic poids lourds liée aux prestations (RPLP). Elle contribue au financement des grands projets ferroviaires et a été intégrée dans le cadre de l'accord bilatéral. Celui-ci a conduit à revoir à la hausse la limite des poids lourds admis en transit (de 28 à 34 tonnes le 1^{er} janvier 2001, et 40 tonnes en 2005 tonnes)²⁴ ce qui est plus que l'objectif fixé précédemment, mais avec des conditions claires de transfert sur les rails (Brändli 2003). Si les pressions européennes ont conduit à relever la limite du poids autorisé, l'UE a cependant accepté en contrepartie l'introduction de la RPLP en 2001 et le relèvement des taux de cette redevance au 1^{er} janvier 2005.

Une libéralisation du transport ferroviaire dans le cadre de l'accord bilatéral

Le troisième axe correspond à la libéralisation du transport ferroviaire, qui a été conçue en Suisse comme un élément de dynamisation et de préservation du secteur. Ceci a inclut plusieurs étapes, entre la réforme des chemins de fer 1, et l'actuel projet de réforme des chemins de fer 2. La discussion sera menée plus en détail ci-dessous dans le cadre réglementaire.

Cadre et structure des autorités de régulation

La modernisation du cadre réglementaire s'est effectuée par étapes, avec un premier remaniement en 1996, qui a amorcé l'ouverture du marché et la libéralisation de l'accès à l'infrastructure. La législation a été profondément remaniée une première fois avec la réforme des chemins de fer 1 en 1998, les textes étant entrés en vigueur en 1999.

Une des premières conséquences a été la transformation des CFF en société anonyme de droit public en 1998²⁵, de façon à assurer une séparation comptable et opérationnelle entre le réseau et le transport. Les relations entre les CFF et la Confédération ont été contractualisées par un engagement de service sur la période 1999-2002, qui donne une liberté opérationnelle et managériale aux CFF, tout en incluant des orientations stratégiques, des éléments liés à la maintenance de l'infrastructure, et des engagements de gains de productivité. Les CFF doivent faire des profits pour les opérations, tandis que les coûts de l'infrastructure doivent être couverts. Une opération de refinancement et de conversion de la dette est intervenue²⁶, comme dans d'autres pays européens.

La réforme de 1999 traduit une recherche de cohérence avec la première vague de directives européennes ; directives 91/440, 95/18 et 95/19 (Voir encadré 5), et s'inscrit dans la perspective de l'accord bilatéral sur les transports terrestres signé entre la Suisse et l'Union européenne en 1999, et qui a permis l'intégration par la Suisse de l'acquis communautaire. Un comité mixte a été créé pour assurer l'administration et l'application régulière de l'accord. Cet accord a permis la mise en œuvre d'une réforme

des chemins de fer en Suisse coordonnée avec celle de l'Europe. La réforme des chemins de fer 1 correspond aux points exigés par la directive 91/440 qui vise à ce que les chemins de fer soient détachés de l'administration étatique et que la concurrence soit instaurée sur le réseau ferroviaire, surtout dans le trafic de marchandises. Ainsi, la première étape de la réforme des chemins de fer 1, réalisée début 1999 contient la séparation de l'infrastructure et des transports sur le plan de la comptabilité et de l'organisation ; l'accès au réseau ; l'extension du principe de commande à toutes les indemnités - ce qui signifie que les déficits ne sont plus couverts à posteriori ; une libéralisation partielle du trafic marchandises sur un principe de réciprocité, qui permet aux entreprises étrangères d'établir des liaisons avec la Suisse et un transit, en partenariat avec une entreprise locale.

Dans le cadre de l'accord bilatéral et en termes de libéralisation, l'accent en Suisse a été mis sur l'accès non discriminatoire mandaté. Une séparation comptable a permis d'isoler le financement des transports régionaux et de l'infrastructure (subventionnés), du fret (en partie subventionné) et du transport à longue distance (non subventionné). Une séparation organisationnelle de la gestion de l'infrastructure a été demandée aux CFF à l'intérieur de la structure de l'entreprise. La tarification d'accès a été basée sur les coûts variables, pour assurer l'égalité de traitement d'entreprises de taille inégale.

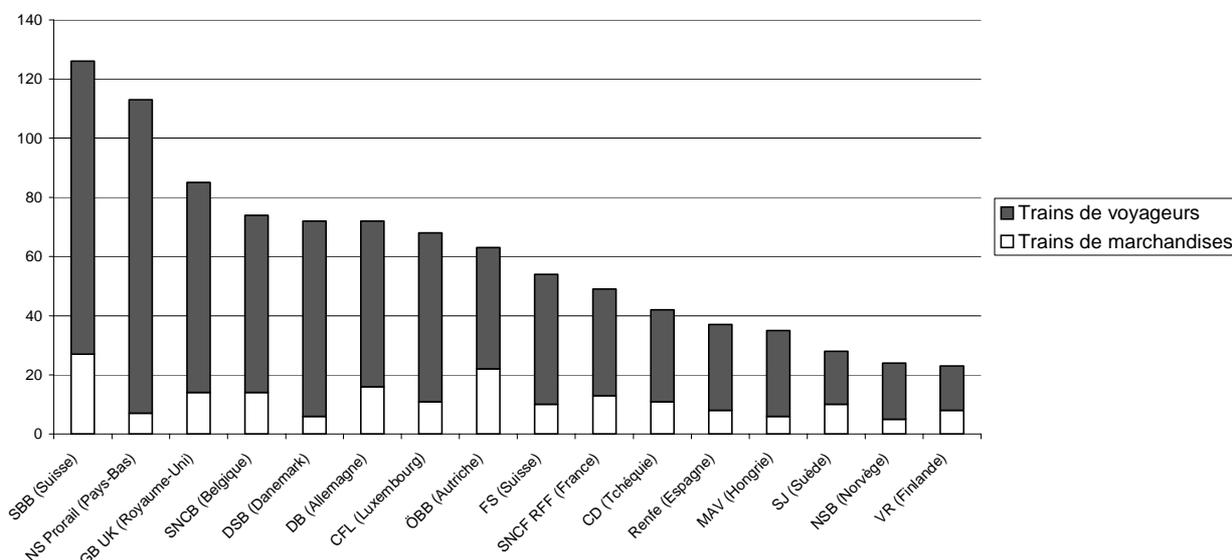
Pour ce qui relève des structures institutionnelles de régulation, l'OFT garde les compétences tant en termes de sécurité que de questions générales de définition des politiques. La sécurité, gérée à travers l'attribution des licences par les « division surveillance » et « division technique », conduit à vérifier 6 exigences pour avoir accès aux réseaux en Suisse, liées à la capacité à assurer des opérations fiables et sûres, avec du personnel qualifié, un stock de matériel roulant adéquat, une couverture financière, le respect de conventions collectives normalement applicables au secteur, et respecter les conditions de sécurité pour les lignes données. L'aspect économique implique la mise en place d'un cadre de régulation « léger », avec simplement une commission d'arbitrage mise en place depuis 1999 pour être en cohérence avec les règles européennes. Cependant, son rôle reste marginal avec deux cas à ce jour, et qui ont pour l'essentiel concerné des plaintes des CFF vers d'autres entreprises. En ce qui concerne l'accès aux sillons, il est organisé par un guichet commun créé en 2001 et géré par les deux principales entreprises, CFF et BLS. BLS, le concurrent principal des CFF, est possédé à 65 % par le canton de Berne et à 18 % par la Confédération²⁷. Le prix des sillons est formé d'une charge de base plus une charge pour service additionnel. La charge minimale est fonction du coût standard marginal et est publiée par l'OFT. Le gestionnaire d'infrastructure fixe les contributions et les charges pour les services additionnels.

Évolutions récentes

L'évaluation de la performance en matière ferroviaire est complexe et repose sur une panoplie d'indicateurs. Les évaluations internationales ont tendance à grouper les pays par taille, car les indicateurs bruts de productivité sont sensibles aux caractéristiques mêmes du réseau. Le réseau suisse correspond à celui d'un petit pays, au trafic dense situé au cœur de l'Europe. Le nombre de trains par ligne, à 128 par jour, est le plus élevé d'Europe, devant les Pays-Bas (graphique 2). Le réseau en taille en termes de kilomètres de ligne est comparable à celui des Pays-Bas ou de la Belgique, et représente le cinquième des réseaux italiens et anglais, le dixième du réseau français, et 8 % du réseau allemand.

Graphique 2. Densité d'utilisation du réseau ferroviaire de certains pays européens

Nombre de trains par jour et par voie 2003

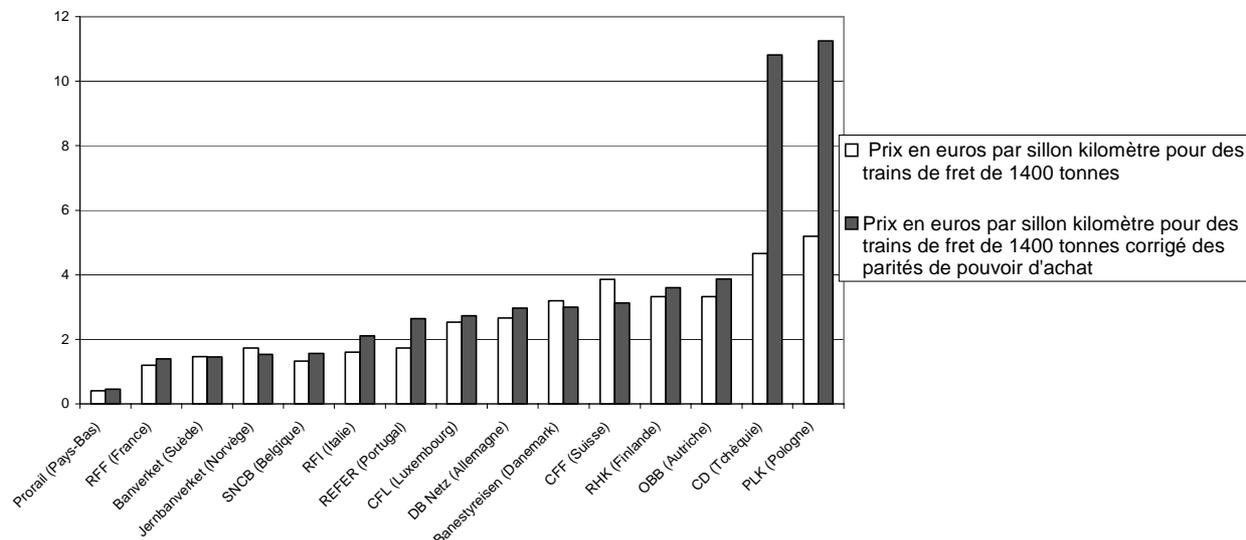


Les performances peuvent être évaluées dans une double optique. La première peut viser à examiner la cohérence des résultats obtenus par rapport aux objectifs poursuivis. En la matière, la priorité accordée au rail pour le fret par rapport au transport de marchandises se traduit dans les résultats. En Suisse, 63 % des marchandises étaient transportées à travers les Alpes par le rail en 2003 contre 37 % pour la route. Ceci contraste fortement avec l'Autriche (27 %) ou la France (24 %). En dépit de l'érosion relative, puisque le rail représentait encore 93 % du trafic en 1980, les politiques menées apparaissent produire des résultats tangibles. Dans le même temps, le transit représente 24.6 % du total du trafic ferroviaire, et 5.5 % pour la route.

Un deuxième élément important concerne le redressement de la performance économique des Chemins de fer fédéraux (CFF) sur la période récente. L'accroissement du trafic, combiné à une réduction de 15 % de la main d'œuvre sur la période 1985-2001 a permis d'accroître la productivité totale d'environ 6 % par an. Il semble que les gains de productivité se soient en outre poursuivis sur la période 2002-2004 (CFF 2004). Dans ce contexte, les indicateurs de santé économique de l'entreprise se sont redressés, avec une part plus faible des frais de personnel dans le total des dépenses, et un accroissement du taux de couverture des coûts par les recettes. Le retour sur capitaux investis qui était négatif de 14 % en 1985 est redevenu positif en 2001.

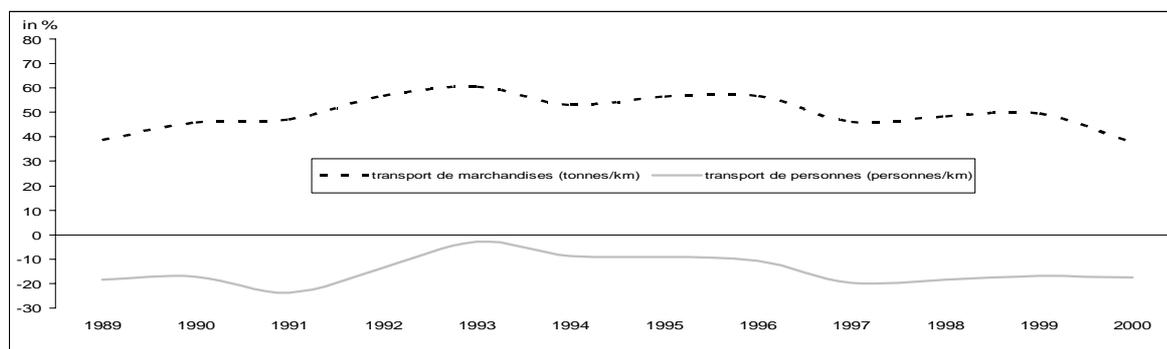
D'autres indicateurs tiennent au degré d'ouverture du marché, aux prix et à la qualité. Dans le marché libéralisé du fret, la part des concurrents de l'entreprise historique a cru régulièrement : 8.8 % en 2002, pour atteindre 12 % en 2003, tandis que le secteur passagers reste fermé. La part des sillons kilomètres parcourus par des tiers sur le réseau des CFF a atteint 6.5 % en 2003. En ce qui concerne le prix des sillons disponibles, les données de 2003 montraient que les prix étaient dans la moyenne européenne plutôt haute en 2003, mais qu'après ajustement pour les parités de pouvoir d'achat, ils restaient plus faibles qu'en Finlande ou en Autriche, et juste supérieurs à ceux de l'Allemagne (graphique 3). Enfin, une évaluation a été conduite par Vaterlaus et al (2003) qui permet d'analyser la performance comparative du secteur en termes de prix relatifs, mais aussi de ponctualité, de sécurité et de prix relatifs.

Graphique 3. Prix des sillons dans certains pays européens



Pour les prix relatifs des services offerts, les prix pour le transport de personnes apparaissent inférieurs à la moyenne européenne d'environ 18 % par rapport aux pays étudiés en 2000 dans l'étude Vaterlaus et al. (2003). En revanche, ils étaient supérieurs de 38 % à la moyenne des pays étudiés pour les marchandises, même si ce pourcentage avait fortement diminué depuis les 60 % atteints en 1993 (graphique 4). En termes de qualité, le taux d'accidents est resté constamment inférieur à celui des pays européens comparables entre 1989 et 2000, et il a légèrement diminué. La ponctualité apparaît élevée et stable.

Graphique 4. Évolution du prix des chemins de fer suisses en comparaison internationale



Écart des prix par rapport à la moyenne des pays étudiés : CH, D, F, S, GB (en termes réels, convertis en francs au cours de change courant).

Les évolutions récentes montrent un fort accroissement du trafic, lié à la mise en œuvre de Rail 2000 et à l'aménagement des horaires, avec une progression de 7.5 % du trafic à la mi 2005 par rapport à la période correspondante de 2004. Cependant, ceci s'est accompagné d'une vulnérabilité croissante des CFF qui a terni leur image d'excellence technique. Ainsi, le 23 juin 2005 une méga-panne ferroviaire a immobilisé près de 200 000 voyageurs, suivie d'une réplique le 24 juin qui a paralysé la partie romande du pays²⁸. Ceci est dû à une défaillance du système d'alimentation électrique des CFF, qui procède d'une logique d'auto-alimentation de façon distincte par rapport au reste du système électrique²⁹. La panne initiale semble due à une mauvaise évaluation de la capacité électrique, ainsi qu'à un système d'alarme obsolète tandis que la réplique serait liée à un coup de foudre sur une ligne haute tension dans le canton du Valais. Un rapport sera remis d'ici à la fin du mois d'août au Département Fédéral. Cependant, ceci illustre également la situation ambiguë du département fédéral en la matière, qui est à la fois autorité de régulation du secteur, à travers l'OFT qui, n'étant pas un régulateur indépendant, fait partie du département, et les CFF, qui sont une entreprise publique aux mains de la Confédération, et dont les objectifs sont fixés par le Conseil fédéral.

Un marché ouvert

Dans l'ensemble, la modernisation du contexte réglementaire en Suisse est en phase avec celle observée dans d'autres pays européens (annexe 21). La séparation structurelle est restée au niveau comptable, compte tenu notamment des analyses développées à ce sujet en Suisse et qui conduisent à rejeter une séparation structurelle complète (Lalive d'Épinay 2003, Pfund Litra 2002). En cela la Suisse est dans une situation similaire à un certain nombre de pays européens, où la séparation s'est limitée aux aspects comptables ou organisationnels. Même si dans certains pays, la scission a été réalisée d'un strict point de vue légal, elle reste souvent très limitée dans les faits, compte tenu de la petite taille, et des compétences limitées du gestionnaire d'infrastructure. Par ailleurs, dans de nombreux pays, l'entreprise de chemins de fer reste une entité publique détenue à 100 % par l'État.

En termes d'accès, l'ouverture du marché suisse aux tiers est effective en matière de fret. Si la Suisse est légèrement en retrait par rapport à des pays où l'ouverture s'est réalisée antérieurement comme l'Allemagne, le Royaume-Uni, les Pays-Bas ou la Suède, elle est en avance par rapport à d'autres pays où l'accès est plus récent, comme la France, où le premier train privé a circulé sur le réseau au printemps 2005, ou l'Autriche. Pour le transport passager, l'accès existe en Suisse, mais il est lié à l'obtention d'une concession pour le transport régulier de voyageurs à titre professionnel. L'accès n'existe pas dans un certain nombre de pays européens, où ceci reste une perspective de moyen terme.

En ce qui concerne la sécurité, et l'octroi des licences, ceci est réalisé par des ministères dans un certain nombre de pays dont la France, l'Autriche, l'Allemagne ou l'Italie. Dans d'autres, comme en Suisse, les licences sont délivrées par le régulateur. En revanche, il en va différemment en matière de créneaux d'utilisation du réseau, ou sillons, qui sont actuellement alloués par un organisme contrôlé par les deux principales compagnies, CFF, BLS et RM. Dans un certain nombre de pays, ceci est réalisé par un gestionnaire d'infrastructure, qui est légalement et juridiquement distinct de l'entreprise historique, comme l'Italie, les Pays-Bas, l'Espagne ou le Royaume-Uni. Il n'y a pas de supervision indépendante des charges. La seule instance de régulation indépendante dans la structure institutionnelle suisse actuelle est la Commission d'Arbitrage pour les Chemins de Fer (CACF). Cependant, cette agence de très petite taille, dotée de moyens, et avec une activité très limitée à ce jour (2 cas traités en 4 ans), ne peut pas vraiment jouer un rôle de contrepoids efficace.

Différentes évaluations ont été effectuées en Europe pour analyser la compatibilité du cadre institutionnel des pays avec les directives, et voir dans quelle mesure ils les avaient mises en œuvre (NERA et al 2004). Les résultats de l'évaluation conduite par Steer Davis Gleave (2003) pour la Direction générale de l'énergie et des transports (DG TREN), montrent que la réforme des chemins de fer 1 a permis de mettre en œuvre la directive 91/440, mais pas la directive 96/48 sur l'interopérabilité, ni les directives 2001/12, 2001/13 et 2001/14 du premier paquet. Enfin, la directive 2001/16 sur l'interopérabilité n'a pas

encore été mise en œuvre non plus. Une autre évaluation conduite par IBM Business Consulting (2004) montre que la Suisse appartient au groupe des 8 pays européens pour laquelle la libéralisation a été jugée « à l'heure » en 2002. En ce qui concerne l'indice de structure légale, qui comprend la régulation de l'accès, les pouvoirs de l'autorité de régulation, et les structures organisationnelles de l'entreprise historique, la Suisse apparaît en huitième position sur 25 pays, avec de bonnes performances en termes d'accès et de concurrence, même si elle n'a pas encore transposé le premier paquet au niveau « formel ». Elle offre des « conditions non discriminatoires et objectives d'accès dans le secteur du fret ».

La recherche d'une cohérence plus forte dans le cadre de la réforme des chemins de fer 2

Dès lors, dans le cadre de la réforme des chemins de fer 2, la Suisse est actuellement en négociations avec l'UE pour la reprise, dans l'accord sur les transports terrestres, des deux premiers « paquets ferroviaires ». Du côté du transport de passagers le marché reste fermé, notamment parce qu'il repose sur un système de concessions accordées de façon discrétionnaire par la Confédération et les cantons. Cela étant, l'ouverture dans ce domaine reste aussi limitée dans les pays de l'UE et l'ouverture du marché pour les services internationaux de transport de voyageurs est prévue pour 2010. La Suisse devra en revanche adapter sa législation et reprendre les réglementations applicables à l'accès non discriminatoire au réseau. L'UE demande notamment que l'attribution des sillons et la fixation de leurs prix ne relèvent pas des entreprises ou groupes d'entreprises actives dans le secteur des transports. Il faut donc établir un service indépendant et délocalisé, en charge de l'allocation et de la planification des sillons, de l'analyse des goulets d'étranglement du prix des sillons et de l'horaire du réseau. La reprise des paquets ferroviaires permettrait aux entreprises ferroviaires suisses d'accéder au marché de l'UE plus largement et plus simplement que ce n'est le cas aujourd'hui.

Dans ce contexte, la réforme des chemins de fer 2 a été déposée au Parlement début 2005³⁰. Elle aura pour effet de modifier 6 lois existantes³¹ et complète la réforme 1 et permet cette adaptation aux évolutions législatives de l'UE. Elle porte essentiellement sur les points suivants :

- Mise en place d'une nouvelle réglementation du financement de l'infrastructure avec les conventions sur les prestations ; nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Ce point vise à éviter les doubles compétences entre la Confédération en charge du réseau de base, tandis que les cantons et les communes auront la responsabilité des lignes secondaires.
- Service de sécurité (police des chemins de fer).
- Garantie de l'accès non discriminatoire, en créant un service indépendant d'allocation des sillons et en accroissant les compétences de la CACF, qui pourra ouvrir des enquêtes d'offices.
- Interopérabilité du réseau ferroviaire européen. La révision de la loi permet d'accroître l'interopérabilité, et la consultation menée par le DETEC montre qu'il existe l'unanimité sur la reprise des directives sur l'interopérabilité dans le droit suisse. Ceci permettra de mieux utiliser les tunnels de la NLFA.
- Égalité de traitement, sur le plan légal, entre entreprises de transport, notamment quant à la garantie de leur financement.

La réforme prévoit donc de maintenir l'intégration verticale pour des raisons d'efficacité économique, tout en créant un service indépendant d'allocation des sillons. Un point sensible concerne le prix des sillons, qui ne représente que la moitié des coûts, en raison des incitations données pour la politique de transfert. Ceci sera un établissement indépendant de la Confédération. Il est prévu d'avoir un conseil d'administration. L'option de savoir s'il s'agira d'une société anonyme, ou bien d'un service de l'administration fédérale reste ouverte. Le maintien au sein de l'administration fédérale se heurte au problème des conflits d'intérêt, car l'administration est propriétaire des CFF. Dans ce contexte, les apports

de la régulation indépendante, analysés dans ce rapport, et pratiquée dans d'autres secteurs et d'autres pays de l'OCDE pourront être précieux. Il est prévu d'avoir une quarantaine de collaborateurs et un budget de 8 à 9 millions de francs, couvert par des taxes sur les sillons vendus. Cependant, la réforme ne prévoit pas de créer explicitement un organe de régulation indépendant, regroupant les fonctions de régulation de l'OFT. Certains analystes ont pourtant avancé l'argument que dans le contexte administratif suisse, la structure de régulation actuelle ne permettait pas de clarifier suffisamment les responsabilités de l'État en tant que régulateur, et en tant que propriétaire de la principale entreprise du marché³².

La structure de régulation actuelle implique que l'OFT surveille l'accès aux réseaux. Le rôle de la commission de la concurrence apparaît limité à ce jour, car il existe une exclusion au sens de l'art. 3 de la Loi sur les cartels (LCart). Il existe une commission d'arbitrage pour les litiges entre l'utilisateur du réseau et le gestionnaire d'infrastructure. Cette commission d'arbitrage n'agit aujourd'hui que sur demande. Cependant, l'expérience montre que les petites entreprises évitent de faire appel à la commission. Elles craignent en effet des représailles de la part des grandes entreprises, en particulier dans des domaines où leur coopération est nécessaire (tarifs). La définition des comportements discriminatoires pourra également être élargie. Enfin, il est prévu que la commission d'arbitrage puisse servir d'autorité de recours par rapport aux ordres du service d'attribution des sillons, en ce qui concerne l'accès au réseau. La commission de concurrence, au rôle inchangé, s'occupera du comportement concurrentiel des entreprises occupant une position dominante sur le marché, donc en dehors de l'accès au réseau. Enfin, la loi modifie certains aspects des concessions pour le transport public de voyageurs (cf infra).

Cette réforme permettra une libre entrée des compagnies étrangères pour le transport de marchandises. Elle vise à l'efficacité et la qualité du trafic des chemins de fer (Friedli 2003). Elle crée les conditions de compatibilité entre le cadre institutionnel suisse et le cadre communautaire. L'ouverture plus approfondie du secteur du transport a été demandée par Economiesuisse, l'organisation Suisse des entreprises, avec également le souhait d'une priorité plus grande pour le fret (Hutzli 2003). L'ouverture est également soutenue par le secteur, au niveau de l'union des transports publics (Vollmer 2003). Cependant, elle rencontre des réticences dans un cadre syndical (Leuenberger 2003), qui réclame notamment le respect de règles sur les conditions de travail pour l'attribution de concessions pour le trafic régional de voyageurs.

Le transport régional de passagers

Sur ce marché, plus de 30 compagnies de petite taille, et souvent cantonales, fournissent des services, même si les CFF détiennent environ 80 % des parts de marché sur le réseau à voie normale. Les cantons n'étaient pas obligés de procéder à des appels d'offre pour ces lignes dans le passé, dont l'exploitation peut être confiée à des compagnies du secteur public.

Un amendement de la loi sur les chemins de fer a introduit en 1996 un système de mandat de prestation selon lequel les compagnies de chemins de fer sont seulement obligées de desservir les lignes rentables, ou celles pour lesquelles elles reçoivent une subvention, du canton le plus souvent. Les subventions sont ainsi organisées de façon prospective, pour inciter à l'efficacité dans l'organisation du service, plutôt que de servir à couvrir des déficits existants. La réforme permet également le versement de subventions à des entreprises effectuant des profits, et rend donc neutre la possibilité de subventions entre entreprises publiques et privées. Il faut cependant rappeler que la part du transport régional reste relativement minime par rapport aux CFF.

La réforme des chemins de fer 2 a également pour effet de renforcer les obligations des entreprises pour le trafic de voyageurs, en termes de continuité du service, de publication des tarifs, de qualité, et d'intégration du trafic. Elle vise à clarifier les compétences des entreprises et de l'État, pour mieux garantir l'indépendance des entreprises par rapport à leurs commanditaires, en en faisant des entités autonomes, distinctes des administrations cantonales. Elle renforce les obligations d'appels d'offre, qui n'étaient que facultatifs dans la réforme de 1996. Elle autorise les entreprises à rémunérer leur capital propre avec les profits réalisés, en créant une structure plus incitative. Enfin, la réforme crée les conditions d'un désendettement des chemins de fer privés, à l'instar de ce qui a été fait pour les CFF en 1999.

Le secteur postal

Le secteur postal connaît des mutations comme dans les autres pays de l'OCDE. Ce secteur joue un rôle significatif dans la vie politique et institutionnelle Suisse, notamment à travers la dimension territoriale.

Une perspective globale

Le service postal est une forme particulière de service de transport de communication pour le transport de produits et d'information. Les frontières de ce service et la définition sont plus floues que pour les autres secteurs. Il correspond à une distribution dense, régulière de point à point sur une région donnée, qui implique des économies d'échelle et d'envergure. Le secteur « central » traditionnel, correspond aux lettres, cartes postales, factures, paiements, envois directs adressés. Au-delà de ce secteur « central », il existe une panoplie d'autres services inclus dans le secteur postal au sens large :

- Les services de courriers express. En raison de la faible densité de service et des dessertes rapides, ce service implique des formes particulières de distribution.
- Les services de colis. L'envoi de paquets peut être distingué du service postal normal, car l'envoi peut ne pas justifier un trafic régulier et un réseau de distribution dense surtout en cas de distribution rapide.
- La distribution d'envois non adressés (publicités, journaux). Ce service implique une distribution régulière, et dense, mais peut être distingué en fonction du degré de tri et de traitement nécessaire.

La majorité du courrier est envoyé par les entreprises, les particuliers ne générant environ que 20 % des envois. En revanche, les particuliers sont les destinataires de la majorité des envois. Les utilisateurs/clients du courrier sont très concentrés. Les 100 premiers utilisateurs génèrent souvent une part significative du courrier. Le courrier international représente moins de 5 % du total sauf pour les petits pays. La définition du marché postal dépend de la rapidité potentielle de l'information à délivrer, de la substituabilité éventuelle par un autre moyen de communication, fax ou courrier électronique. Dans certains cas, une distribution spécifique peut être effectuée pour des communautés particulières. La chaîne de production postale comprend : la collecte, le tri sortant, le transport, le tri entrant et la distribution finale. Le transport représente souvent une part très marginale des coûts, tandis que la distribution finale représente environ les deux tiers dans l'UE³³. Les tris entrant et sortant représentent entre 15 et 20 %.

Les marchés postaux ont été historiquement servis par des entreprises de très grande taille. Ces entreprises, ont longtemps été des administrations dans de nombreux pays, avant d'être transformées, en Suisse comme ailleurs, en entreprises. La définition du marché sur lequel opèrent ces entreprises est souvent de nature réglementaire. En effet, elles jouissent de services dits « réservés », qui sont de leur compétence exclusive, et opèrent en outre dans des services « non réservés », en concurrence avec d'autres offreurs. Au sein du champ défini comme service universel, le besoin de servir avec des obligations non commerciales certaines zones géographiques, se traduit généralement par des subventions implicites entre régions « rentables » et « moins rentables ». Les régions moins rentables sont le plus souvent des zones géographiques isolées, et de faible densité de population où les prix peuvent ne pas couvrir les coûts.

La question centrale est celle des frontières du monopole naturel du service postal. Elles sont définies par la réglementation, mais il reste à savoir dans quelle mesure elles peuvent être justifiées d'un point de vue économique. L'existence du monopole naturel est analysée par de nombreuses études qui recherchent la présence d'économies d'échelle et d'envergure, même si les résultats varient³⁴. Parmi les activités postales, le transport ne semble pas montrer d'économies d'échelle particulières. Les économies d'échelles tiennent essentiellement à la distribution finale du courrier, et dépendent de la densité de population.

L'opinion générale est qu'une croissance des volumes de 10 % accroît les coûts de 6 à 8 % (Tolédano 2004). Les opérateurs postaux distribuant un volume de courrier important jouissent donc, comme aux États-Unis³⁵, ou en Suisse, d'un contexte favorable, qui leur permet d'exploiter les économies d'échelle liées à la distribution. Ces économies sont moins fortes quand les délais de distribution sont très courts, et la densité de délivrance faible. Il existe également des complémentarités de coût entre les différents services postaux, qui utilisent le même réseau (NERA 2004).

Quel est le potentiel pour la concurrence sur ce marché ? La concurrence existe de façon intermodale, par le biais du fax, du courrier et du commerce électronique. Comme dans les chemins de fer, deux possibilités existent pour introduire la concurrence :

- *concurrence horizontale*. Un concurrent opère un réseau parallèle à celui de l'entreprise historique, mais sur des segments de clientèle/biens distribués spécifiques.
- *concurrence par désintégration verticale*. Un concurrent peut demander à accéder au réseau de distribution de l'entreprise historique, qui est alors considéré comme une facilité essentielle non duplicable, en lui donnant directement du courrier à distribuer. L'accès ne demande pas de modifier la structure de l'entreprise historique et peut être réalisé dans un cadre régulé. Les contrats pour la délivrance mutuelle du courrier au niveau international entre opérateurs historiques représentent déjà une forme d'accès tiers à un autre réseau. Ce système est important, car il peut encourager la pratique du repostage, où le courrier est distribué en étant posté dans un autre pays, où les tarifs sont moins élevés au niveau international, qu'au niveau domestique dans un pays considéré.

Ceci a des implications en termes de structures de régulation. La définition de la concurrence horizontale met l'accent sur les segments de marché ouverts face aux segments de marché fermés. En revanche, la concurrence par accès des tiers nécessite de définir un prix efficace d'accès au réseau, de distribution notamment (Billette de Villemeur et al. 2003, 2005). La définition des charges d'accès, et la possibilité d'ouverture verticale font l'objet d'un débat au niveau international (Crew Kleindorfer 2002). Cependant, les coûts de l'accès peuvent être élevés, et la question du « dégroupage » éventuel, ne se pose pas du tout dans les mêmes termes dans le secteur postal que dans le secteur des télécommunications (Panzar 2002).

En sens inverse, les entreprises postales sont souvent des entités économiques relativement vulnérables, avec des frais de personnel, et de réseau fixe élevés. Dès lors, tout l'enjeu de la régulation est de stimuler l'efficacité économique du marché, sans déstabiliser l'équilibre de l'entreprise historique à un point qui serait socialement ou politiquement insupportable. L'entreprise historique est également prestataire de services financiers dans plusieurs pays européens, ce qui lui permet de rentabiliser son réseau de guichets, et lui apporte des ressources significatives, souvent vitales pour son équilibre économique d'ensemble.

Le « service universel » correspond à la nécessité de servir dans des conditions s'éloignant de l'équilibre commercial les zones géographiques à coût élevé. Ceci peut être effectué dans des conditions similaires au reste du pays, comme ceci est généralement le cas avec les opérateurs historiques, ou bien avec des coûts qui doivent préserver l'accès de tous. Son rôle est très important en matière postale et limite en partie l'ouverture concurrentielle qui peut être réalisée sur cette activité (Panzar 2002).

L'ouverture du secteur postal au niveau international et en Europe

La stratégie européenne vise à trouver un compromis entre l'objectif d'introduire de la concurrence et la nécessité de préserver le service universel³⁶. L'élaboration d'une politique postale communautaire a débuté avec le livre vert sur le développement du marché unique du 11 juin 1992, qui a souligné que la qualité et l'efficacité des services postaux étaient variables au sein des pays membres. Le manque de coordination entre les bureaux de poste nationaux introduit des barrières qui freinent le développement du

marché unique. La directive postale cadre de 1997 vise à remédier à cet état de fait en établissant une distinction entre les services réservés et les services non réservés (services non réservés qui font partie du service universel et ceux qui n'en font pas partie) (Voir encadré 6). Cette directive prévoit également l'établissement d'autorités de régulation nationales indépendantes en matière postale, mais elle n'a pas défini leurs pouvoirs de façon détaillée. Dès lors, il existe de fortes variations de fonctions et de structures de ces autorités. L'ouverture du marché est renforcée par la nouvelle directive postale 2002/39/CE de 2002 qui définit des étapes supplémentaires et abaisse les limites des services soustraits à la concurrence. (Voir encadré 6). La directive donne des pouvoirs supplémentaires en matière de contrôle aux autorités de régulation, pour s'assurer également que les limites des services réservés sont respectées. L'effet attendu de cette mesure est d'ouvrir à la concurrence 9 % des recettes que les offreurs universels tirent de l'activité courrier en 2003, et 16 % en 2006, (par rapport aux 3 % obtenus par la directive 1997). (Von Danwitz 2002). Les autorités de régulation nationales ont aussi le droit de mettre en œuvre des mesures pour prévenir la subvention croisée des services non réservés au sein du service universel par des services réservés. En revanche, la directive reste elliptique en matière de régulation des prix, stipulant simplement qu'ils doivent être orientés vers les coûts. Certains états comme l'Allemagne ont, dans certains cas, soumis les services postaux à un contrôle des prix.

L'ouverture réalisée est en général plutôt de nature horizontale, abaissant progressivement la frontière entre services réservés et non réservés, modifiant le seuil de définition des services réservés. (annexe 14). Ce seuil est passé de 200 à 350 g pour un certain nombre de pays européens à 100 g en 2003, avant d'atteindre 20 g en 2006. Dans certains pays, le publipostage a également été ouvert. La directive ne crée pas de cadre effectif pour l'accès aux réseaux postaux publics³⁷. Celui-ci a pu être décidé au cas par cas selon les pays comme en Suède, en Grande-Bretagne et en Allemagne. En Allemagne au printemps 2005, la poste, contrôlée à 56 % par l'État, a réagi en annonçant des suppressions potentielles de 6000 emplois suite à une décision de l'office des cartels, demandant d'accorder des réductions pour le courrier pré-trié sans considération des expéditeurs, alors que ceci ne concernait jusqu'à présent que les grandes entreprises³⁸. La question de l'accès horizontal est débattue également aux Pays-Bas mais n'a pas été décidée à ce jour (Van der Lijn, Meijer 2003). En Europe, le pays où la libéralisation est la plus avancée est la Suède³⁹, où l'opérateur Sweden Post, qui détient encore 94 % du marché, remplit ses obligations de service universel sans protection d'un secteur réservé, ni financement via un fonds de compensations. L'accès au réseau est garanti par l'accès aux informations sur le changement d'adresse, l'accès aux boîtes postales, la possibilité de disposer de codes postaux concurrent, et la possibilité d'utiliser le service de réexpédition. La compétence du régulateur se limite au courrier égrené émis en petites quantités, et correspondant au service universel. Au-delà, l'autorité de la concurrence est compétente. La concurrence locale s'est développée grâce à un coût du travail plus bas, et en éliminant les prestations les moins coûteuses. L'efficacité du secteur s'est accrue avec des effectifs en réduction pour un accroissement des volumes, et un rapprochement des prix vers les coûts, avec un accroissement du prix du courrier urgent égrené. En revanche, la péréquation tarifaire a perdu.

La Commission a commandité des évaluations d'ensemble du marché postal européen⁴⁰. Elle a constaté dans son rapport de 2005⁴¹ - sur l'application de la directive 2002/39/CE - que la réforme du secteur postal est dans l'ensemble bien avancée. La qualité du service et la performance des entreprises ont progressé, et la séparation des fonctions entre les autorités de réglementation et les opérateurs ont été obtenues. Le rythme de mise en œuvre reste inégal selon les États. L'application pratique de certaines des exigences plus complexes de la directive (contrôle tarifaire, transparence des comptes, autorisations et licences) requiert encore des efforts. L'allocation des coûts, et le suivi du service universel nécessitent des investigations supplémentaires, ainsi que les tarifs spéciaux, les frais terminaux et les subventions croisées. Des asymétries réglementaires subsistent entre les opérateurs historiques et les nouveaux arrivants, notamment en matière de TVA. En dépit de ces réserves, l'impact de la directive est positif, avec une amélioration de la qualité du service à travers l'ouverture du marché tout en garantissant un service universel. Les étapes ultérieures seront sujettes à évaluation régulière par la Commission. Les services postaux ont été caractérisés depuis l'article 16 du traité d'Amsterdam, comme des services d'intérêt généraux, qui peuvent être soustraits à des restrictions par rapport à l'article 86 du traité de Rome.

Encadré 6. La politique européenne dans le domaine postal

L'élaboration d'un cadre réglementaire complet par la directive 97/67/CE

Cette directive cadre de 1997 a deux objectifs principaux :

- Améliorer la qualité du service
- Faciliter la création d'un marché intérieur.

Par respect du principe de subsidiarité, la directive laisse la possibilité aux États membres de suivre des trajectoires distinctes pour aboutir à une harmonisation des services postaux au sein de la Communauté. La directive :

- Prévoit des caractéristiques minimales du service universel à garantir par chaque État membre sur son territoire ; les envois postaux jusqu'à 2kg ; les colis pesant jusqu'à 10 kg et 20kg pour les colis postaux reçus d'autres États membres ; les services relatifs aux envois recommandés et aux envois à valeur déclarée.
- Fixe les limites communes pour les services qui peuvent être réservés au fournisseur(s) du service universel dans chaque État membre, ainsi qu'un calendrier pour la poursuite d'une libéralisation graduelle et contrôlée. L'acheminement du courrier en correspondance intérieure, que ce soit par courrier accéléré ou non, pensant moins de 350g et dont le prix est inférieur à cinq fois le tarif d'une lettre standard en courrier de base peut être réservé à l'opérateur garantissant le service universel. En fonction des mêmes critères, le courrier transfrontière peut également être réservé.
- Fixe les principes régissant les autorisations et licences des services non réservés.
- Exige que la conformité du système de comptabilité analytique, avec séparation des comptes et répartition des coûts effectifs, soit vérifiée par un organe compétent indépendant du prestataire du service universel et que la déclaration de conformité soit publiée périodiquement.
- Régit l'établissement de normes de qualité de service, confirme les mécanismes encourageant l'harmonisation technique dans le secteur postal. Exige qu'un contrôle indépendant des performances en matière de qualité soit effectué au moins une fois par an.
- Définit des critères de qualités de service pour les services postaux transfrontières intracommunautaires.
- Exige l'établissement d'un régulateur postal juridiquement distinct et fonctionnellement indépendant des opérateurs postaux.

La nouvelle directive postale 2002/39/CE définit des étapes supplémentaires pour l'ouverture à la concurrence

Cette directive établit la libéralisation en trois étapes : 2003, 2006 et 2009:

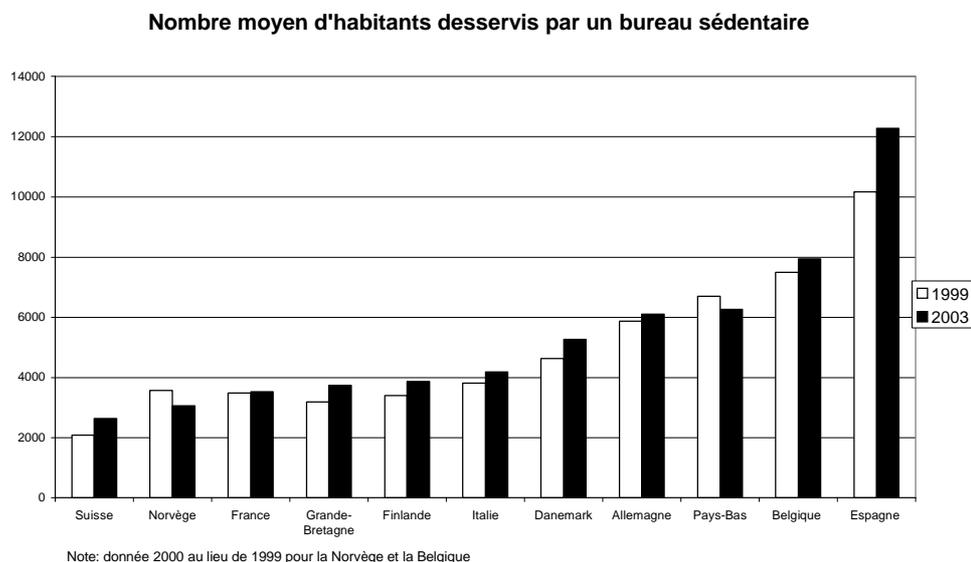
- Depuis le 1^{er} janvier 2003, les États membres ne peuvent soustraire à la concurrence que les envois de correspondance pesant moins de 100 gr et coûtant moins de trois fois le tarif de base. Au 1^{er} janvier 2006, la limite est abaissée aux envois pesant moins de 50 gr et coûtant moins de deux fois et demi le tarif de base.
- Le courrier transfrontière sortant devra être ouvert à la concurrence le 1^{er} janvier 2003. Des exceptions sont possibles dans le cas où cela s'avère nécessaire pour assurer la prestation du service universel.
- Le 1^{er} janvier 2009 est la date provisoire pour l'achèvement du marché intérieur pour les services postaux.

Au niveau international, les services postaux sont également régis par les règles de l'Union Postale Universelle⁴², basée à Berne, ainsi que de façon croissante par les conventions sur le commerce des services (GATS) dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Les stipulations de l'UPU concernent surtout le service universel, la liberté de transit, avec l'obligation pour les postes nationales de réacheminer le courrier d'autres postes⁴³. Les services postaux sont également affectés par l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) 1994. Il n'existe pas à ce stade de convergence globale entre ces systèmes, notamment en termes de systèmes de charges terminales. Les dispositions de l'UPU en matière de repostage ne sont également pas entièrement cohérentes avec le GATS. En sens inverse, la séparation des fonctions de régulation et d'opérations ne sont pas reconnues en tant que telles par l'UPU. Des discussions ont eu lieu dans le cadre du GATS sur la concurrence dans les services de distribution express, et de courrier, avec des approches différentes des deux côtés de l'Atlantique⁴⁴, même si le but est d'obtenir le traitement équitable de tous les opérateurs.

Le secteur postal suisse dans une perspective européenne

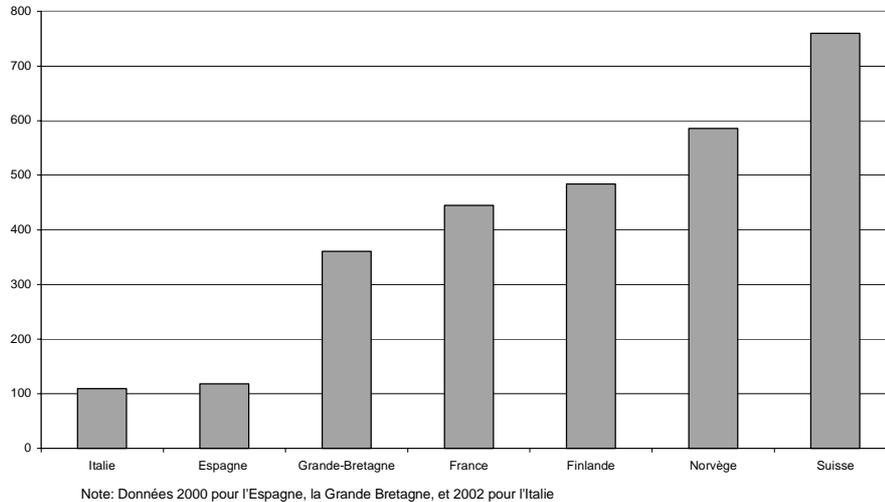
Les données de comparaisons internationales restent quelque peu parcellaires. Les éléments disponibles montrent que le secteur est exposé à des logiques comparables à celles qui prévalent dans pays de l'UE. Un premier point important est que la Suisse, compte tenu de son niveau de vie très élevé, connaît un nombre moyen d'envois de la poste aux lettres déposés par habitant de près de 760 envois en 2003, très supérieur à celui des autres pays européens. Ceci est de 50 à 100 % supérieur à la France ou à la Grande-Bretagne, est 6 fois supérieur à l'Espagne ou à l'Italie, et est même supérieur au niveau américain, qui a baissé depuis 1999⁴⁵. Un autre point important tient à la densité du réseau postal, qui est parmi la plus élevée des pays de l'OCDE. Si le nombre d'habitants servis par un bureau de poste a augmenté de 2000 à 2600 environ de 1999 à 2003, la densité reste supérieure à celle des principaux pays voisins, France, Italie et Allemagne, et très supérieure à celle de pays comme les Pays-Bas ou la Belgique. Ce point a été un des éléments centraux discutés lors de la réforme de 2003 (cf infra).

Graphique 5. Densité des bureaux sédentaires et nombre d'envois dans certains pays européens



Graphique 6.

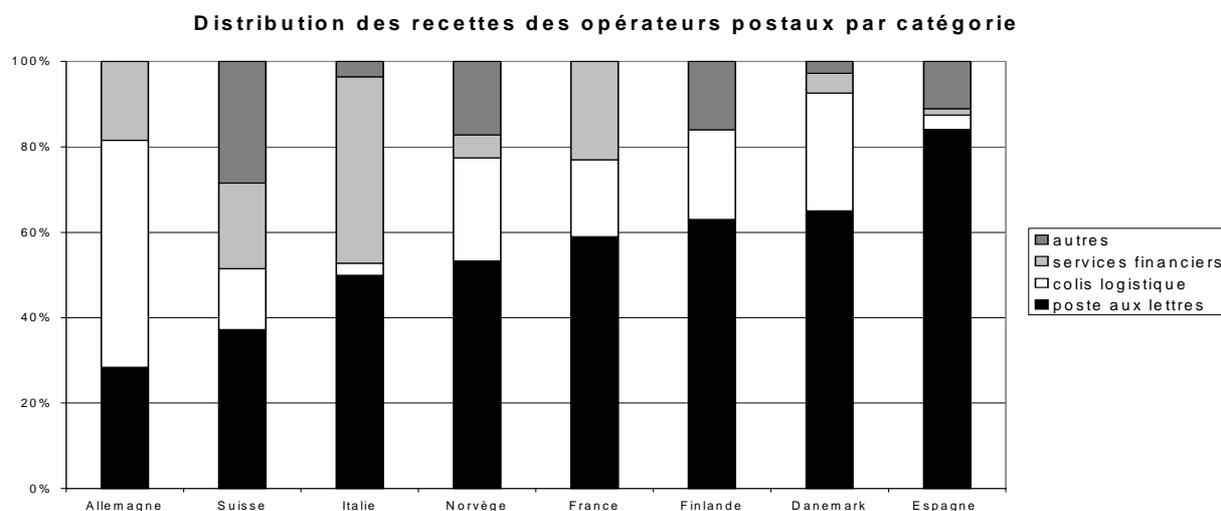
Nombre moyen d'envois de la poste aux lettres déposés par habitants



Ce résultat est accompli avec des niveaux tarifaires relativement modérés, en dépit des hausses récentes. Les données collectées par Vaterlaus et al. (2003) montraient que les prix pour les lettres jusqu'à 50 g étaient supérieurs de 12 à 13 % à un ensemble de pays européens comparables (France, Allemagne, Suède, Royaume-Uni), et inférieurs de 18 % en 2001, pour les lettres jusqu'à 250g. PostReg a publié plus récemment des comparaisons de prix pour 2004, qui montrent que les prix des envois nationaux exprimés en taux de change jusqu'à 20 grammes, c'est-à-dire dans les limites du monopole et au demeurant le plus gros volume de trafic, sont plus élevés en Suisse, surtout pour le courrier rapide. La Suisse est dans la moyenne inférieure pour les envois jusqu'à 100g. En revanche, après ajustement par les parités de pouvoir d'achat, la Suisse apparaît dans la moyenne pour les envois de moins de 20g, et parmi les prix les plus bas pour les envois jusqu'à 100 g (Voir annexes, graphique 2). Des données plus détaillées de La Poste pour les envois jusqu'à 1kg voire 5kg, confirment ces résultats en les amplifiant.

Pour autant, l'équilibre économique de La Poste suisse ne dépend pas que de l'activité courrier. Le service du courrier proprement dit représente moins de 40 % des recettes. A cet égard, la Suisse arrive au deuxième rang, derrière l'Allemagne, dans un ensemble de pays européens sélectionnés. Une forte exposition à l'activité courrier rend les opérateurs postaux plus vulnérables face à la transition économique vers la concurrence qui s'amorce en matière de courrier. En Suisse comme en France, en Allemagne, et surtout en Italie, les services financiers de la Poste représentent une part appréciable des recettes, qui s'est d'ailleurs accrue de 4 points entre 1999 et 2003. Enfin, La Poste suisse semble disposer d'un niveau inhabituel d'autres recettes (avec notamment des résultats dans les domaines immobilier et trésorerie, et une activité transport de voyageurs que les autres postes ne connaissent pas).

Graphique 7. Distribution des recettes des opérateurs postaux dans certains pays européens



L'évolution récente des données d'exploitation de La Poste suisse par rapport aux opérateurs de certains pays, montre qu'elle a réussi à accroître ses produits d'exploitation de 3 % par an en moyenne et en termes réels, ce qui est une des meilleures performances de l'échantillon étudié, après l'Allemagne et l'Espagne. D'ailleurs, La Poste suisse a connu des exercices comptables positifs de façon systématique depuis 5 ans, alors que ceci n'est pas le cas dans un certain nombre d'autres pays européens. Elle a dégagé un bénéfice de 366 millions de francs en 2003 et 837 millions de francs en 2004⁴⁶, en bénéficiant d'une augmentation tarifaire de 21 % cette année là⁴⁷. Cependant, le premier rapport annuel établi par PostReg, montre que le bénéfice de la seule fourniture du service universel s'élevait en 2004 à 776 millions d'euros selon des données soumises à l'appréciation d'une société de révision indépendante, ce qui représentait environ 93 % des bénéfices publiés. Ceci correspond pour 335 millions de francs au monopole des lettres et 441 aux services non réservés du service universel. Les services de paiement relevant du service universel (non réservés) sont à l'origine de 90 % du bénéfice de Postfinance. La création éventuelle d'une banque postale a été discutée en Suisse comme dans d'autres pays de l'OCDE, même si les résultats diffèrent.

Les effectifs pour La Poste proprement dite ont baissé de 1 % par an, ce qui est une baisse plus modérée qu'en Allemagne, en Italie ou en Grande-Bretagne, mais supérieure à ce qui est enregistré en France ou aux Pays-Bas. De façon plus spécifique, les effectifs ont augmenté de 3.3 % entre 1998 et 2000, notamment à la suite de la mise en place des nouveaux centres de tri et des problèmes rencontrés et ont ensuite décliné à nouveau. Les effectifs de personnel en apprentissage ont augmenté de 30 % entre 2000 et 2004, et les effectifs du groupe, hors opérateur postal stricto sensu, ont triplé sur la période. Dans l'ensemble, les effectifs du groupe ont diminué de 0.3 % par an, et la productivité augmente de 3.2 % par an. Ces gains de productivités sont inférieurs à ceux de l'Allemagne, de l'Espagne, de la Norvège ou de la Grande-Bretagne, mais supérieurs à ceux enregistrés en France, au Danemark ou en Belgique. Dans l'ensemble, le produit d'exploitation par employé est élevé, même s'il reste inférieur à celui obtenu par la poste allemande. L'écart en faveur de la Suisse serait moindre en corrigeant par les parités de pouvoir d'achat (PPA). La performance de l'opérateur allemand est notable, avec une croissance et une mutation économique qui le place en tête de ses partenaires européens, et qui est une des conséquences des réformes vigoureuses en Allemagne dans ce secteur⁴⁸.

La qualité apparaît dans l'ensemble élevée dans une perspective européenne⁴⁹. Par exemple pour le courrier délivré à temps à J+3 au niveau international, la Suisse garde l'un des scores les plus élevés d'Europe, et ce pour tous les pays en 2004. Au niveau domestique, les indicateurs de respect des délais sont supérieurs à 97 % malgré une érosion pour le B-post sur la période 2000-2004, et ils se sont légèrement améliorés pour les colis prioritaires⁵⁰. Les données de qualité publiées⁵¹, à partir de données fournies par La Poste et contrôlées par le régulateur, confirment dans l'ensemble ce haut niveau de qualité. À ce jour, près de 91.5 % de la population peut accéder aux prestations du service universel en 20 minutes en moyenne, ce qui dépasse l'objectif de 90 % fixé par le Conseil fédéral. Les restrictions de distribution sont marginales et, selon les données disponibles, la satisfaction de la clientèle s'améliore, même si le degré de satisfaction des clients commerciaux reste inférieur à celui des clients privés.

Les données reflètent également la faible ouverture à la concurrence des marchés postaux européens et de la Suisse dans ce marché. En ce qui concerne les services postaux proprement dits, ils restaient à 99.4 % contrôlés par l'opérateur historique, pour 97 à 98 % en Allemagne ou au Royaume-Uni en 2002 (tableau ci dessous). Le marché du colis est plus ouvert, car les colis jusqu'à 20 kg ont été ouverts à la concurrence⁵²: La Poste détient 83 % du marché des colis de service universel qui représente 800 millions de francs, jusqu'à 20 kg. Pour l'ensemble du marché des colis au sens plus large, La Poste en détient environ 60 %, les principaux concurrents étant DHL, filiale de la poste allemande, et DPD⁵³, filiale de la poste française. Au total le poids économique des prestataires concurrents de la Poste regroupés au sein de l'association Kep and Mail et, mesuré par leur chiffre d'affaire (350 millions de francs) ou de leurs effectifs (2200 p.) représente environ 5 % du total correspondant de la Poste.

Tableau 1. Aperçu de la concurrence dans quelques marchés postaux européens en 2002

Pays	Nombre d'opérateurs sur le marché	Parts de marché en volume de l'opérateur historique	Part de marché en valeur de l'opérateur historique
Allemagne	450	98.3 %	97.6 %
Espagne	Environ 1 000	81 %	90 %
Royaume-Uni	10	96 %	97 %
Pays-Bas	Environ 4	95 %	98 %
Suède	36	95 %	97 %
Suisse	18 concessions	NA	98.4 % lettres adressées 83 % marché des colis de service universel (<20Kg)

Source : Joëlle Toledano, éd., *Économie postale, les fondements*, 2004, adapté par le Secrétariat de l'OCDE pour la Suisse.

Cadre et structures des autorités de régulation

Les structures de régulation postale en Suisse ont été profondément remaniées par la réforme de 1998 (Meier Bruhin 2002), qui a notamment créé La Poste comme entité publique distincte, et a mis en place l'autorité de régulation PostReg qui n'a pas de budget propre, et est administrativement rattachée à la structure du DETEC. Les étapes pour la libéralisation s'inspirent de celles mises en œuvre au niveau européen, mais le rythme plus lent tient compte des spécificités institutionnelles suisses, en termes de démocratie directe et de préférences territoriales. La Poste en tant qu'entreprise publique est sujette à des objectifs quadri-annuels fixés par la Confédération. Elle est tenue de fournir les prestations prévues par la loi sur la poste (LPO) adoptée en 1997, et qui faisait suite au livre vert européen de 1992 (Finger 2001). La Poste garde cependant un statut hybride, notamment en termes d'orientation commerciale, et de conseil d'administration et elle conserve certains privilèges et dispositions statutaires qui la différencient de ses concurrents. Elle a notamment un privilège douanier et garde l'exclusivité du transport du courrier de nuit et le dimanche défini par ordonnance⁵⁴. Selon les données du régulateur lors de commande de marchandises par Internet, les frais de douane s'élèvent à 10 francs pour La Poste suisse contre 43 francs pour ses concurrents⁵⁵. Enfin, en tant qu'organe de la Confédération, elle est consultée en amont au titre des modifications réglementaires.

La loi fédérale du 30 avril 1997 sur la poste (LPO) a différencié les services réservés et non réservés. L'article 2 traduit les exigences de l'article 92 de la Constitution Fédérale qui prévoit qu'un service universel suffisant, à des prix raisonnables, doit être offert dans toutes les régions du pays. Le service universel est plus large que dans d'autres pays européens, incluant notamment les opérations financières. Au sein du service universel, il existe des services non réservés, qui peuvent également être fournis par des offreurs privés. Les textes de 2003, mis en œuvre en 2004, ont permis de progresser dans l'ouverture à la concurrence, en libéralisant le marché des colis, mais en l'assortissant d'une condition de concession. Il était prévu que les prestataires ayant un chiffre d'affaires supérieur à 100 000 francs suisses paieraient une redevance à La Poste, si La Poste apporte la preuve que les dépenses ne sont pas couvertes intégralement malgré une gestion du service universel conforme aux règles de l'économie de marché. Les entreprises concessionnaires peuvent être toutefois exonérés si leurs services couvraient tout le territoire et si elles pratiquent pour leurs prestations des tarifs indépendants de la distance. En deçà de ce seuil, une déclaration simple à l'autorité de régulation suffit. Cependant, les redevances n'ont pas été versées, car le financement du service universel a été assuré. Dans l'ensemble les limites de poids pour l'ouverture restent en deçà de celles établies, ou prévues pour l'Union européenne.

Encadré 7. Aperçu des services postaux réservés et non réservés en Suisse et dans l'Union européenne	
Services réservés	Services non réservés
<p>Suisse</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Envois adressés de la poste aux lettres postés en Suisse ou en provenance de l'étranger.⁵⁶ La limite de poids valable pour les services réservés devrait être ramenée à 100 gr en 2006. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le transport des envois de la poste aux lettres à destination de l'étranger ▪ Le transport des colis adressés jusqu'à 20 kg ▪ Le transport des journaux et périodiques en abonnement ▪ Le versement, le paiement et le virement
<p>Union européenne</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Les envois de correspondances pesant moins de 100 gr et coûtant moins de trois fois le tarif de base depuis 2003. À partir du 1^{er} janvier 2006 : les envois de correspondances pesant moins de 50 gr et coûtant moins de deux fois et demi le tarif de base. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le courrier transfrontière sortant (des exceptions sont possibles dans le cas où cela s'avère nécessaire pour assurer la prestation du service universel) ▪ L'acheminement des colis 10kg/20kg ▪ Envois postaux jusqu'à 2kg (dont journaux et périodiques et les envois de correspondances non compris dans le monopole).

L'ordonnance de 2003 crée une autorité de régulation (PostReg) dépendant du Secrétariat général du DETEC. Cette autorité est en charge du traitement des avis concernant la qualité des prestations et de l'accès, l'organisation et la surveillance du contrôle indépendant de la qualité, des prescriptions techniques relatives au calcul des coûts du service universel, du contrôle du respect de l'interdiction des subventions croisées.

En ce qui concerne les licences, elles sont accordées par le ministère qui est l'autorité concédante, mais PostReg est compétent pour l'application et la mise en place. En matière tarifaire, elle a un rôle d'avis, en préparant les décisions tarifaires du département dans le secteur des services réservés. Cependant, la marge de manœuvre est étroite en la matière, les prix étant simplement soumis à l'avis du surveillant des prix. La Confédération en tant que propriétaire de La Poste peut également avoir intérêt à des hausses de prix, pour éviter le versement d'indemnités. En 2004, des mesures d'accompagnement ont été mises en place par le Conseil fédéral, notamment pour encadrer le droit du travail chez les prestataires privés avec un contrôle de PostReg. PostReg garde une tâche de définition des politiques, puisqu'elle prépare la législation et le traitement des dossiers internationaux. En matière de qualité, PostReg a établi des directives concernant le contrôle de la qualité et la présentation des coûts du service universel. La qualité sera contrôlée par un organe indépendant, et les coûts du service universel ont également été examinés par un réviseur externe indépendant. Ceci a montré que La Poste Suisse réalisait environ 93 % de son résultat total au niveau du service universel en 2004, et qu'en outre que les exigences de présentation des coûts du service universel n'étaient pas respectées, puisque par le biais des prix de transfert, Expresspost supportait les coûts variables de Postmail, mais qu'une partie des coûts fixes, le reste étant pris en charge par Postmail. Cependant, à ce stade, PostReg ne peut imposer aucune sanction à La Poste.

L'initiative « Services postaux pour tous », qui visait à rejeter le processus de transformation du réseau des offices de poste, exigeait la garantie du service universel, un réseau postal couvrant l'ensemble du territoire et le droit de regard des communes en cas d'adaptation du réseau. Tout ceci suivait largement les demandes des syndicats (Ruchti 2002). Les analyses de l'OCDE (2002)⁵⁷ montrent que les réformes réglementaires peuvent avoir des effets distributifs asymétriques sur une base territoriale, ce qui requiert des instruments politiques visant à compenser ces effets asymétriques. Dans le cadre de la mise en place de la nouvelle législation postale, suite à « Vue d'ensemble du marché postal suisse », le gouvernement et le parlement ont décidé de renforcer la protection de l'accès au service universel par une modification de la loi sur la poste le 21 mars 2003. Par ailleurs, les dispositions prévues pour l'équité territoriale ont été renforcées à travers la mise en place d'une Commission indépendante « Offices de Poste ». L'ordonnance sur La Poste révisée établit des règles claires pour la fermeture ou le transfert d'offices de poste, obligeant La Poste à soumettre le dossier à cette Commission en cas de non accord entre La Poste et les communes concernées. Les règles d'accessibilité doivent tenir compte de l'accessibilité par les transports publics. L'objectif est que 90 % de la population puisse se rendre à l'office de poste à pied ou par les transports publics. Le secrétariat de la commission est assuré par PostReg. Des avis défavorables à la fermeture ont déjà été rendus⁵⁸. En revanche le Conseil Fédéral, suivi par le Parlement, a refusé d'allouer des indemnités pour le service universel, considérant que les moyens disponibles étaient suffisants. A la différence du secteur électrique, la votation populaire a finalement été rejetée par une courte majorité, de 50.2 % le 26 septembre 2004. Dès lors, le Conseil fédéral a pu mettre la loi en vigueur avec l'ordonnance correspondante.

La forte sensibilité politique de ce dossier, a conduit les autorités à une grande prudence dans la gestion des étapes ultérieures de l'ouverture du marché, même s'il semble clair qu'une nouvelle révision de l'ordonnance sur la poste, et sans doute des lois correspondantes, sera nécessaire, compte tenu du décalage existant avec le contexte européen. Cette prochaine étape est encore incertaine : elle n'aura lieu que si la libéralisation réalisée a été évaluée, s'il est établi que le financement du service universel est garanti, et si l'équilibre financier de La Poste le permet. C'est à ce titre, et compte tenu de l'importance économique et politique, que les comptes de La Poste et le coût du service universel sont analysés annuellement par un organe de révision externe indépendant.

Les évaluations les plus récentes publiées par WIK en août 2005, suite à une demande de PostReg sur mandat du DETEC, montrent que la libéralisation totale du marché des colis en 2004 n'a pas mis en danger la fourniture et le financement du service universel, tout en ayant des effets positifs sur la diversification de l'offre et une amélioration de la nature des services offerts par rapport aux besoins de la clientèle. Le rapport estime également que la limitation du secteur réservé aux envois à 100 g aura des conséquences limitées en termes de percée des concurrents sur le marché, compte tenu des expériences des autres pays de l'UE, et que la fourniture d'un service universel de qualité ne sera pas menacée. En conséquence, ce rapport recommande l'ouverture à la concurrence en 2006, ainsi qu'une meilleure justification des coûts du service universel. Le rapport recommande également une augmentation des ressources du régulateur, avec une indépendance et des compétences accrues.

Le secteur des télécommunications

Le secteur des télécommunications est caractérisé par l'interaction mutuelle entre une évolution technologique forte et un cadre réglementaire en constante mutation. Ce secteur a atteint, en Suisse comme dans les autres pays de l'OCDE, une forte sophistication technologique au point que certaines structures réglementaires doivent à présent s'adapter à des mutations qu'elles ont initialement favorisées. La libéralisation a été amorcée en Suisse à partir de 1998 de façon parallèle à celle connue dans les autres pays européens. Ceci a dans l'ensemble permis au secteur de connaître un haut niveau de développement. La Suisse se situe aux tous premiers rangs des pays de l'OCDE en termes d'accès et d'utilisation des technologies. Cependant, l'actualisation du cadre réglementaire a pris du retard ces dernières années, notamment au niveau du dégroupage de la boucle locale, déjà identifié et recommandé lors des deux précédentes études de l'OCDE (OCDE 2002, 2004).

Une perspective globale, l'ouverture du secteur au niveau international et en Europe

Depuis le jugement final modifié de la cour du district de Columbia en 1982, qui a conduit au démantèlement de l'ancien monopole intégré ATT aux États-Unis, l'ensemble des pays de l'OCDE a connu des évolutions accélérées. En Europe, la séparation entre la poste et les télécommunications est intervenue tout d'abord au Royaume-Uni au début des années 1980, avec notamment la loi de 1984 qui permit la privatisation de l'entreprise historique, la libéralisation et la mise en place du premier régulateur indépendant pour les industries de réseau, OFTEL. La concurrence a été introduite dans les communications de longue distance. Ensuite, les mutations technologiques au cours des années 1980 ont permis à la téléphonie sans fil de se développer⁵⁹. Ces mutations ont conduit les États-Unis à ouvrir complètement leur marché en 1996, en abolissant les barrières réglementaires entre la courte et la longue distance, compte tenu du fait que les offreurs de câble pouvaient offrir des services de télécommunication et les utilisateurs d'Internet passer des appels sans utiliser des réseaux filaires.

En Europe, le premier « Livre Vert » publié en 1988, impulse l'ouverture en prônant une libéralisation partielle du secteur, excluant les infrastructures. La libéralisation des équipements terminaux intervient en 1988 incluant les services autres que le service téléphonique. Ensuite, plusieurs étapes marquent la marche vers la libéralisation (Voir encadré 8). La directive dite « ONP cadre » de 1990 (90/388) libéralise les services à valeur ajoutée et les services de données pour les entreprises et les groupes fermés d'utilisateurs et fixe les conditions générales d'accès des fournisseurs de services au réseau des opérateurs publics. Elle est complétée en 1995 par la levée des restrictions sur l'utilisation des réseaux du câble, et l'ouverture pour la téléphonie mobile en 1996.

L'étape clé est réalisée en 1998, avec l'adoption d'un « paquet » constitué de textes libéralisant le marché sur la base des règles de concurrence et introduisant l'ouverture à la concurrence dans presque tous les États membres le 1^{er} janvier 1998. Ce paquet reprend les textes antérieurs en les amplifiant. Il introduit des directives d'harmonisation qui accompagnent ce processus et posent les principes et les conditions que doivent respecter les États membres dans leur transposition du dispositif communautaire en droit national. Notamment, la directive 90/387 modifiée par la directive 97/51 prévoit le fonctionnement et les pouvoirs des autorités de régulation nationales (ARN), et définit leur mission de supervision. La directive 97/13 concerne les licences tandis que la directive 97/33 prévoit que les conditions d'accès et d'interconnexion sont guidées par les forces de marché. Enfin, l'accès à la boucle locale est décidé en 2000, avec notamment un pouvoir de surveillance accordé aux ARN pour assurer une concurrence équitable (encadré 8).

L'ouverture se poursuit avec l'adoption d'un deuxième « paquet » en 2002. La directive 2002/21 impose l'établissement d'ARN juridiquement distinctes et fonctionnellement indépendantes, et définit leurs droits, leurs responsabilités et leurs pouvoirs. Elle fixe des objectifs de transparence, de consultation et d'accès à l'information, qui définissent en fait une approche de « Meilleure Régulation ». Ce paquet simplifie les autorisations générales en réduisant le fardeau réglementaire relatif à l'accès au marché. Il précise les conditions d'accès et d'interconnexion, en donnant des pouvoirs aux ARN. Plusieurs directives concernent le service universel, les droits des utilisateurs, et l'extension générale de la concurrence (voir encadré 1).

Au-delà du cadre européen, l'accord sur les télécommunications de base de l'OMC, entré en vigueur le 5 février 1998, engage les pays à ouvrir progressivement leurs marchés à la concurrence et aux investissements extérieurs. Un « document de référence », négocié conjointement, vise à respecter un ensemble commun de règles destinées à garantir des échanges loyaux et comprend des sauvegardes en matière de concurrence, le respect de l'interconnexion, la transparence des formalités de licence et l'indépendance des organes de régulation par rapport aux fournisseurs de services de télécommunications. Les décisions et procédures du régulateur doivent être impartiales et non discriminatoires. Le régulateur a ainsi pour mission de promouvoir un marché équitable et transparent. Pour autant, l'accord n'impose pas de structures administratives particulières pour la régulation.

Encadré 8. Les étapes clés de l'ouverture européenne en matière de télécommunications

Des premières étapes vers la libéralisation dans les années 1990

- 90/388/CEE a libéralisé tous les marchés, excepté celui de la téléphonie vocale
- 94/46CE a libéralisé les services satellite
- 95/51/CE a levé les restrictions sur l'utilisation des réseaux du câble pour les services de téléphonie
- 96/2/CE a ouvert le marché de la téléphonie mobile
- 96/19/CE a complété la libéralisation en levant les restrictions sur l'utilisation et l'installation d'infrastructures parallèles

Le paquet de 1998 consolide les efforts antérieurs et harmonise le cadre réglementaire

- 90/387/CEE, modifiée par la directive 97/51/CE : prévoit le fonctionnement et les pouvoirs des Autorités de Régulation Nationales (ARN). Celles-ci doivent être indépendantes des opérateurs de réseaux et des fournisseurs d'équipement et de services. Une séparation structurelle est exigée dans les États membres dans lesquels l'État possède des parts ou contrôle l'opérateur historique. Elles ont comme mission de superviser : l'octroi de licences, l'offre d'interconnexion, le principe de non-discrimination dans la location de lignes, le service universel et le fait que les tarifs reflètent les coûts.
- 97/13/CE sur les licences prévoit des critères harmonisés pour l'attribution d'autorisations générales qui peuvent être remplacées par des licences individuelles dans certaines circonstances.
- 97/33/CE sur l'interconnexion prévoit que les conditions d'accès et d'interconnexion sont guidées par les forces du marché. Elle impose un certain nombre d'obligations aux opérateurs ayant un fort pouvoir de marché.
- 92/44/CE sur les lignes louées prévoit que le tarif des locations doit refléter les coûts et être transparent
- 95/62/CEE a été modifiée par la directive 98/10/CE sur la téléphonie vocale

L'accès à la boucle locale entériné en 2000

En avril 2000, la Commission adopte une recommandation qui demande aux États membres de prendre toutes les mesures législatives et réglementaires pour mettre en œuvre le dégroupage avant la fin de l'année 2000. Le règlement n° 2887/2000 établit ensuite des conditions harmonisées d'accès dégroupé à la boucle locale. En outre, il donne aux ARN le pouvoir :

- d'imposer des modifications de l'offre de référence pour l'accès dégroupé à la boucle locale et aux ressources connexes
- de demander aux opérateurs notifiés de lui fournir des informations pertinentes
- d'intervenir de leur propre initiative, pour assurer une concurrence équitable, sans discrimination

En 2002, un nouveau cadre réglementaire a été adopté en matière de communications électroniques

La directive « cadre » 2002/21/CE indique que les États membres garantissent l'indépendance des ARN en faisant en sorte que celles-ci soient juridiquement distinctes et fonctionnellement indépendantes de tous les offreurs publics et privés. Elle définit les droits, les responsabilités et les pouvoirs des ARN, ainsi que les objectifs politiques. Elle arrête des objectifs de transparence, de consultation, d'accès à l'information. Les opérateurs, qui sont puissants sur les marchés pertinents, seront soumis aux obligations spécifiées dans les directives relatives aux services universels et à l'accès.

La directive 2002/20/CE « autorisation » : impose une autorisation générale pour tous types de réseaux et de services de communications électroniques ; des droits individuels ne sont prévus que pour l'utilisation de radiofréquences et de numéros. La directive assure un traitement plus cohérent des exploitants qui ont le droit d'être traités de façon objective, transparente et non discriminatoire.

La directive 2002/19/CE « accès et interconnexion » assure que les relations entre les exploitants, concernant les conditions d'accès et d'interconnexion, soient guidées par les mécanismes du marché. Les ARN ont des pouvoirs d'intervention dans les cas où ces mécanismes ne suffisent pas. En contrepartie, les ARN doivent coordonner leurs actions à l'échelon national et communautaire. Ayant pour tâche d'assurer la connectivité de bout en bout et l'accessibilité des services de radiodiffusion numérique, télévisuelle et sonore aux utilisateurs finals, les ARN peuvent ainsi :

- imposer des obligations de transparence concernant l'interconnexion et/ou l'accès ; de publication d'une offre de référence ; de non-discrimination et de récupération des coûts et de contrôle des prix.
- imposer aux opérateurs d'accorder à des tiers l'accès à des éléments ou des ressources de réseau, de négocier avec les entreprises qui demandent un accès, de ne pas retirer un accès aux ressources déjà accordé, d'interconnecter des réseaux ou ressources de réseaux.

La directive 2002/22/CE « service universel et droit des utilisateurs » : définit la portée du service universel et les droits de l'utilisateur final. Les ARN sont habilitées à faire respecter ces droits. Des entreprises désignées seront soumises à des obligations de service public. Le coût net de la fourniture de ces services pourra être récupéré par les entreprises.

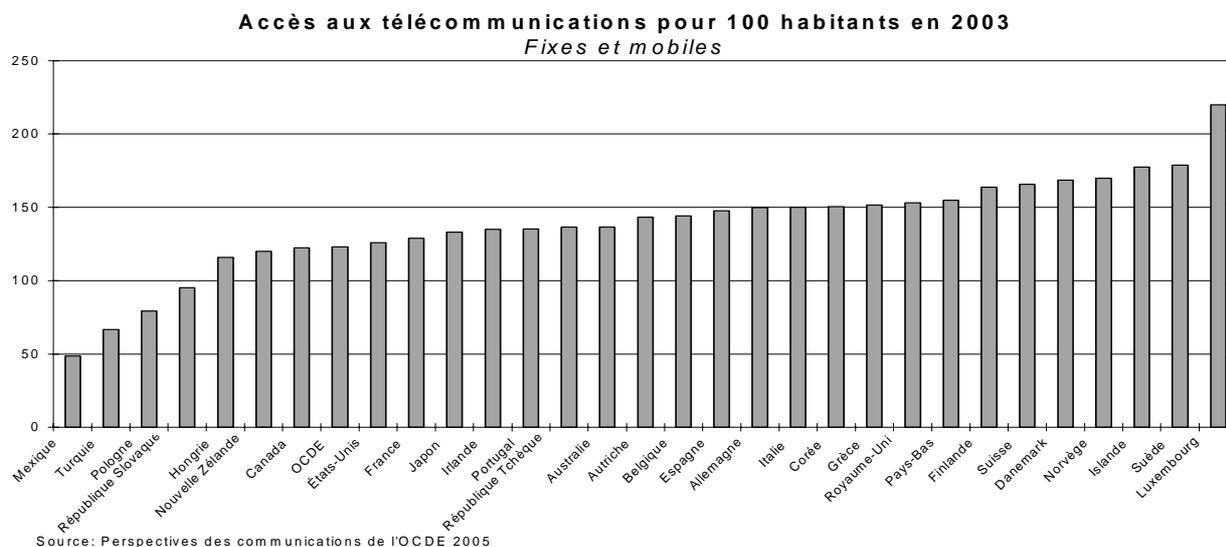
La directive 2002/58/CE « vie privée et communications électroniques » protège les intérêts des utilisateurs finaux, en termes de sécurité des réseaux et services, de confidentialité des communications, des données relatives au trafic et à la localisation.

La directive 2002/77/CE relative à la « concurrence » prévoit la suppression des droits exclusifs ou spéciaux accordés par les États membres pour l'établissement et/ou l'exploitation de réseaux de communications électroniques ou pour la fourniture de services de communication électroniques. Elle garantit à toute entreprise la possibilité de fournir des services de communications électroniques. Les États garantissent que l'autorisation générale accordée à une entreprise pour la fourniture de services se fonde sur des critères objectifs, non discriminatoires, proportionnés et transparents. Seule une décision motivée de la part de l'autorité de régulation compétente dans le cadre d'une demande d'autorisation générale peut empêcher une entreprise de fournir des services ou d'exploiter des réseaux. Les États doivent veiller à ce que les entreprises publiques intégrées verticalement n'opèrent aucune discrimination en faveur de leur propre activité. La libéralisation s'étend aux services d'annuaires et de renseignements, aux fréquences, aux satellites et aux réseaux câblés de télévision en vue de supprimer toute contrainte non justifiée.

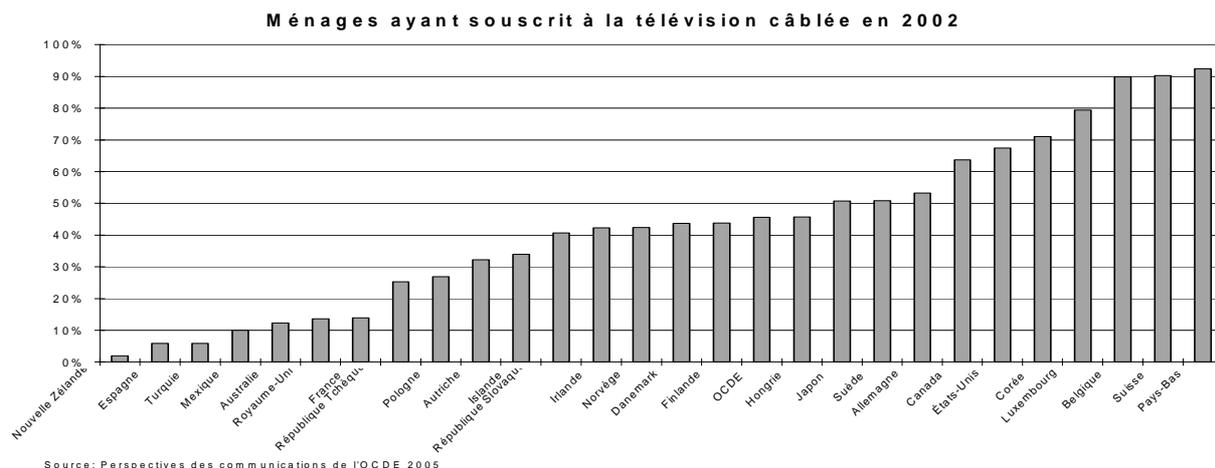
Le marché suisse dans une perspective internationale

Par rapport à l'ensemble des pays de l'OCDE, le marché suisse des télécommunications a atteint un fort niveau de développement qui transparaît dans les perspectives des communications de l'OCDE (OCDE 2003, 2005)⁶⁰. Le nombre de chemins d'accès aux télécommunications par habitant, était de 166 en 2003, et place la Suisse dans le groupe de tête des pays de l'OCDE avec les pays nordiques (graphique 8). Par ailleurs, le marché du câble est très développé, avec un accès pour 9 ménages sur 10. Avec la Belgique et les Pays-Bas, la Suisse dépasse ainsi tous les autres pays de l'OCDE, y compris la Corée et les États-Unis (graphique 9). En matière de téléphonie cellulaire, la Suisse se plaçait derrière les pays européens les plus avancés, tels que l'Italie, la Finlande et le Royaume-Uni en 2003, derrière l'Autriche, mais devant tous les autres pays européens, notamment les Pays Bas, l'Allemagne, la France (graphique 10).

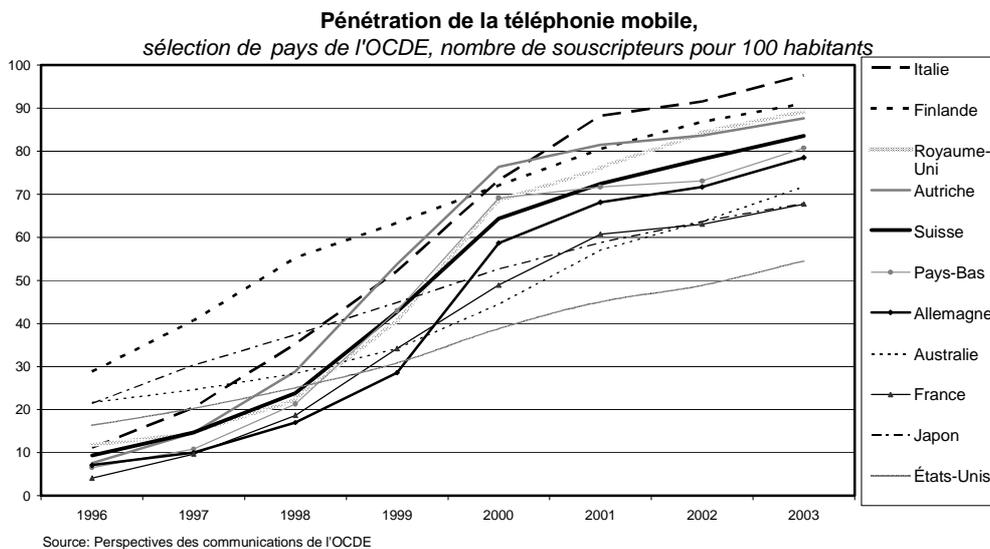
Graphique 8. Degré de pénétration des télécommunications dans les pays de l'OCDE



Graphique 9.



Graphique 10.



Ceci s'effectue avec des dépenses de communications qui sont dans l'ensemble très élevées. Le chiffre d'affaires des télécommunications par habitant est de loin le plus élevé parmi les pays de l'OCDE. Même après ajustement pour les PPA, il reste en troisième position, et est supérieur de 16 % aux Pays-Bas, et de 43 % à l'Allemagne (Voir annexes, graphique 2). Le chiffre d'affaires du secteur des télécommunications par chemin d'accès est aussi le plus élevé des pays de l'OCDE à taux de change courant. En revanche, après ajustement pour les PPA, il vient après le Royaume-Uni, les États-Unis, et reste supérieur de 9 % aux Pays-Bas, et de 30 % à l'Allemagne (Voir annexes, graphique 2). À taux de change courant, le chiffre d'affaires par abonné mobile était au 4^{ème} rang des pays de l'OCDE, derrière le Japon, l'Autriche et les États-Unis. Après correction pour les parités de pouvoir d'achat, il revient dans la moyenne inférieure des pays de l'OCDE, inférieur aux Pays-Bas, à l'Espagne et la République Tchèque, mais supérieur à l'Italie, la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne.

Les comparaisons internationales globales de prix, compte tenu des données disponibles, sont plutôt favorables dans l'ensemble. L'étude de Vaterlaus et al. (2003) montre que les prix ont chuté en Suisse depuis le milieu des années 1990, et surtout suite à l'ouverture du marché en 1998. Ils étaient comparables, voire légèrement inférieurs à ceux de quatre pays européens comparables, l'Allemagne, la France, la Suède et le Royaume-Uni en 1999 et 2000. Les données du panier composite de l'OCDE pour les abonnés résidentiels, placent la Suisse en position médiane au taux de change courant. Après ajustement par les PPA, les charges sont parmi les plus faibles de l'OCDE, et comparables à celles observées dans les pays nordiques (Voir annexes, graphique 4). Les données du panier composite de l'OCDE pour les abonnés d'affaire, placent la Suisse en 10^{ème} position au taux de change courant, derrière le Royaume-Uni, le Japon et l'Autriche. Après ajustement par les PPA, les charges sont parmi les plus faibles de l'OCDE, et seraient de 15 à 20 % inférieures à celles observées en France ou en Allemagne. (Voir annexes, graphique 4).

Cependant, la perception publique est que les appels mobiles restent relativement chers en Suisse⁶¹. Les données de l'OFCOM⁶² montrent que les prix ont cessé de baisser depuis 2001, suite à la baisse initiale, et qu'il existe encore de fortes différences de prix entre les acteurs du marché. De fait, les comparaisons plus détaillées effectuées au niveau des opérateurs de téléphonie mobile par l'institut de recherche Teligen⁶³ montrent que pour une consommation moyenne, pour l'offre NatelSwiss, l'opérateur Swisscom était aux taux de change courant le plus cher des pays étudiés, à 105 francs par mois, contre 78.3 pour Sunrise et 75 pour Orange. En revanche, les offres Orange et Sunrise étaient comparables à celles des opérateurs en Italie et en Allemagne. La moyenne européenne se situait à 64.6 francs.

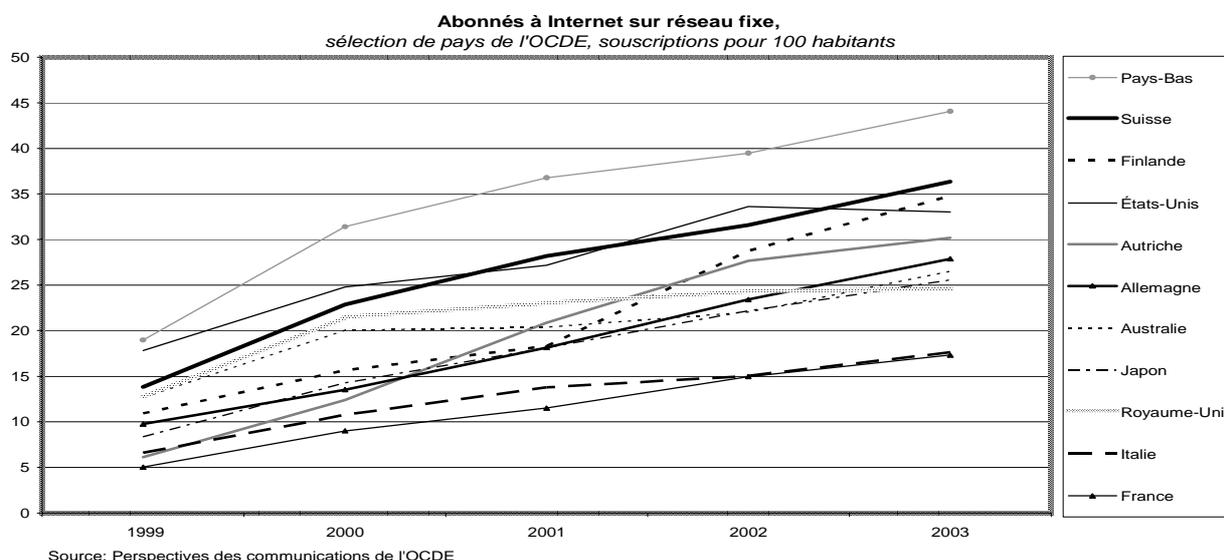
Pour autant, le marché suisse n'a pas été déstabilisé par des enchères UMTS peu chères. La Suisse a conduit une enchère croissante pour quatre licences, mais la forme de l'enchère ascendante a avantage les offreurs puissants⁶⁴, et finalement, seuls quatre enchérisseurs se sont présentés la semaine avant les enchères. Le prix de réservation avait été fixé très bas, et n'a pu être modifié, notamment en raison de l'opposition de Swisscom, le principal enchérisseur. Le prix final a été celui du prix de réservation, à peine 20 euros par tête en Suisse en 2000, contre plus de 600 euros en Allemagne et au Royaume-Uni⁶⁵. Aujourd'hui, l'opérateur Telefonica, qui n'a pas érigé d'antennes, cherche à revendre sa licence UMTS et les autorités helvétiques n'ont pas encore attribué cette licence à un autre opérateur.

En termes de concurrence le marché suisse apparaît dans une situation un peu paradoxale. Il est un des rares marchés à offrir une concurrence « modale » significative au niveau des infrastructures, compte tenu du fort développement du câble en Suisse par rapport aux autres pays européens. En ce qui concerne la téléphonie fixe, si l'opérateur historique Swisscom détient l'essentiel des lignes et plus des deux tiers du trafic local, en revanche, les opérateurs alternatifs, Sunrise et Tele2, opèrent plus de la moitié du trafic régional et national. Sunrise résulte de la fusion en 2000 de deux compétiteurs de Swisscom, dans la téléphonie fixe et mobile, et est contrôlé par TDC Danemark. Tele2 est la filiale de l'opérateur suédois Tele2AB⁶⁶, et est présent en Suisse sur le marché de la téléphonie fixe, de l'Internet et de la téléphonie mobile. En revanche, sur le marché de la téléphonie mobile, la situation est relativement peu concurrentielle, avec seulement trois opérateurs. L'opérateur historique, Swisscom, détient environ 60 % du marché et chacun des deux autres opérateurs, Orange, une filiale de France Télécom, et TDC 20 % environ. Le processus de libéralisation du marché a fait que Sunrise et Orange n'ont pu débiter leurs activités qu'en 1998, alors que Swisscom mobile comptait déjà 1.7 millions de clients. Les deux autres opérateurs sont encore en situation de consolidation et d'amortissement⁶⁷. Swisscom mobile a aujourd'hui dépassé la barre des 4 millions de clients, et dessert 99.8 % de la population par son réseau GSM, et presque 90 % par son réseau UMTS. Orange a développé son réseau progressivement, après avoir commencé ses opérations au niveau national dans le cadre d'un contrat d'itinérance avec Swisscom. Sunrise a eu une stratégie différente, choisissant de bâtir son propre réseau dès le début. L'opérateur, Tele2 développe actuellement un réseau en se concentrant aujourd'hui sur Zurich pour être opérationnel au début du second semestre 2005 avec des tarifs similaires à ceux du fixe. Ni Swisscom, ni Orange, ni Sunrise n'ont accepté de signer un contrat d'itinérance avec Tele2, rendant les prix de Tele2 peu attractifs hors zone de Zurich.

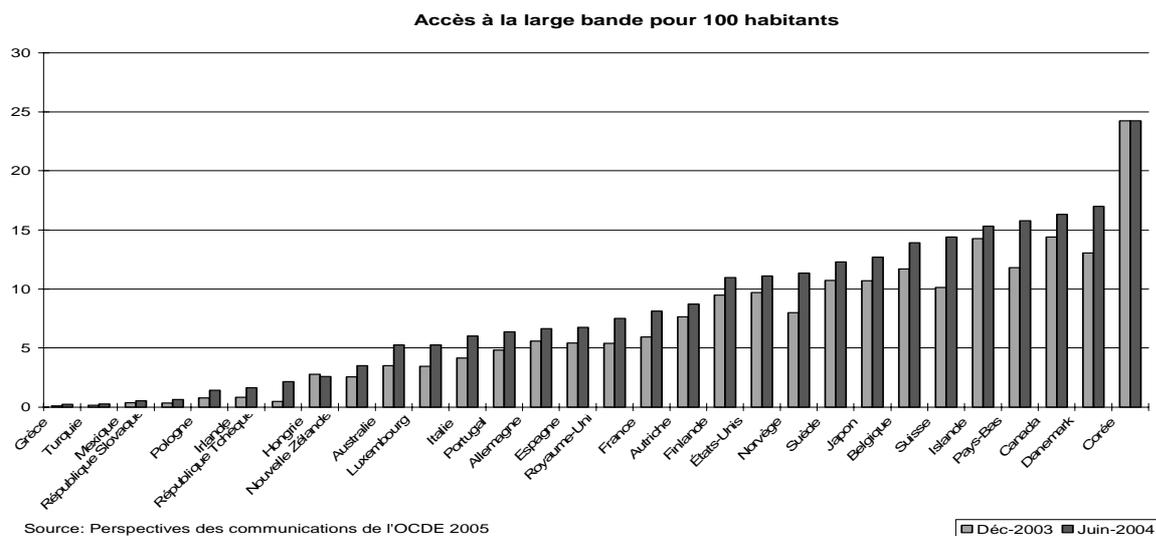
En ce qui concerne le marché du câble, la part de marché de l'opérateur indépendant Cablecom⁶⁸ est d'environ 54 % du marché de la télévision par câble. Par ailleurs, Cablecom a développé une offre alternative en matière d'Internet, avec 285 000 souscripteurs fin 2004, soit un peu plus du cinquième du marché Suisse au total. Une offre vocale a été lancée en 2003 par Cablecom. Cependant, le chiffre d'affaires global de Cablecom était de 723 millions de francs suisse en 2004 pour plus de 10 milliards de francs pour le groupe Swisscom.

En ce qui concerne Internet, la Suisse a connu une croissance régulière du nombre d'abonnés aux réseaux réguliers, qui la plaçait au deuxième rang d'un ensemble de pays étudiés en 2003. De façon plus spécifique en termes de bande large, la croissance est rapide en Suisse comme dans les autres pays de l'OCDE. Avec un peu moins de 15 accès pour 100 habitants, ce qui représente en fait une part significative des ménages, la Suisse se situait à la mi 2004 certes derrière la Corée, le Danemark, le Canada, les Pays-Bas, et l'Islande, mais devant les autres pays nordiques et européens, ainsi que devant les Etats-Unis (graphique 11). Ceci s'effectue dans un contexte de tarifs qui restent relativement élevés (Voir annexes, graphique 4). Notamment, le prix de l'offre principale à 512 k de Swisscom a baissé aux taux de change courant de 6 % entre septembre 2002 et novembre 2004, contre une baisse de plus de 30 % au Royaume-Uni, en France, et en Allemagne. L'offre de télévision de Swisscom en matière de télévision via ADSL a été repoussée à 2006, alors que ce service existe de façon courante dans plusieurs pays européens. La faible concurrence existant sur le marché suisse, et notamment l'absence de dégroupage de la boucle locale, ainsi que la faiblesse des pouvoirs actuels de l'autorité de régulation en termes d'interconnexion expliquent le fait que les consommateurs suisses ne peuvent bénéficier d'offres aussi innovantes et attractives que dans les pays voisins.

Graphique 11. Accès à l'Internet et à la bande large dans les pays de l'OCDE



Graphique 12.



En outre, les opérateurs essaient de se développer sur les contenus qui passent dans les réseaux câblés. Cablecom a développé des partenariats avec les réseaux distribuant les contenus dans ses réseaux. Swisscom a également essayé d'acheter Cinetrade en 2004, une entreprise active dans la gestion de droit exclusif de contenus médiatiques⁶⁹. La Comco avait autorisé cette acquisition considérant qu'elle ne conduisait pas à une position dominante de Swisscom. La Comco avait également obligé Cablecom deux ans auparavant à ouvrir l'accès de son réseau à Teleclub AG, une filiale de Cinetrade, en se situant contre un monopole de distribution et en invoquant un argument de libéralisation des infrastructures. Dès lors, l'acquisition de Cinetrade aurait donné à Swisscom un accès direct au réseau de son concurrent Cablecom, alors même, qu'en l'absence de dégroupage de la boucle locale, le réseau de Swisscom reste fermé aux entrants extérieurs. Le Tribunal fédéral a temporairement empêché l'acquisition de Cinetrade par Swisscom le 11 mai 2005 suite à une plainte de Cablecom. Le 14 juillet 2005, Cablecom a retiré sa plainte faute de chances suffisantes d'aboutir.

Cadre et structure des autorités de régulation

La libéralisation a été amorcée en janvier 1998, lors de la séparation de Swisscom de La Poste, suivie d'une privatisation partielle, même si la Confédération garde encore plus de 60 % de l'opérateur à ce jour. Le cadre constitutionnel fédéral précise que les services postaux et de télégraphie sont une matière fédérale, avec des profits qui doivent retourner à la Confédération et des prix fixés en fonction de standards similaires⁷⁰. La loi sur les télécommunications de 1992 a permis de former l'OFCOM en tant qu'entité séparée du DETEC. Elle a également permis la libre entrée sur les services à valeur ajoutée, et la liberté pour les équipements terminaux, suivant la libéralisation impulsée au niveau européen. Cette loi a rapidement été jugée trop contraignante⁷¹. L'ouverture réalisée au 1^{er} janvier 1998 dans les États européens, ainsi que le développement des négociations de l'OMC ont soumis le cadre réglementaire suisse à une forte pression. La loi sur les télécommunications (LTC) de 1997, mise en œuvre au 1^{er} janvier 1998, comme l'ouverture européenne, a fixé les conditions cadre de la libéralisation et du service universel.⁷² La loi inclut une panoplie de service relativement large dans le service universel, et une période transitoire de 5 ans durant laquelle Swisscom devait fournir ce service sans compensation financière. La loi prévoit en principe que des licences de service universel soient proposées par l'attribution de la ou des concessions de service universel doit être réalisée dans le cadre d'une mise au concours (appel d'offres public). La sélection du concessionnaire s'opère sur la base de critères objectifs avec un processus transparent. La loi introduit des limites de prix, mais seulement pour le service universel. L'ordonnance sur les services de télécommunications stipule également près d'une quinzaine de critères pour la qualité du service universel.

La loi introduit une autorité indépendante de régulation, la Commission de la Communication (ComCom), qui est une commission, sans services propres, avec autorité sur les services de l'OFCOM, qui restent par ailleurs placés sous l'autorité du DETEC. L'OFCOM se retrouve donc avec une double tutelle, selon les questions étudiées. Le partage des pouvoirs entre la ComCom et l'OFCOM est complexe (cf section sur les pouvoirs). Cependant l'architecture institutionnelle actuelle permet à l'OFCOM d'avoir simultanément une compétence en matière de médias et de télécommunications.

En termes de séparation structurelle, la libéralisation mise en œuvre prévoit simplement un accès mandaté pour le réseau filaire. Les offreurs alternatifs ont le droit d'accès au réseau filaire. Pour la téléphonie mobile, il n'y a ni séparation verticale, ni accès mandaté. Les coûts d'interconnexion sont les coûts incrémentaux de long terme. En revanche, les autorités de régulation n'ont pas le pouvoir d'obliger l'interconnexion ex ante. La ComCom ne peut intervenir qu'à la demande d'un requérant et est en mesure d'ordonner des mesures conservatoires pendant la procédure. Si la procédure de conciliation menée par l'OFCOM échoue, la ComCom peut ordonner l'interconnexion. Par exemple, la ComCom a décidé en juin 2005 que les tarifs d'interconnexion pratiqués par Swisscom devront baisser de 30 % rétroactivement pour les années 2000 à 2003, en se basant sur la méthode des coûts incrémentaux de long terme, et confirmant une décision de novembre 2003 contre laquelle les parties avaient fait recours. Cependant, Swisscom et Sunrise ont fait appel ce qui retardera encore la décision de plusieurs mois à un an⁷³. En l'absence de pouvoir de régulation ex ante attribué au régulateur pour cette question essentielle, un dossier pourra rester non résolu pendant plusieurs années dans un domaine où les dynamiques de marché exigeraient des réponses plus rapides.

Enfin, contrairement aux développements adoptés au niveau de l'UE en 2000, le dégroupage de la boucle locale de Swisscom n'était pas expressément prévu dans la loi instituant la libéralisation. L'impact de cette restriction a été amoindri en Suisse par l'accès au câble mentionné plus haut. Cela donne un net avantage à Swisscom sur le « dernier kilomètre ». Le dégroupage fait dès lors partie du débat public en Suisse depuis 2002-2003, lorsqu'un nouveau projet de loi a commencé à être discuté, puis soumis au Parlement le 12 novembre 2003. Certains sont hostiles à cette mesure et pensent qu'elle pourrait jouer de façon négative sur l'investissement⁷⁴. Pour autant, les données de l'OCDE disponibles montrent que l'investissement public en télécommunications était en 2003 de 2.38 % de la FBCF en Suisse, ce qui était inférieur au Royaume-Uni (3.72 %) et à la Suède (3.05 %). Ceci était comparable à l'Autriche (2.8 %), l'Italie (2.8 %), mais supérieur à la France et l'Allemagne (1.3 %). En pourcentage du chiffre d'affaires du

© OCDE (2006). Tous droits réservés.

secteur des télécommunications, le taux était de (17.4 %), soit moins qu'en Italie (29.6 %) ou en Suède (18.6 %), et à peine plus qu'en France (16.9 %)⁷⁵. En sens inverse, les partisans de la libéralisation mettent en avant les besoins de l'économie et la compétitivité des entreprises. Son absence pourrait en outre expliquer le prix encore très élevé des lignes louées (Schöpfer 2003), qui a un impact important pour les PME.

Dans un premier temps, le Conseil fédéral, favorable à un dégroupage (Deiss 2003), avait modifié l'ordonnance sur les services de télécommunications (OST) en février 2003, afin de permettre, entre autre, de soumettre les deux formes de dégroupage « accès partagé » et « accès totalement dégroupé au raccordement d'abonné » au régime d'interconnexion. Le Conseil fédéral estimait que les bases légales étaient suffisantes pour l'ouverture du dernier kilomètre par voie d'ordonnance et non par voie législative. La ComCom, qui soutenait la démarche du Conseil fédéral et considérait les bases légales suffisantes pour l'introduction d'un accès partagé et de l'accès totalement dégroupé au raccordement d'abonné avait pris une décision en ce sens dans le cadre d'une procédure d'interconnexion déposée par TDC Switzerland (Sunrise) contre Swisscom en juillet 2003. La ComCom, qui a le pouvoir d'imposer les tarifs d'interconnexion, pensait ainsi également imposer le dégroupage. Cette décision a fait l'objet d'un recours au Tribunal fédéral, qui a donné raison au recourant (Swisscom), estimant que l'ordonnance révisée sur les services de télécommunication (OST) ne constituait pas une base légale suffisante pour imposer le dégroupage.

Il faut donc que la révision de la loi en cours sur les télécommunications aboutisse. Un processus de discussion était en cours au Parlement lors de la rédaction de ce rapport (LTE). Les deux chambres sont favorables à l'idée de prescrire l'accès totalement dégroupé à la boucle locale sur la paire torsadée métallique, c'est-à-dire sur le réseau traditionnel de Swisscom. En revanche, il y a des divergences relatives à l'accès à haut débit. Lors de sa session d'automne 2004, le Conseil national avait opté pour un accès à haut débit limité à la boucle locale de Swisscom. Au cours du mois de juin 2005, le Conseil des États a en revanche décidé de formuler l'obligation de manière technologiquement neutre. Concrètement, cela signifierait que l'obligation de fournir l'accès à haut débit s'appliquerait à n'importe quel détenteur d'infrastructures – donc, par exemple, aux câblo-opérateurs aussi – pour autant qu'il occupe une position dominante. Craignant qu'une telle obligation n'incite les fournisseurs de services de télécommunication à utiliser exclusivement les réseaux déjà existants, le Conseil des États a aussi proposé de supprimer le droit de recourir à l'accès à haut débit à tous les opérateurs qui n'auront pas investi pour se doter de leurs propres infrastructures trois années après l'entrée en vigueur de l'obligation. La loi sera rediscutée par le Conseil national à l'automne 2005.

Au niveau de la téléphonie mobile, en 2002, la Comco a été saisie d'un cas d'entente horizontale présumée sur les prix des opérateurs concernés. Dans un premier temps, les trois opérateurs ont refusé de répondre aux questionnaires envoyés par la Comco pour les besoins de son enquête⁷⁶. Cette enquête allait prendre fin début mai 2005, ses conclusions ayant été envoyées aux opérateurs. Par ailleurs, l'opérateur principal Swisscom s'est aperçu que, compte tenu de ses tarifs élevés, ses 4 millions de clients réduisaient leur nombre de minutes de communication mensuelles, conduisant à une réduction de la facture mensuelle⁷⁷. Dans ce contexte, Swisscom a annoncé la mise en place d'une nouvelle tarification à 50cts de l'heure à partir du 1^{er} juin 2005 pour un abonnement liberty à 25 francs par mois, ce qui représente une baisse tarifaire de l'ordre de 17 % à 33 % selon le type d'abonnement ainsi qu'une baisse des frais de terminaison, facturés pour l'acheminement d'un appel sur son réseau. Dans la foulée, les concurrents ont également annoncé des baisses de prix.

Implications pour l'action publique

L'examen des quatre secteurs retenus dans cette étude montre que dans l'ensemble le secteur des infrastructures en Suisse, s'il a atteint un haut niveau de développement et de sophistication technique, est fortement conditionné par l'évolution du cadre réglementaire européen, ainsi que dans certains cas, par l'expression de fortes préférences nationales, comme les dessertes ferroviaires, ou l'accès local au service postal. Dans les domaines où existe un accord bilatéral avec l'Union européenne, des modifications

réglementaires ont été rapidement mises en œuvre pour harmoniser le cadre interne suisse. Le secteur du transport aérien a connu la transition la plus difficile, même si à présent les conditions de concurrence et de service sont très comparables à celles d'autres pays européens, incluant un développement rapide des « low cost ». En matière ferroviaire, la Suisse a pu atteindre un haut niveau de développement, que les régions alpines des pays voisins peuvent envier à la Suisse, notamment du point de vue de la préservation de l'environnement.

En revanche, en matière postale et de télécommunication, il semble que l'écart entre le cadre réglementaire suisse et celui mis en œuvre au niveau européen, entraîne un certain coût d'opportunité. Ceci n'empêche certes pas la Suisse de jouir d'un niveau de services de haute qualité. Cependant, les entreprises ne peuvent pas toujours trouver les services demandés avec la flexibilité ou le coût requis et l'accès aux technologies de communication entraîne pour elles des dépenses élevées.

Il semble également que les secteurs étudiés révèlent une difficile modernisation du concept de « Service Public », souvent considéré de façon extensive, et introduisant une certaine confusion entre les fins et les moyens pour les atteindre. Le processus de consultation spécifique à la Suisse, ainsi que l'importance de la démocratie directe, amplifient ce mouvement. Dans les secteurs postaux et de télécommunications, le cadre réglementaire reste moins ouvert qu'au niveau européen, et la définition du service universel plus extensive, avec une transparence limitée au niveau des coûts correspondants. Cependant, des progrès ont été récemment effectués en matière d'évaluation des coûts dans le domaine postal.

Par rapport aux autres pays de l'OCDE, la définition et la mise en œuvre de régulateurs indépendants n'en est qu'à ses prémices en Suisse. Certaines des agences étudiées en tant qu'office sont en fait des départements d'administration décentralisée de leur ministère, le DETEC, et non des régulateurs indépendants. Certes, en matière postale, les choix effectués, et la gestion informelle du cadre institutionnel, visent à établir les prémices d'une régulation indépendante, qui n'est cependant pas assurée par le cadre légal. Certaines des fonctions de régulation, et notamment la gestion des sillons, ont été identifiées dans le secteur ferroviaire, comme devant relever d'une régulation indépendante. Cependant, ceci reste à mettre en œuvre, et à définir d'un point de vue institutionnel. En matière aérienne, le paysage est plus contrasté, car certaines des fonctions de l'OFAC relèvent de la sécurité, d'autres de la régulation économique, et d'autres enfin de la définition des politiques pour le secteur. La ComCom en matière de télécommunication est la seule instance proprement indépendante d'un point de vue institutionnel. Pourtant, elle ne dispose pas de services propres, à la différence de la plupart des régulateurs des autres pays européens.

La suite de ce rapport s'attachera au fonctionnement et à la gouvernance des agences dans les quatre secteurs étudiés, en introduisant systématiquement une perspective comparative. Les quatre sections qui suivent seront par conséquent consacrées à l'indépendance et à la capacité à rendre compte, à l'architecture transversale, aux pouvoirs et fonctions des agences et enfin à l'évaluation de la performance. Elles conduiront à analyser l'enjeu d'une transition institutionnelle et culturelle, qui permettrait à la Suisse de poursuivre la dynamisation de son économie et la modernisation de ses services publics en adoptant des structures favorisant une meilleure insertion au niveau européen et international.

INDÉPENDANCE DES AUTORITÉS DE RÉGULATION ET CAPACITÉ À RENDRE COMPTE

L'indépendance institutionnelle d'un organe administratif est un concept qui n'est pas dans la tradition suisse, marquée par une forte nécessité de rendre compte dans un système où les votations populaires, joue un rôle très important. En revanche, le caractère collégial du Conseil fédéral et la tradition de neutralité et de consensus, font qu'une administration décentralisée peut opérer en Suisse dans des domaines techniques de façon plus protégée des pressions politiques immédiates que dans d'autres pays de l'OCDE comparables. Les offices jouissent de facto d'une certaine autonomie dans leur fonctionnement, qui est également liée à leur taille relativement importante.

Le contexte institutionnel

L'indépendance, la capacité à rendre compte et la pratique de la responsabilité sont à envisager en tenant compte non seulement du cadre juridique, mais aussi de la pratique des institutions et du contexte politique.

Le cadre juridique

La Loi sur l'Organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)⁷⁸ prévoit l'existence d'unités administratives décentralisées, ainsi que la possibilité pour la législation fédérale de confier des tâches administratives à des organisations et à des personnes de droit public ou privé qui lui sont extérieures. Cette loi prévoit la délégation des tâches à l'intérieur d'un cadre administratif, notamment vis-à-vis des offices, mais elle ne mentionne pas vraiment la possibilité d'autorités de régulation ou administratives indépendantes similaires à celles existant dans un certain nombre de pays européens. Les offices sont des unités administratives chargées du traitement des dossiers, dont la subdivision est fixée par voie d'ordonnance.

L'Ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA)⁷⁹ rattachée à cette loi définit le cadre général de l'action administrative, les principes de l'activité et l'attribution des compétences décisionnelles (Art 11-13). Cette loi précise également la liste des unités relevant de l'administration décentralisée (cf encadré 2). La Commission fédérale de la Communication (ComCom), la Commission d'arbitrage dans le domaine des chemins de fer (CACF), ainsi que la Commission sur les accidents d'aviation et les bureaux d'enquêtes sur les accidents d'aviation et ferroviaire font partie de l'administration décentralisée.

Les offices de l'aviation civile, des transports et des télécommunications font partie de l'administration centrale du DETEC. La Commission de la concurrence (Comco) ainsi que la Commission Fédérale des banques (CFB) sont des administrations décentralisées de leurs départements respectifs, Département fédéral de l'économie (DFE) et Département fédéral des finances (DFF). Cependant, la loi ne fixe pas un cadre général précis des conditions d'exercice de l'administration décentralisée et le degré d'indépendance et d'autonomie de décision peut varier significativement d'un organe à l'autre. Par ailleurs, la commission d'arbitrage en rapport avec la loi sur les chemins de fer est décrite parmi les commissions fédérales de recours et d'arbitrage.

Le cadre général des commissions extra-parlementaires est défini au niveau d'une ordonnance⁸⁰, rattachée à la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, art 57. Ces commissions peuvent être créées par tout un ensemble d'instruments normatifs légaux ou sub-légaux, pour une durée déterminée ou indéterminée, et avoir un rôle consultatif ou bien décisionnel. L'ordonnance n'impose la création de commissions extra-parlementaires au niveau de la loi que pour les commissions ayant un pouvoir décisionnel. Les autres peuvent être créées par arrêté ou par des actes du Conseil fédéral, d'un Département ou de la Chancellerie. Cette ordonnance impose une représentation par sexe, langues, régions et groupes d'âge. La durée du mandat des membres de ces commissions qui est de 4 ans correspond à la législature des chambres fédérales. La durée cumulée de plusieurs mandats ne peut excéder 12 ans. L'ordonnance ne définit pas de conditions précises en termes de conflit d'intérêt ou d'indépendance par rapport au secteur. Cette ordonnance ne soumet pas non plus les commissions à des conditions particulières en termes de consultation ou de régulation de qualité. L'ordonnance ne définit pas de statut permanent pour les membres de ces commissions ce qui est cohérent avec une optique d'administration de milice ».

De façon plus spécifique pour les autorités concernées par ce rapport, l'ordonnance sur l'organisation du DETEC (Org DETEC)⁸¹ précise les missions des différents offices des transports, de l'aviation civile, de la communication et précise que les bureaux d'enquête indépendants sont rattachés au Secrétariat Général du DETEC, ainsi que l'Autorité de Régulation Postale⁸². L'ordonnance précise également que les commissions à pouvoir décisionnel, qui incluent les instances de recours, la ComCom, ainsi que la CACF sont respectivement administrativement rattachées au Secrétariat Général du DETEC, à l'OFCOM, et à l'OFT.

Les agences étudiées

Les agences étudiées sont pour l'OFCOM, l'OFT et l'OFAC des offices, organes d'administrations centrale du DETEC, et pour la ComCom et la CACF des commissions extra-parlementaires, faisant partie de l'administration décentralisée, et dotées d'une indépendance décisionnelle. PostReg reste à ce stade une unité du DETEC dont les tâches sont précisées par une ordonnance spécifique. Dès lors, les autorités de régulation étudiées recouvrent à la fois des instances qui ne sont pas indépendantes en tant que telles, telles que PostReg, et des instances indépendantes telles que la ComCom. Par ailleurs, la Comco ou la Commission Fédérale des Banques ont les caractéristiques d'organes indépendants. Il existe aussi un Surveillant Fédéral des prix, avec des compétences spécifiques qui sont souvent attribuées à des régulateurs sectoriels dans d'autres pays et qui jouit d'une indépendance certaine, mais avec des moyens limités. Le Préposé Fédéral à la protection des données individuelles représente une autre forme d'instance indépendante dans le domaine des libertés publiques.

Parmi ces autorités, seuls les organes correspondant à des commissions extra-parlementaires jouissent d'une véritable autonomie. Ceci est le cas pour la ComCom, définie au niveau de la loi, et avec un mandat d'une durée fixée. La durée de ce mandat, 4 ans, (renouvelable deux fois) est en cohérence avec la durée de la législature, et avec le texte de l'ordonnance relative aux commissions extra parlementaires. Elle reste cependant en retrait de la durée de mandat observée dans de nombreux pays de l'OCDE pour des régulateurs indépendants. Cependant, la ComCom ne dispose pas de services propres, (mais d'un secrétariat avec 3 employés), à la différence d'autres organes indépendants dotés de pouvoir d'intervention, (Comco environ 60 personnes et CFB 160 personnes). L'autre instance indépendante est la CACF en matière ferroviaire, qui a un rôle d'instance de recours quasi-juridictionnel. Elle est composée de 7 membres nommés pour 4 ans. Ses membres sont tous à temps partiel, compte tenu de la faible activité de cet organe, 2 cas traités à ce jour, et le secrétariat est de taille très réduite.

En sens inverse, les dirigeants des offices, qui ne sont pas indépendants, que ce soit l'OFAC, l'OFT ou l'OFCOM, jouissent cependant dans les faits d'une relative autonomie administrative. La révocation pour des motifs politiques semble plutôt rare. La taille des offices et le statut de directeur d'office confèrent à leurs dirigeants une stature importante au sein de l'administration fédérale. Les directeurs de l'OFCOM et de l'OFAC et de l'OFT sont nommés au niveau du Conseil fédéral. Le directeur de l'OFAC a du

démissionner en 2003, mais ceci faisait suite aux dysfonctionnements observés en termes de sécurité. Les dirigeants d'office peuvent cependant recevoir des instructions de leur ministère de tutelle, sauf ceux de l'OFCOM pour les affaires dans lesquelles ils sont soumis à la ComCom.

L'autorité de régulation PostReg a une nature particulière, puisqu'elle a été explicitement conçue comme un régulateur, similaire à ceux d'autres pays, sauf qu'elle ne dispose d'aucun des attributs institutionnels assurant une indépendance formelle. Son directeur est nommé directement par le Secrétaire général du DETEC mais tout en lui étant rattachée, elle jouit d'une autonomie de fonctionnement dans des locaux séparés. Cette institution créée en 2004 a vocation à évoluer et joue un rôle d'accompagnement des mutations en cours dans le domaine postal.

La possibilité d'appels administratifs⁸³ dans le cas des décisions des offices auprès du DETEC et qui n'existe pas pour les Commissions reflète également la dualité de nature des régulateurs étudiés. Cependant, aucun appel administratif n'est possible pour les décisions de l'OFCOM par disposition spéciale de la LTC, mais les recours habituels auprès de la commission de recours du DETEC sont bien entendu possibles. Les appels administratifs vont être supprimés dans le cadre de la réforme de la justice en cours (*cf. infra*). Ceci aura tendance à accroître le pouvoir décisionnel des offices, en rapprochant leur situation de celles d'autres instances de régulation, tout en accroissant la judiciarisation du droit économique.

La culture administrative et institutionnelle

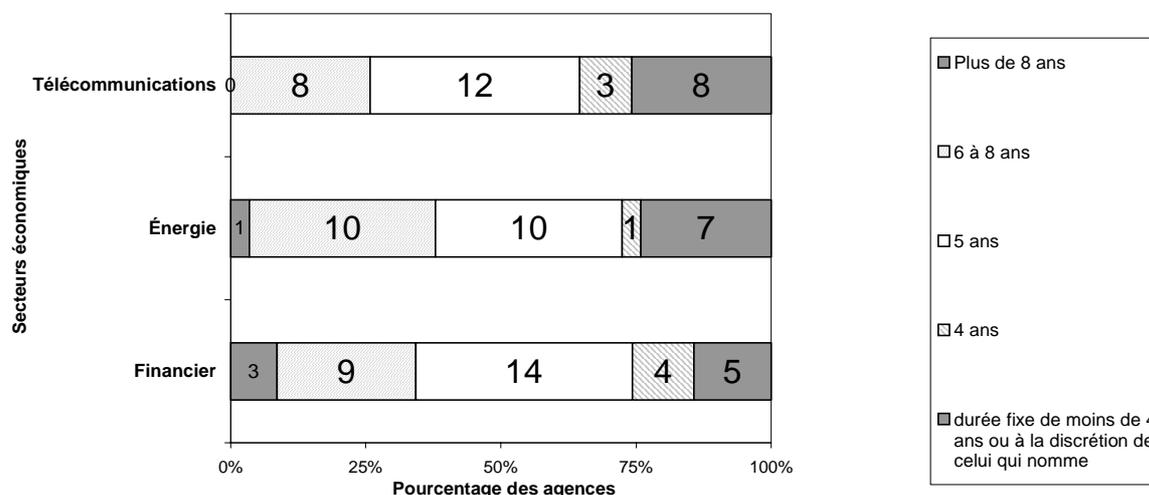
Les commissions indépendantes en Suisse ont été mises en place avec une approche d'administration de « milice », avec des structures légères souvent composées de membres n'exerçant pas leur activité à temps plein. Par ailleurs, compte tenu de la taille limitée du pays, des effets de la segmentation linguistique et de la rareté relative de l'expertise sur des domaines très pointus, il semblerait parfois difficile de prendre des décisions de façon totalement indépendante. L'indépendance vis à vis de certains intérêts spécifiques pourrait s'avérer difficile à réaliser dans les faits, de façon souvent implicite, compte tenu de la volonté de trouver et de conserver le consensus sans créer de conflits trop directs

De surcroît, la pression du contexte référendaire conduit à élaborer des lois relativement peu disertes sur certains points, en renvoyant un certain nombre d'aspects à des ordonnances. Il en va ainsi des textes définissant certains régulateurs, comme PostReg, ou bien d'éléments essentiels touchant aux pouvoirs ou à l'action des régulateurs, comme en matière de télécommunications. Ceci a cependant l'inconvénient de n'offrir qu'un cadre d'indépendance institutionnelle limitée, avec des pouvoirs également limités, puisque seule l'intervention au niveau de la loi permet, dans un certain nombre de cas cruciaux, de transférer les compétences nécessaires. Le contentieux récent sur l'ouverture de la boucle locale, et la décision correspondante du tribunal fédéral, illustrent les contraintes liées au contexte institutionnel dans le cas des télécommunications. En sens inverse, l'action au niveau de la loi implique souvent des délais importants, dont il faut tenir compte quand la nécessité d'agir vite contraint la marge de manœuvre des décideurs.

Une perspective internationale

De façon générale, les durées des mandats des membres des commissions extra-parlementaires, telles que la ComCom ou la CACF, sont inférieures à celles des autorités de régulation dans les pays de l'OCDE dans la plupart des domaines concernés (graphique 13).

Graphique 13. Durée des mandats des régulateurs



Dans le domaine des télécommunications (voir annexe 16), les membres de la ComCom ont un mandat de 4 ans plus bref que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. En Allemagne, en France et en Italie, les durées de mandat des régulateurs vont de 5 à 7 ans. De plus, ce mandat n'est pas renouvelable en France ou en Italie, ce qui accroît l'indépendance décisionnelle des régulateurs. Dans la plupart des pays, les décisions ne peuvent être infirmées par le ministre, ce qui est le cas de l'OFCOM, là où il dépend de la ComCom, de la ComCom et de la CACF mais pas des autres offices. Dans certains pays, les autorités politiques ne peuvent être saisies que dans certains cas. Par exemple, au Canada, le pouvoir de révoquer les décisions en appel peut être restreint pour les décisions prises par le gouverneur en conseil. Dans d'autres pays, une décision ne peut être invalidée que par un conseil spécial : au Royaume-Uni ce doit être la commission sur les fusions et les monopoles, et au Danemark le conseil des consommateurs de télécommunications. Les effectifs du Conseil de la ComCom sont semblables à ceux de nombreux autres pays de l'OCDE, mais ils s'en distinguent par le fait que la plupart des membres sont à temps partiel, à l'exception du président qui a un mandat de 80 %.

En matière postale, les régulateurs ont, dans un certain nombre de pays, été fusionnés au sein des régulateurs télécoms (annexe 11). Ils obtiennent dès lors le niveau d'indépendance, souvent élevé, qui a été confié à l'instance de régulation dans le domaine des télécommunications. Ceci est le cas par exemple en France, aux Pays-Bas, en Finlande ou en Suède. En Allemagne un régulateur indépendant des industries de réseau regroupe depuis le 13 juillet 2005 la régulation dans les domaines postaux, des télécommunications, de l'électricité et du gaz. Le cas du Royaume-Uni est plus spécifique puisque ce pays a mis en place un régulateur particulier, la Postal Services Commission, avec un collège composé de membres nommés pour trois ans. En revanche, dans d'autres pays où le cadre réglementaire n'a pas encore évolué de façon parallèle, la régulation continue d'être assumée au niveau ministériel. Ceci est notamment le cas en Autriche, au Danemark et en Espagne. Compte tenu des directives existantes, la situation d'un certain nombre de pays européens est susceptible d'évoluer.

En matière ferroviaire, la gestion de la sécurité relève généralement des ministères des transports, sauf au Royaume-Uni où elle relève d'un régulateur indépendant, l'Office pour la Régulation du Rail (annexe 22). En ce qui concerne l'attribution des sillons, elle relève à présent d'un opérateur indépendant dans la plupart des pays européens mentionnés (annexe 23) en France, en Italie, aux Pays-Bas, en Espagne et au Royaume-Uni. En revanche, ceci n'est pas encore le cas en Allemagne et en Autriche.

En matière aérienne, l'autorité de supervision générale pour la sécurité et la régulation est indépendante au Royaume-Uni et en Italie, mais pas en France ou en Allemagne. Ceci est effectué par une agence décentralisée aux Pays-Bas (annexe 6). La gestion des slots est généralement effectuée par des entités à but non lucratif indépendantes des ministères mais dépendant des opérateurs aériens dans chacun des pays étudiés (annexe 9), d'une façon relativement analogue à ce qui se passe en Suisse.

Des mutations lentes encadrées par un contexte institutionnel spécifique

La culture administrative et politique, dans le cadre d'un gouvernement de coalition stable, la pratique du consensus et de la concordance conduisent à accorder dans les faits une grande autonomie technique et institutionnelle aux administrations, notamment aux offices qui assument des fonctions de régulation. Plus que la pression ministérielle proprement dite, c'est véritablement l'expression de la volonté populaire, telle qu'elle peut s'exercer à travers les référendums, qui contraint la marge de manœuvre de l'administration. Les services de l'administration fédérale tentent de préserver et d'améliorer l'insertion de la Suisse dans son environnement international, notamment au niveau européen, tout en tenant compte du contexte domestique. Ceci a conduit à trouver des solutions permettant une véritable indépendance des organes de régulation, mais seulement dans les domaines où une pression extérieure forte l'exigeait, comme dans le cas de l'OMC et de l'Europe pour les télécommunications en 1998 ou pour la CACF dans le domaine ferroviaire, voire dans un proche avenir pour la gestion des sillons. Cependant, surtout quand le cadre d'un accord bilatéral n'existe pas, les forces institutionnelles n'ont pas toujours été suffisantes pour faire évoluer le cadre institutionnel de façon parallèle à celui existant dans l'UE, comme en matière postale.

La gestion indépendante d'un certain nombre de décisions stratégiques rentre également en conflit potentiel avec une culture administrative tournée vers une participation directe active du peuple. Les ministres exercent collectivement leur responsabilité au sein du Conseil fédéral, qui propose une législation, qui devra trouver au Parlement l'assentiment de majorités institutionnelles complexes au sein des commissions parlementaires, permettant à un certain nombre d'intérêts spécifiques de s'exprimer. La transposition d'un modèle de régulation basé sur des régulateurs totalement indépendants faisant prévaloir l'expertise technique, représente un défi non négligeable dans ce contexte. Cette transposition nécessite des lois, qui sont plus difficiles à faire adopter que des ordonnances. Ces lois s'inscrivent en outre souvent dans le cadre d'un « paquet » institutionnel, où la réforme des secteurs d'infrastructure doit être négociée face à un fort attachement aux services publics et à la nécessité du compromis permettant d'emporter l'adhésion populaire. Pour autant, l'expérience de la ComCom montre que ceci est largement faisable et que la culture de la régulation indépendante peut tout à fait être transposée sans susciter de difficultés majeures.

L'élaboration d'un volet spécifique en termes de régulation et de préservation du service universel au sein des réformes de modernisation réglementaire pourrait également être conçue pour favoriser l'émergence d'un consensus. La « dérégulation économique » n'est pas une simple déréglementation, puisqu'elle s'accompagne d'une « rerégulation », permettant de s'assurer du respect d'un certain nombre de règles et notamment d'une concurrence transparente et équitable dans un marché ouvert. Par exemple, en matière postale, l'octroi de concessions s'est accompagné d'un effort pour définir les conditions de travail de façon homogène au niveau du secteur.

Développer l'indépendance tout en favorisant la reddition de comptes

La recherche du juste équilibre entre indépendance et reddition de comptes vise à favoriser la transparence et la responsabilité du régulateur à travers l'établissement de structures de gouvernance appropriées, la mise en place d'un système d'appel efficace, et enfin l'institution d'un dialogue entre les régulateurs, le Parlement et les citoyens pour établir la crédibilité des régulateurs. Tout ceci doit prendre en compte la culture administrative et institutionnelle des divers pays. La reddition de comptes peut même être considérée comme un facteur favorisant l'indépendance. Le dialogue public et la communication avec le Parlement permettent aux régulateurs indépendants de consolider la crédibilité de leur action et d'asseoir leur assise institutionnelle. En effet, des décisions majeures dans le domaine des infrastructures, que ce soit par exemple pour le rail ou les services postaux, nécessitent une démarche d'ouverture et de dialogue, impliquant également dans certains cas un engagement des instances politiques exécutives.

Les structures de gouvernance

Les structures de gouvernance des régulateurs indépendants sont des éléments essentiels pour leur permettre d'établir leur crédibilité en tant qu'organes dotés de pouvoirs décisionnels. Les pays comme le Canada ou les États-Unis, qui ont été les premiers à se doter de telles institutions, ont souvent choisi la forme de conseils ou de commissions. Une approche collégiale permet la tenue de discussions en interne avant l'adoption d'une décision, ce qui est souhaitable lorsque surgissent des conflits d'intérêts. Cela présente aussi l'avantage d'offrir une meilleure garantie du respect des procédures décisionnelles et permet parfois de renforcer la légitimité et l'indépendance de l'agence. Le mode de décision collégial se retrouve dans de nombreux pays d'Europe. La composition et l'effectif d'une commission sont des éléments tout aussi importants. Ceux-ci doivent, dans la mesure du possible, à la fois refléter la diversité institutionnelle du pays et favoriser l'expertise. Enfin, la possibilité de termes chevauchés pour les divers membres de la commission permet d'accroître la stabilité institutionnelle. En revanche, plusieurs pays nordiques ont choisi d'avoir un certain nombre d'autorités de régulation dirigées par une seule personne.

Les commissions extra-parlementaires suisse ont une forme collégiale mais la nomination des commissaires ne s'effectue pas de façon échelonnée. De plus, le fait que les membres, y compris les présidents, n'exercent pas leurs fonctions dans le cadre d'un plein temps, ne contribue pas forcément de façon positive à l'assise institutionnelle de ces organes.

Le système d'appels

L'existence de procédures d'appel contre les décisions de l'administration et des régulateurs est une obligation légale et démocratique qui permet, par ailleurs, de s'assurer de l'efficacité de la régulation. Des procédures d'appel transparentes et s'effectuant dans des délais convenables contribuent à une régulation de qualité. En Suisse, comme dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, la Constitution garantit un droit de recours contre les décisions de l'administration (art 29 et Art 30), couvrant le droit d'être entendu, d'être traité équitablement dans un délai raisonnable, avec une cause portée devant un tribunal établi par la loi, compétent, indépendant et impartial.

Le système actuel

Le droit du recours est précisé par des lois fédérales, notamment par la loi du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (LPA) et la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943. Celle-ci pose le principe de la recevabilité du recours contre les décisions administratives (art. 44). Elle précise également le déroulement des recours et prévoit un premier appel de nature administrative, au niveau du département, contre les décisions, sauf si une loi prévoit que le recours de droit administratif est porté directement devant le Tribunal fédéral. L'appel de première instance est porté devant des Commissions de recours et d'arbitrage dont l'organisation est précisée par l'ordonnance du 3 février 1993, qui les répartit en fonction des départements. Pour le DETEC et les offices rattachés, ceci relève de la Commission de

recours en matière d'infrastructures et d'environnement (CRINEN) – ancienne Commission de recours du DETEC. Pour les questions de concurrence suite aux décisions de la Comco, c'est une Commission de recours pour les questions de concurrence qui est compétente (tableau). Dans tous les cas, le Tribunal fédéral est l'instance d'appel suprême. La loi fédérale d'organisation judiciaire prévoit qu'il connaît en dernière instance les recours de droit administratif contre les décisions (art.97) de ses départements (art.98 al.1 let.b) et des commissions fédérales de recours et d'arbitrage (art. 98 al.1 let.e). Le Tribunal fédéral peut aussi, dans certains cas prévus par la loi servir de première et de dernière instance d'appel contre les décisions des régulateurs, ce qui est le cas pour la ComCom ou la CACF. Le système actuel a l'inconvénient majeur de ne pas offrir d'unicité juridictionnelle de première instance, entre les décisions relevant de régulateurs sectoriels et celles relevant de la Comco. Il a également pour conséquence d'introduire une certaine hétérogénéité entre les régulateurs et les secteurs.

Tableau 2. Système de recours avant et après la réforme du système judiciaire en cours

Nom de l'autorité	Système actuel				Système après la révision de l'organisation judiciaire fédérale	
	Recours administratif	Première instance	Dernière instance	Délais	Première instance	Dernière instance
Communications Office fédéral de la communication (OFCOM)	Aucun (Disposition spécifique de la LTC)	CRINEN ² (LTC 1997 art. 61)	Tribunal fédéral	CRINEN : 289 jours en 2003 TF : 109 jours en 2004	Tribunal administratif fédéral	Tribunal Fédéral
Commission fédérale de la communication, (ComCom)	Aucun	Tribunal fédéral (art. 6, LTC 1997)		TF : 109 jours en 2004	Tribunal administratif fédéral	Tribunal fédéral ⁽²⁾
Postal Autorité de régulation postale (PostReg)	DETEC ¹	CRINEN (art. 36, Ordonnance sur la poste)	Tribunal fédéral	CRINEN : 289 jours en 2003 TF : 109 jours en 2004	Tribunal administratif fédéral	Tribunal fédéral
Aviation Office fédéral de l'aviation civile (OFAC)	DETEC	CRINEN	Tribunal fédéral	CRINEN : 289 jours en 2003 TF : 109 jours en 2004	Tribunal administratif fédéral	Tribunal fédéral
Rail Office fédéral des transports (OFT)	DETEC	CRINEN (art. 11, LCdF de 1957)	Tribunal fédéral	CRINEN : 289 jours en 2003 TF : 109 jours en 2004	Tribunal administratif fédéral	Tribunal fédéral
Commission d'arbitrage dans le domaine des chemins de fer (CACF)	Aucun	Tribunal fédéral		TF : 109 jours en 2004	Tribunal administratif fédéral ??	
<i>Futur service de gestion des sillons</i>					CACF	
Politique de la concurrence Commission de la concurrence (COMCO)	Aucun	REKO/WEF ³	Tribunal fédéral	REKO/WEF : 293 jours en 2004	Tribunal administratif fédéral	Tribunal fédéral
	Recours administratif	Première instance	Dernière instance	Délais	Première instance	Dernière instance

Source : Présentation élaborée à partir des données transmises par l'Office Fédéral de la Justice. (1) Selon l'art. 47a de la Loi fédérale sur la procédure administrative le département est la première instance de recours contre les décisions des offices, sauf recours de droit administratif porté directement devant le Tribunal fédéral. (2) A l'exception de certaines décisions où le TAF sera la dernière instance (ex. mise aux concours de concessions de services de télécommunications).

Les implications de la réforme judiciaire en cours

Une réforme d'envergure de l'organisation judiciaire fédérale va modifier l'organisation et les procédures devant le Tribunal fédéral⁸⁴, les instances précédentes et les voies de recours qui y aboutissent. L'objectif est d'introduire une subsidiarité du recours pour décharger le Tribunal fédéral, qui ne doit plus statuer qu'en tant qu'autorité de dernière instance, après épuisement de toutes les autres voies de droit prévues par le droit fédéral ou cantonal. Cette réforme a été acceptée par le peuple et les cantons le 12 mars 2000. Elle comprend trois nouvelles lois auxquelles l'article 191a sert de base constitutionnelle : la loi fédérale sur le Tribunal fédéral (LTF) de 2003, la loi fédérale sur le Tribunal pénal fédéral (LTPF) de 2005 et la loi fédérale sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF) du 17 juin 2005.

Cette réforme prévoit la mise en place d'un tribunal administratif fédéral, en principe en 2007, qui aura des conséquences pour les instances de régulation. Le tribunal administratif fédéral aura pour mission de juger les contestations de droit public relevant de la compétence de l'administration fédérale et donc des autorités sectorielles de régulations, se substituant aux commissions fédérales de recours et d'arbitrage, ainsi qu'aux services de recours des départements. Ces commissions seront désormais intégrées au sein de ce tribunal. En outre, la voie ancienne du recours administratif est supprimée. Les décisions du Tribunal administratif fédéral pourront faire l'objet d'un recours au Tribunal fédéral, sauf dans les domaines où la loi sur le Tribunal fédéral exclut la compétence de ce dernier, comme dans le domaine des télécommunications (art 78 de la LTF), où les décisions du Tribunal administratif fédéral seront définitives. Ceci était motivé par des impératifs de rapidité dans un secteur où les évolutions technologiques sont particulièrement rapides, alors que le système actuel, compte tenu des délais impliqués par les divers recours successifs, peut conduire à un délai de 4 à 5 ans pour obtenir une décision finale, comme ceci a été le cas en matière d'interconnexion. Ceci vaudra tant pour l'OFCOM que pour la ComCom, dont certaines décisions iront en première et dernière instance au Tribunal administratif fédéral, ce qui unifiera les voies de recours en matière de télécommunications.

Le nouveau système n'apportera pas de modifications majeures pour un recours contre des décisions de la Comco, qui seront présentées au Tribunal administratif fédéral, puis au Tribunal fédéral dans un second temps. Il reste à vérifier que ceci pourra effectivement conduire à une unité juridictionnelle, avec des décisions tranchées au sein d'une instance similaire compétente pour l'ensemble des questions économiques de régulation et de concurrence.

Le dialogue avec les instances parlementaires et la société civile

Les relations avec le Parlement

Dans beaucoup de pays de l'OCDE, les autorités de régulation souhaitent entretenir un dialogue avec le Parlement, pour prendre part au débat démocratique, répondre à l'exigence de rendre compte, tout en confortant leur indépendance par rapport aux instances ministérielles. En Suisse, la pratique est largement répandue, car le dialogue institutionnel est relativement riche dans un pays de petite taille avec des commissions parlementaires actives.

La plupart des autorités de régulation étudiées, des plus petites aux plus grandes, présentent un rapport annuel. En matière aérienne, l'OFAC a établi des rapports annuels de 1998 à 2003, même s'il n'en existe pas pour 2004⁸⁵, année de profonde réorganisation de l'office. L'OFCOM et la ComCom ont également publié des rapports annuels de 1998/99 à 2004. PostReg, créée début 2004, a publié son premier rapport annuel en juillet 2005. L'OFT publie des rapports annuels, ainsi que la CACF, qui, en dépit de sa faible activité, a publié des rapports annuels pour 2000-2004. Dans la plupart des cas, ces rapports sont principalement destinés au Département de tutelle ou de rattachement.

Ces rapports font l'objet d'une présentation publique, mais non d'une discussion spécifique au Parlement. Il pourrait cependant être utile d'encourager des discussions sur les questions de régulation au sein du Parlement, par exemple en organisant des auditions publiques à la suite de la soumission du rapport annuel. Le rapport annuel pourrait aussi présenter des options de réforme et des recommandations générales à l'attention des pouvoirs publics, tout en explicitant les principes de fonctionnement de l'autorité de régulation, favorisant la transparence. Cette présentation au Parlement permettrait de faire en sorte que les propositions de modification de la législation, et le travail des commissions parlementaires, puissent s'inspirer d'une démarche de régulation de qualité.

Le dialogue direct avec les citoyens et les médias

L'expression populaire joue un rôle significatif en Suisse compte tenu du système de démocratie directe. Ceci donne une place importante à la presse, à l'Internet, aux médias grand public, ainsi qu'à des groupes spécifiques concernés par le débat public, par exemple autour des questions de transport, d'environnement ou de préservation du service public. Les autorités de régulation ont à établir et à maintenir leur notoriété et leur réputation dans ce débat. Ceci doit en outre tenir compte de la diversité linguistique qui est un des facteurs constitutifs du pays. L'existence de votations populaires conduit les instances fédérales, et notamment le Conseil fédéral, à prendre part publiquement dans les débats.

Tous les régulateurs étudiés ont des sites Internet multilingues, qui fournissent des informations clés aux citoyens et aux entreprises. Ces sites présentent des comptes-rendus systématiques, avec des communiqués de presse et conférences de presse, même si cette pratique est plus développée dans le cadre de la ComCom qui a mis en place une politique de communication active vis-à-vis des médias. Le dégroupage de la boucle locale et la régulation du service postal ont donné lieu à des débats publics importants. Cependant, la couverture médiatique grand public se concentre encore souvent sur les instances décisionnelles au niveau du DETEC et du conseiller fédéral correspondant, plutôt que sur les responsables d'autorité de régulation en tant que telles. Ceci tient compte de l'étroitesse relative des pouvoirs actuellement dévolus à la ComCom et aux autres régulateurs, et au fait que l'objet du débat est en partie d'accroître ses pouvoirs pour favoriser l'interconnexion et le dégroupage de la boucle locale.

Le Conseil fédéral a engagé un effort important de rénovation du cadre du service public. Cependant, celui-ci a seulement fait l'objet d'une communication parlementaire, et non d'une large diffusion auprès des citoyens. Le fait de relayer cet effort plus largement auprès d'un public plus étendu pourrait sans doute permettre de progresser. Le dialogue avec les citoyens et les médias est important pour renforcer la légitimité des agences, particulièrement si elles ont vocation à acquérir davantage d'indépendance. Toutefois, les aspirations à l'ouverture doivent viser à l'équilibre entre des consultations publiques pour renforcer la légitimité des régulateurs et l'organisation de réunions confidentielles, particulièrement lorsque des intérêts publics ou privés majeurs sont en jeu.

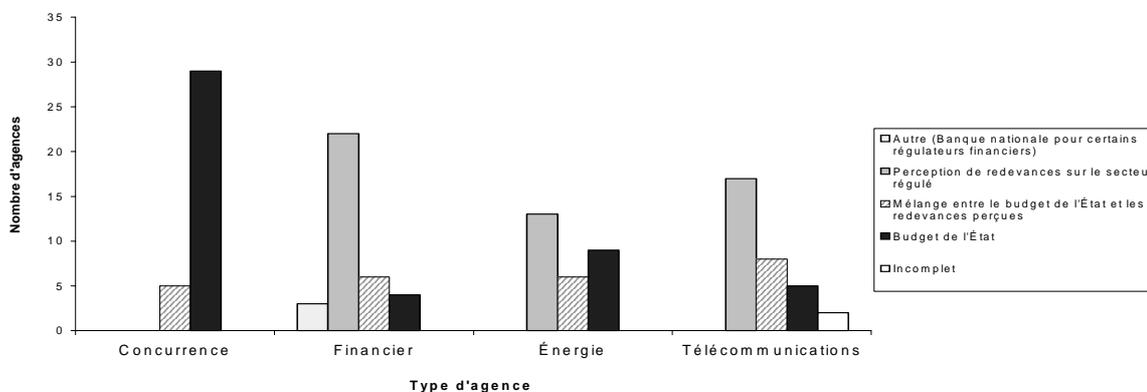
Des ressources humaines et financières garantissant l'indépendance et la qualité réglementaire

Des ressources humaines et financières suffisantes sont des facteurs importants pour l'indépendance des régulateurs et l'efficacité de leur action. L'un des principaux facteurs d'indépendance est la compétence technique du personnel. Les agences doivent avoir la capacité à formuler des opinions indépendantes sur des questions sans avoir besoin de faire appel à des compétences extérieures. Ceci s'effectue en Suisse comme dans de nombreux autres pays de l'OCDE, dans un contexte budgétaire rigoureux⁸⁶.

Les ressources financières

Les autorités de régulation sont financées en Suisse comme dans d'autres pays de l'OCDE soit par des recettes issues du budget fédéral, soit par des redevances spécifiques au secteur. La fonction de régulation proprement dite des agences de régulation représente en général pourtant une dépense relativement faible d'un point de vue macroéconomique. De plus, la possibilité d'un financement extra-budgétaire a tendance à accroître l'indépendance par rapport à l'exécutif politique, même si elle peut renforcer la dépendance économique vis-à-vis du secteur.

Graphique 14. Sources de financement des autorités de régulation de pays de l'OCDE



S

Source : Données collectées par le Secrétariat à partir de sources publiées.

En Suisse, il existe une différence fondamentale entre le budget de l'OFT et celui des autres offices. Le budget de l'OFT, représente 4.2 milliards de francs, et est entièrement financé sur fonds publics, même s'il existe quelques perceptions de taxes liées à des licences en matière ferroviaire. C'est un des budgets principaux de la Confédération, compte tenu des programmes ferroviaires en court. Cela traduit le rôle multiple de l'OFT, qui comprend à la fois une fonction de régulation et de gestion des investissements. Comparativement, les budgets des autres autorités sont de taille modeste, de façon cohérente avec la taille des autorités de régulation dans la plupart des pays. Parmi ceux-ci, les budgets de l'OFAC et de l'OFACOM sont les plus importants. Celui de l'OFAC est financé par un mélange de ressources budgétaires fédérales et de taxes spécifiques perçues par l'office, tandis que celui de l'OFACOM, pour la partie télécommunications³⁷, et de la ComCom sont entièrement financés par des recettes provenant des émoluments et des redevances de concession. Le budget de la ComCom est très limité, reflétant le statut d'administration de « milice », avec des membres à temps partiel. Il en va de même du budget de la CACF. Pour autant, compte tenu de la très faible activité de cette commission, seul 41 % du budget a été dépensé en 2000, 50.8 % en 2001, 46.9 % en 2002, 47.4 % en 2003 et 59 % en 2004. Enfin, PostReg n'étant pas un régulateur autonome, ni même une agence décentralisée, n'a pas de budget propre (annexe 5).

L'ensemble de règles qui s'appliquent actuellement aux finances publiques semble laisser une certaine autonomie financière aux offices. Il est intéressant de noter que les indemnités versées aux membres des commissions extra parlementaires, et donc des autorités de régulation correspondantes, ne sont pas actuellement publiées, par exemple sur Internet. Ceci a fait l'objet d'un rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Bühlmann du 22 mars 2001, même s'il semble possible qu'à l'avenir les commissions spécialisées du Parlement fédéral pourront avoir accès à cette information.

Le niveau global des ressources financières semble surtout faire l'objet de débats en matière de transport. En matière ferroviaire, les budgets de l'OFT font généralement l'objet d'un débat national pour les investissements ferroviaires. Le niveau des ressources de l'OFAC a fait l'objet de discussions importantes, compte tenu des insuffisances constatées en matière de sécurité, qui pouvaient être liées à un manque de ressources compétentes. Depuis 2004, un effort important a été effectué pour accroître ses ressources.

Les ressources humaines

Un personnel en nombre suffisant, motivé et hautement qualifié est nécessaire pour que des autorités de régulation s'acquittent au mieux de leur mission. Ceci pose des difficultés spécifiques en Suisse, dans un pays de petite taille où l'expertise spécialisée est relativement rare, alors même qu'une économie active permet d'offrir des alternatives attractives aux carrières dans les services fédéraux. Dans divers secteurs, des pénuries de personnel spécialisé se sont fait jour, comme en ce qui concerne les contrôleurs aériens.

La question des ressources humaines s'est posée à l'OFAC, qui connaissait dans le passé des effectifs plus réduits que la plupart des agences comparables (180 personnes avant l'accroissement récent à 230 contre 230 aux Pays-Bas pour IVW, annexe 7). Les difficultés récentes ont conduit à accroître significativement les effectifs concernés, qui atteignent à présent 230 personnes, conformément au rapport de l'étude NLR. Cependant, le nombre des investigateurs en matière d'accident semblait également restreint dans le passé et l'action correctrice pourrait également bénéficier au bureau d'investigation sur les accidents (annexe 8). En ce qui concerne la gestion du trafic aérien, les effectifs de Skyguide sont légèrement supérieurs à ceux de l'organisme néerlandais, mais la densité du trafic contrôlé est forte en Suisse, et se combine au fait que Skyguide doit également assumer, sans compensation, des fonctions de contrôle de l'espace aérien militaire, ce qui le distingue des organismes comparables dans les autres pays.

L'autre autorité de régulation qui apparaît avec des ressources humaines comparativement faibles est PostReg (annexe 12). Avec 7 personnes, dont 2 temporaires, il est difficile d'imaginer qu'elle pourrait pouvoir opérer en tant qu'agence entièrement autonome. La question s'est posée dans d'autres pays de l'OCDE, où les effectifs concernés, même s'ils semblent difficiles à évaluer, semblent cohérents avec ceux actuellement dévolus à PostReg, moins d'une dizaine en Finlande, au Danemark, en Irlande, ou aux Pays-Bas. Dans de nombreux pays, ces effectifs correspondent à ceux d'une unité de régulation postale, intégrée dans le cadre plus général d'un régulateur en charge de l'ensemble des questions de communications, télécommunications et services postaux inclus. Ceci permet d'intégrer les régulateurs postaux dans des autorités généralement de taille suffisante et bien pourvues en moyens humains et techniques.

Le système de l'administration de « milice » suisse conduit à n'offrir que des fonctions à temps partiel pour les responsables des organes de régulation. Si ceci a l'avantage d'attirer une expertise de qualité pour des fonctions pour lesquelles elle ne serait pas forcément disponible à plein temps, il semble toutefois, qu'en ce qui concerne les organes dirigeant des autorités de régulation, ceci puisse être préjudiciable au fait de pouvoir asseoir leur assise et leur autorité dans le débat public. Il semble que dans la plupart des autres pays européens, les fonctions de responsable d'une autorité de régulation soient parmi les plus prestigieuses et des mieux rémunérées des fonctions publiques concernées et qu'elles s'exercent également dans le cadre d'un plein temps.

Les règles de gestion des ressources humaines des régulateurs doivent permettre d'atteindre une certaine indépendance, non seulement par rapport aux ministères, mais aussi par rapport aux entités du secteur privé qu'elles régulent, en réglant au mieux les questions de conflit d'intérêt. Cependant, ceci est délicat dans le cadre de la Suisse, où compte tenu de la rareté de l'expertise indépendante, par exemple au niveau académique, la question de la neutralité objective de l'expertise est souvent posée. En outre, la pratique actuelle des statuts de la fonction publique fédérale et de celle des membres des commissions extra-parlementaires ne prévoit pas de dispositions spécifiques permettant d'éviter les conflits d'intérêt par rapport aux secteurs régulés. Il ne semble pas exister de règles imposant une période d'attente avant de prendre un poste dans un secteur sur lequel on a exercé des fonctions de régulation. Dans d'autres pays, de telles règles ont été mises en œuvre, avec parfois des délais atteignant jusqu'à cinq ans que les hauts responsables ne puissent pas être influencés dans leurs décisions de régulation par le souci de leur avenir professionnel dans le secteur. Ceci nécessite cependant un aménagement correspondant des carrières au sein de la sphère publique.

Implications pour l'action publique

Poursuivre la modernisation institutionnelle du secteur des infrastructures est une nécessité en Suisse. Les communications et les transports ne peuvent fonctionner efficacement dans un pays de petite taille sans bénéficier d'une forte ouverture internationale. L'indépendance peut être considérée comme un outil pour atteindre ces objectifs à long terme, en créant un environnement propice à l'innovation et à la croissance et en favorisant la confiance et la transparence en consultation avec le secteur privé.

L'indépendance des agences de régulation est encore un élément nouveau dans le contexte de l'administration suisse. A ce jour, des autorités de régulation dotées d'une indépendance suffisante, et également de pouvoirs d'intervention significatifs, font défaut dans le paysage institutionnel. Si une agence indépendante a bien été mise en place en matière de télécommunication, elle ne dispose pas de son propre secrétariat, et ses pouvoirs restent limités, notamment en termes d'interconnexion. Dans les autres secteurs, les autorités en cause, si elles bénéficient d'une relative autonomie, ne sont pas dans les faits, indépendantes.

Dans le contexte de l'ouverture des marchés qui s'effectue dans une optique européenne, il s'agit pourtant d'un aspect fondamental pour clarifier la situation de l'Etat régulateur par rapport à l'Etat actionnaire dans ces secteurs, la Confédération étant encore un actionnaire majoritaire de plusieurs opérateurs de réseaux dans les domaines ferroviaires, postaux et de télécommunication. Le contexte décentralisé de la pratique administrative, combiné avec une approche politique bienveillante, permet à un certain nombre d'agences d'exercer leurs fonctions avec une apparente indépendance fonctionnelle, même si celle-ci n'est pas inscrite dans les textes en tant que tels, comme ceci est le cas en matière postale. Cependant, il existe des limites à la possibilité d'inscrire des réformes efficaces dans une optique incrémentale sur le long terme. Ceci introduit des retards cumulatifs dans certains domaines. De plus, cela a tendance à renforcer le caractère « ad hoc » des solutions institutionnelles mises en place. Les coûts liés à l'absence de régulation indépendante risquent de devenir plus importants à l'avenir. Dans certains domaines, ceci fait partie des conditions des accords cadre signés avec l'Union européenne, comme pour la gestion des sillons en matière de chemins de fer.

Un renforcement de l'indépendance des agences doit s'accompagner d'une définition claire et sans ambiguïté de leurs missions et de leurs pouvoirs, ainsi que d'une redéfinition de leur relation avec les départements. Dans le contexte de consensus et de transparence qui caractérise le système de régulation suisse, l'indépendance de ces autorités ne saurait se concevoir sans l'adoption de dispositifs clairs organisant la responsabilité des régulateurs, leur capacité à être présent vis-à-vis de l'opinion publique ainsi que des instances parlementaires, et la possibilité de recours judiciaires transparents et efficaces. Ces derniers font l'objet de réforme plus vaste du système judiciaire par ailleurs.

L'ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE TRANSVERSALE

Les autorités de régulation font partie d'un système de régulation globale, qui doit être considéré dans une optique de « Gouvernement tout entier ». Ceci nécessite de prendre en compte l'architecture institutionnelle transversale, avec la définition du rôle des autorités et leur relation avec l'environnement institutionnel, qui inclut la commission de la concurrence, le Surveillant des prix, et les organes chargés des consommateurs.

Problématiques de l'architecture transversale, par fonction ou par secteur

La spécialisation horizontale peut prendre différentes formes selon les systèmes de réglementation. Les régulateurs peuvent être chargés d'un ou de plusieurs secteurs mais aussi d'une ou de plusieurs fonctions vis-à-vis du ou des secteurs en cause. Il est rare qu'une autorité de régulation n'ait qu'une seule mission. Par exemple, un régulateur du secteur des télécommunications peut très bien superviser la fourniture de services universels tout en jouant un rôle économique. Les agences étudiées dans ce rapport ont surtout un rôle de régulation économique, mais avec également une composante sécurité qui joue un rôle essentiel dans le cas de l'OFT et de l'OFAC.

Une compétence sectorielle large est généralement souhaitable, car elle permet de mettre plus de distance entre les régulateurs et les intérêts particuliers. Cependant, les régulateurs qui travaillent sur un secteur unique remplissent souvent une multitude de fonctions et donc d'objectifs. Ils peuvent se trouver appelés à prendre des décisions relevant des stratégies publiques, impliquant l'arbitrage entre des objectifs politiques également souhaitables. Ceci n'est pas le rôle adéquat d'un régulateur indépendant, qui peut opérer au niveau technique en fonctions d'objectifs clairs, mais qui ne possède pas de légitimité démocratique pour procéder à des arbitrages politiques.

Les inconvénients liés à des objectifs et des fonctions multiples peuvent en théorie être limités par l'existence de régulateurs spécialisés ayant une fonction bien définie, clairement axée sur l'efficacité du marché pour certains ou sur la sécurité pour d'autres. Toutefois, multiplier les instances de régulation pose des difficultés dans un pays de taille réduite comme la Suisse, où les ressources humaines et techniques des administrations sont contraintes. Un nombre d'agences plus élevé peut accroître la complexité de la coordination, avec un risque élevé de capture des rigidités institutionnelles et des difficultés à gérer des secteurs plus larges dans un contexte de convergence technologique.

L'architecture institutionnelle par secteurs

Dans le cas des télécommunications, le champ de compétences combinées de l'OFCOM et de la ComCom est comparable à celui des régulateurs indépendants dans de nombreux autres pays. Cependant, le choix d'une dualité des organes de régulation, avec une distribution des compétences entre l'OFCOM et la ComCom, est original. Le seul pays à avoir deux autorités de régulation en dehors de la Suisse est l'Autriche. L'OFCOM correspond à des services d'administration centrale, auxquels, en vertu de la LTC, a été donnée une autonomie plus grande que dans d'autres secteurs, compte tenu de l'absence d'appels administratifs. La ComCom a été dotée des pouvoirs qui devaient être transférés à une instance indépendante, notamment pour séparer la fonction de régulateur dans l'attribution des licences, de la fonction de propriétaire. Cette dualité institutionnelle a sans doute été choisie par volonté de ne pas voir éclater l'OFCOM dans le contexte de la réforme des télécommunications, et compte tenu des contraintes en ressources humaines. Elle offre la possibilité de combiner la partie diffusion hertzienne et la partie

radiotélévision au sein d'une même instance de régulation au niveau de l'OFCOM. A ce titre, l'OFCOM doit prendre en compte les objectifs de diversité linguistique et de respect de la dimension territoriale. Ce dispositif institutionnel implique un enchevêtrement de responsabilités entre la ComCom et l'OFCOM et d'une double commande imposée à l'OFCOM (dans le secteur des télécommunications), selon la nature des dossiers traités.

En matière ferroviaire, l'OFT a l'ensemble des compétences concernées non seulement pour ce secteur, mais également pour l'ensemble du transport, à l'instar des ministères dans les autres pays. L'instance indépendante existante, la CACF, joue un rôle marginal. Dans un contexte où est envisagée la création d'un service d'allocation des sillons, il est possible de se demander s'il ne serait pas utile d'identifier au sein de l'OFT un certain nombre de fonctions qui pourraient relever d'une autorité de régulation indépendante et de les consolider avec la CACF. Ceci permettrait d'établir un régulateur ferroviaire distinct qui pourrait inclure la gestion et l'allocation des sillons, les instances de résolution des différends, telle que la CACF, voire même l'attribution des licences aux opérateurs. L'OFT garderait alors la définition des politiques générale, la gestion des politiques d'investissement, la compétence de propriétaire des CFF ainsi que la compétence pour les autres secteurs dans le domaine des transports.

En matière postale, l'entité PostReg a des compétences définies par rapport au service universel, qui restent encore limitées et ne s'étendent pas forcément à l'ensemble du secteur. Un certain nombre d'autres pays ont été conduits à consolider leurs autorités de régulation en matière postale et de télécommunications compte tenu de la taille réduite correspondant aux effectifs des régulateurs postaux et de la logique de convergence entre moyens de communication, avec par exemple les courriers électroniques. C'est par exemple le cas en Allemagne et en France, alors même que ces pays sont beaucoup plus grands que la Suisse. Ces évolutions peuvent être riches d'enseignement, alors qu'en Suisse PostReg n'a pas encore d'autonomie définie au niveau de la loi et reste rattachée administrativement au Secrétariat du DETEC.

Enfin, l'OFAC a des compétences dans le champ d'un secteur clairement délimité, avec une situation qui est similaire à celle d'un certain nombre de pays.

L'architecture fonctionnelle

La situation des autorités concernées varie. Les objectifs de PostReg, de l'OFCOM et de la ComCom semblent les mieux définis dans une optique économique. Ceux de l'OFT et de l'OFAC ont un caractère général qui ne permet pas toujours d'identifier des objectifs précis permettant d'évaluer quels sont véritablement les paramètres de décision de ces autorités.

La définition des objectifs de l'OFCOM et de la ComCom inclut le fait de veiller à une concurrence efficace, un service universel sur et un prix abordable, et de façon générale des services variés, avantageux et de qualité. Comme dans la majorité des pays de l'OCDE, la régulation des télécommunications englobe la régulation du service universel (annexe 19). Il existe en théorie un mécanisme de redevance à ce sujet, mais l'estimation des coûts ne semble pas disponible à ce stade. La licence pour le service universel a été donnée à l'opérateur historique jusqu'à 2007. La redevance ne serait perçue que si les coûts estimés du service universel étaient supérieurs aux revenus dégagés, ce qui n'a pas été le cas jusqu'à présent. PostReg a également une définition relativement claire de ses objectifs, axés autour de la surveillance de la fourniture du service universel et du développement de la concurrence dans le cadre d'une ouverture progressive du marché. La question du service universel est beaucoup plus sensible en matière postale, ce qui traduit le poids de certaines sensibilités politiques et régionales, avec le rôle des syndicats. PostReg assume le secrétariat de la Commission offices de poste.

Les rôles de l'OFT et de l'OFAC reflètent l'histoire significative de ces offices depuis la loi aérienne de 1948 pour le transport aérien et les nombreuses lois dans le domaine ferroviaire, notamment la loi sur les chemins de fer de 1957. L'OFAC a un rôle défini de façon très générique, concernant « la surveillance de l'aviation sur tout le territoire ». Ceci recouvre une dualité et une tension implicite entre deux objectifs

fonctionnels différents, comme l'a identifié le rapport NLR. Le premier objectif a trait au développement économique et au soutien du secteur, tandis que le second vise à la préservation de la sécurité des passagers. Suite au rapport NLR, l'organisation interne de l'OFAC a été révisée et fait à présent apparaître plus clairement les objectifs des différentes composantes avec trois divisions consacrées à la sécurité technique des opérations aériennes et des infrastructures et une division en charge de la stratégie et de la politique aéronautique. Cependant, cette architecture continue de conserver au sein même de l'OFAC des objectifs de promotion économique du secteur et des objectifs de sécurité, même s'ils sont gérés par des entités séparées.

Les objectifs de promotion économique eux mêmes sont hétérogènes et ne permettent pas de claire identification de la fonction de stimulation de la concurrence, de surveillance des prix de certaines prestations pour fournir un service au plus juste prix, tant en matière de transport que de prestations au sol ou de services de navigation aérienne. Les objectifs économiques peuvent en effet et fort légitimement, inclure d'autres éléments liés au développement des aéroports, à la protection des intérêts du secteur, au développement du cadre réglementaire qui sont distincts de la régulation économique *stricto sensu*. Compte tenu de l'existence de accord bilatéral, l'ouverture concurrentielle du secteur est certes garantie et il revient à la Commission européenne de se prononcer sur le niveau des prix pour les vols intra-européens. Cependant, ceci laisse de côté certains éléments comme l'optimisation des services de prestations au sol.

En matière ferroviaire, si la CACF a des objectifs précis et limités imposés par les paquets européens, l'OFT a des objectifs définis de façon très générale. L'objectif d'assurer le transit alpin par le rail et de faire augmenter la part de trafic des transports publics de personnes apparaît clairement. Ceci correspond à un choix collectif de la société suisse. Les données disponibles montrent à cet égard une nette différence dans les tendances observées pour la distribution du transport de marchandises ou de voyageurs en Suisse par rapport à des pays voisins comme la France ou l'Italie. Dans sa propre présentation, l'OFT apparaît avec le triple rôle d'une agence d'infrastructure avec une division construction, d'une agence technique en charge de la sécurité et de la surveillance et enfin d'une agence de gestion du trafic. Les fonctions générales liées à l'infrastructure ne peuvent relever de décisions indépendantes, car elles doivent refléter les choix politiques de la Confédération dans son entier, compte tenu des moyens consacrés. L'ouverture à la concurrence ne fait en revanche pas partie des objectifs généraux. Cette organisation fonctionnelle, qui est similaire à celle prévalant dans d'autres pays européens, pourrait cependant nécessiter des adaptations et une reformulation de certains objectifs dans un contexte plus ouvert, compte tenu de la nécessité d'introduire une supervision indépendante des sillons. L'excellence de la performance technique des trains suisses et les résultats atteints dans ce domaine à ce jour, n'ont pas conduit à un réexamen des fonctions dans ce secteur, à l'instar de ce qui s'est produit dans le domaine aérien. En sens inverse, des perturbations éventuelles, telles que la panne observée en juin 2005, peuvent à terme conduire à questionner cette organisation fonctionnelle, notamment en vue d'accroître le rôle de la régulation indépendante dans ce secteur⁸⁸.

Coordination avec d'autres agences

La coordination des autorités de réglementation peut revêtir trois formes principales : l'application d'une doctrine commune pour la mise en œuvre des règlements, la coordination des calendriers de prise de décision et la coordination des stratégies de mise en conformité. La coordination permet de réduire au minimum les lourdeurs que représente l'obligation pour les parties qui y sont soumises d'appliquer les règlements. Un examen global permet d'apprécier les performances globales du système de régulation, et les relations mutuelles entre les éléments clés afin d'alléger les fardeaux réglementaires et d'améliorer l'efficacité de la réglementation. En Suisse, ceci concerne principalement les relations avec trois organes, le Surveillant des prix, la Commission de la concurrence et le Bureau fédéral de la consommation avec la commission consultative associée.

Les relations avec le Surveillant des prix

Le Surveillant Fédéral des prix, mis en place suite à une initiative populaire, est une institution spécifique, définie par la loi fédérale du 20 décembre 1985 modifiée en 1991⁸⁹, qui a pour tâche d'empêcher les augmentations ou le maintien de prix abusifs fixés par des cartels et des entreprises puissantes sur le marché. Le Surveillant des prix observe les prix, compte tenu de ses ressources qui représentent une douzaine de collaborateurs. S'il constate un abus de prix, il doit s'efforcer d'aboutir à un accord amiable avec les parties. En cas d'absence d'accord, le Surveillant des prix peut interdire l'augmentation de prix abusive ou empêcher le maintien d'un prix abusif au moyen d'une décision qui est susceptible d'appel devant la Commission de recours pour les questions de concurrence. Dans les cas de prix fixés ou approuvés par une autorité politique, sa compétence se limite à un droit de recommandation. Son avis doit être systématiquement consulté par ces autorités avant une décision relative à une augmentation de prix. Cette recommandation doit être mentionnée dans la décision qui doit, le cas échéant, expliquer publiquement les raisons pour lesquelles son avis n'a pas été suivi.

La loi sur la surveillance des prix est motivée par la politique de la concurrence et s'applique aux situations où le niveau des prix n'est pas le résultat d'une concurrence efficace. La mise en œuvre d'une concurrence efficace est la tâche de la Commission de la concurrence. Le Surveillant des prix n'intervient, de façon spécifique, que là où l'on n'a pas réussi à créer une concurrence efficace où lorsqu'elle n'est pas souhaitée car il existe des intérêts publics supérieurs. La loi prévoit des mécanismes de coopération étroits avec la Comco qui ont été analysés dans un chapitre spécifique de ce rapport⁹⁰. En outre, la loi initiale a été modifiée par une deuxième initiative populaire de 1991 qui a étendu les pouvoirs de l'institution, lui permettant d'émettre des recommandations s'agissant des prix fixés, approuvés ou soumis à une surveillance en vertu d'autres dispositions légales. Le Surveillant des prix jouit d'un fort soutien populaire. Si la loi ne précise pas clairement de durée de mandat ou de conditions d'indépendance institutionnelle, dans les faits, l'autonomie est grande : le mandat du précédent Préposé a duré près de 8 ans.

Ce cadre réglementaire offre donc une base légale claire à l'intervention du Surveillant des prix dans les secteurs concernés. Les autorités de régulation étudiées ont certains pouvoirs d'intervention en matière de prix, ce qui implique une coordination étroite avec le Surveillant des prix. Cependant, dans de nombreux autres pays de l'OCDE, il revient aux autorités de régulation indépendante de réguler les prix des entreprises en situation de monopole ou de fort pouvoir de marché. Il existe cependant une différence fondamentale entre l'action du Surveillant des prix, qui s'exerce souvent *ex post*, sauf en cas de recommandations aux autres autorités, et les pouvoirs dévolus à des autorités sectorielles de régulation, qui s'exercent le plus souvent *ex ante*.

L'intervention du surveillant des prix ne concerne pas les tarifs des sociétés aériennes, où existe une relative concurrence et où prévalent d'autres dispositions réglementaires. En revanche, il se concentre sur les tarifs relatifs à l'utilisation des infrastructures aéroportuaires et la sécurité aérienne. Dans un passé récent, la Surveillance des prix a analysé les taxes d'aéroport à Genève, Lugano et Zurich. En ce qui concerne Zurich, il a recommandé de limiter la hausse des taxes « passagers » à 10 % maximum et de la rendre dépendante de l'entrée en fonction d'un nouveau terminal. Cependant, l'OFAC a approuvé la hausse d'environ 50 pourcent des taxes, mais a décidé, suivant en partie la recommandation du Surveillant des prix, que cette augmentation n'entrerait pas en vigueur avant la mise en fonction du nouveau terminal.

Pour les chemins de fer, les tarifs des CFF n'ont été examinés que ponctuellement avec dans les deux cas concernés la conclusion d'un règlement amiable avec les CFF. L'adaptation tarifaire de mai 2002 des CFF n'a pas été jugée abusive. Le Surveillant des prix va renforcer son action dans ce domaine à l'avenir, pour élaborer, en collaboration avec les CFF, un jeu de données et d'indicateurs pertinents. Une autre intervention a concerné le transit de véhicules automobiles par voie ferroviaire effectué par la société BLS dans le tunnel du Lötschberg, où l'analyse détaillée des comptes par le Surveillant des prix a conclu en faveur d'une diminution des prix. Un accord amiable a été trouvé.

Le Surveillant des prix dispose d'un droit de recommandation (art. 14 LSPr) concernant les prix des services postaux réservés, qui sont approuvés par le DETEC. Le Surveillant des prix s'est prononcé à plusieurs reprises sur les modifications tarifaires touchant les services sous monopole, ses recommandations étant généralement suivies. En 2001, ses recommandations visant à ne pas augmenter le prix des lettres jusqu'à 100 g ont été suivies par le DETEC, cette activité étant bénéficiaire. En revanche, les adaptations tarifaires pour les colis ont été acceptées. L'augmentation des tarifs postaux pour 2004 visait à savoir si le déficit du réseau devait être assumé uniquement par le secteur courrier, le déficit de l'unité courrier résultant apparemment de la prise en charge des coûts non couverts du réseau postal. Le Surveillant des prix a estimé qu'au vu de la bonne situation financière globale de l'unité d'affaires courrier, l'adaptation n'était pas requise du point de vue économique, mais que si une décision politique estimait que le déficit du réseau postal devait être payé par le secteur courrier, ceci devait s'effectuer dans le cadre d'un mandat de prestations clairement identifié. Le DETEC a accepté l'augmentation de prix demandée par La Poste pour le courrier standard, mais l'a refusée pour les lettres de plus grand format, en estimant que seuls les tarifs des produits relevant du monopole permettaient de financer les coûts d'infrastructure du réseau d'office postaux non couverts par ailleurs.

Le Surveillant des prix est également intervenu de façon régulière au niveau des taxes d'abonnement au câble, dont la hausse est justifiée par la nécessaire modernisation de ces réseaux. La question est de savoir qui, des téléspectateurs ou des futurs utilisateurs d'Internet ou du téléphone, doit financer les coûts de modernisation du réseau permettant d'assurer les prestations supplémentaires de type Internet et téléphonie. Contrairement à certains exploitants, le Surveillant des prix est d'avis que les coûts de modernisation ne doivent pas être répercutés uniquement sur les téléspectateurs et auditeurs, puisque ces investissements projetés dans le futur serviront à de nouvelles prestations. En 2001, le Surveillant des prix a, pour la première fois, imposé par voie de décision une baisse de prix à un exploitant de télé-réseau régional, les Antennes collectives de télévision SA (ACTV). Cette décision a été attaquée auprès de la Commission de recours pour les questions de concurrence, puis du Tribunal fédéral qui a confirmé en appel la décision du Surveillant des prix. Dans une autre affaire, le Surveillant des prix est parvenu en octobre 2004 à un règlement amiable avec Cablecom après d'intenses négociations : les taxes mensuelles de télé-réseau ne pourront pas être augmentées contrairement à ce que Cablecom avait prévu. Ce n'est qu'en 2006 qu'une augmentation de 7.7 % pourra intervenir, le Surveillant des prix ayant estimé que ni les frais de Cablecom, ni une comparaison des prix ne pouvaient justifier l'augmentation de 28 % prévue au 1^{er} janvier 2005.

La position dominante de Swisscom en matière de réseaux d'accès nécessite une certaine régulation. Le Surveillant des prix dispose d'un droit de recommandations vis-à-vis de la ComCom en ce qui concerne les prix de l'interconnexion, ainsi que des prestations du service universel où celle-ci a une compétence. Le Surveillant des prix a pris position sur les modifications prévues en matière de télécommunications, que ce soit dans la loi ou dans des ordonnances. De nombreux cas ont été examinés. En 1998, le Surveillant des prix a exigé de Swisscom qu'elle revienne sur son augmentation des prix de vente des adresses téléphoniques de plus de 400 %. Swisscom a également reçu l'obligation de fournir les données nécessaires à l'analyse de l'abus de prix. En 2001, suivant l'avis du Surveillant des prix, le Conseil fédéral a refusé la hausse du prix du raccordement téléphonique, en imposant également le calcul des frais non couverts du service universel sur la base de la valeur comptable des installations et non de leur coût de remplacement. Le Surveillant des prix a également adressé une recommandation à l'OFCOM pour l'enregistrement des noms de domaine et a trouvé un règlement amiable avec Switch en 2001. En 2003, de nombreuses dénonciations ont été enregistrées en ce qui concerne le prix des appels sur les réseaux mobiles avec les redevances de terminaison, le *roaming* international, l'accès à Internet à haut débit, les nouvelles taxes de Swisscom concernant certaines utilisations des cabines publiques et les abus dans le domaine des services à valeur ajoutée. Le Surveillant des prix a par ailleurs soutenu le raisonnement de la ComCom en ce qui concerne les prix d'interconnexion de Swisscom.

Cependant, le rôle et le devenir du Surveillant des prix font l'objet d'un débat public⁹¹, la question ayant été à nouveau posée en 2004. Après analyse et auditions des milieux intéressés, le Conseil fédéral a décidé son maintien, bien qu'il ait été admis qu'un examen plus approfondi serait nécessaire. Le second examen visera à examiner en termes d'efficacité coût, des options de modifications éventuelles du système actuel, allant d'une intégration des activités de la surveillance des prix au sein des diverses autorités de régulation sectorielles à une intégration au sein de la Comco.

Coordination entre les régulateurs et la Commission de la Concurrence (Comco)

La coordination entre les autorités de régulation sectorielles et l'Autorité de la concurrence pour remédier aux chevauchements présents ou possible de leurs attributions respectives représente un problème essentiel. Celui-ci se situe dans une perspective « globale de gouvernement », visant à promouvoir la concurrence de façon homogène dans les différents secteurs de l'économie⁹². Ceci pose la question des responsabilités relatives des deux types d'autorité et du rôle d'autres organes que la Comco pour la promotion de la concurrence dans leurs secteurs respectifs. Une répartition claire des tâches entre les autorités et une coopération harmonieuse sont nécessaires pour que le système de régulation dans son ensemble fonctionne correctement. Des différences d'appréciation peuvent survenir, notamment lorsque les régulateurs sectoriels sont amenés à prendre en compte des objectifs qui ne sont pas liés à la concurrence, comme les règles de prudence, de sécurité ou de service universel.

Concernant la relation entre régulateurs et autorités de concurrence, l'OCDE a défini quatre principales configurations⁹³ :

- Les régulateurs sont les principaux gardiens du respect des lois sur la concurrence s'appliquant à leur secteur, si elles existent ;
- Les autorités de concurrence sont aussi les principaux régulateurs économiques ;
- Il n'existe pas de régulation économique dans un ou plusieurs secteurs réglementés. L'autorité de concurrence applique le droit général de la concurrence pour accomplir tout ou partie des objectifs de régulation économique ;
- Il existe une division générale du travail par mandats, le droit de la concurrence étant du seul ressort de l'autorité de concurrence, et la régulation de celui des régulateurs économiques.

De façon générale, il est délicat de classer la Suisse dans ces quatre catégories, le rôle des autorités de régulation indépendantes étant encore relativement peu développé. A certains égards, l'existence de nombreuses exemptions au sein de la LCart, pour des régimes à caractères étatiques, qui chargent certaines entreprises de l'exécution de tâches publiques en leur accordant des droits spéciaux (Art 3, al. 1 LCart). Le transport public de passagers, notamment ferroviaire, ressort du droit exclusif des CFF et autres entreprises ferroviaires. Les licences sont accordées par l'OFT, qui réglemente également les prix d'accès au réseau. La Poste suisse a également un monopole avec des services qui lui sont réservés, PostReg assurant la supervision du service universel. Ces éléments tendraient à classer la Suisse dans la première catégorie ci-dessus. Par ailleurs, Swiss détient des droits exclusifs en matière aérienne sur un certain nombre de routes compte tenu des accords bilatéraux, notamment avec les pays hors UE. Skyguide dispose également d'un privilège exclusif pour les services de navigation aérienne.

Cependant, d'autres éléments rapprocheraient la Suisse des troisième et quatrième catégories :

- En ce qui concerne la troisième catégorie, la Comco a interprété l'article 3 de la LCart de façon étroite afin d'en limiter au minimum la portée des exemptions prévues par cet article. Les entreprises publiques ne sont pas exclues en tant que telles du champ d'application de la loi. Dans le cadre d'une enquête sur des pratiques illicites pour la téléphonie mobile, la Commission de recours en matière de concurrence a confirmé la compétence de la Comco qui avait été remise en question par Swisscom et Orange, lesquels prétendaient que la ComCom était seule compétente. En matière de téléphone mobile, une enquête a été déclenchée car des indices ont laissé supposer que les redevances de terminaison n'étaient pas le résultat d'une concurrence efficace conduisant à des prix trop hauts pour des appels du réseau fixe au réseau mobile et de mobile vers mobile. Alors que la Comco allait rendre publics les résultats de son enquête, les trois opérateurs ont annoncé des baisses du prix de leurs services en juin 2005. La Comco a aussi donné l'ordre à Swisscom de mettre fin aux rabais accordés à sa filiale Bluewin dans le domaine du marché de gros des services Internet à large bande, ce qui lui conférait un avantage indu, constituant un abus de position dominante alors qu'il n'existe pas encore de dégroupage de la boucle locale. Enfin, la Comco a ouvert deux enquêtes en cours contre Swisscom le 16 février 2004. La première concerne l'offre « Talk & Surf » de Swisscom, qui inclut le raccordement téléphonique un raccordement Internet à large bande, ainsi que des services supplémentaires à prix réduit. La loi ne prévoyant pas la revente du raccordement téléphonique, Swisscom refusé que d'autres opérateurs de télécommunication revendent eux-mêmes le raccordement téléphonique, ce qui les empêche d'avoir une offre combinée comparable à celle de Swisscom. La seconde concerne les prestations de téléphonie pour clients commerciaux, où Swisscom propose à ses propres clients des prestations de terminaison d'appels sur son réseau mobile à des prix inférieurs à ceux que doivent payer les opérateurs, désavantagés par ce comportement de « Effets ciseaux ».
- En matière ferroviaire, la Comco a reçu une plainte de Lokoop en 1999 qui avait réclamé l'accès à certaines lignes, que les CFF n'acceptaient d'offrir que comme un service complet. Une enquête a été ouverte suite à présomption d'un possible abus de position dominante en février 2000. Cependant, les CFF ont adapté leur comportement durant l'enquête, en offrant les services réclamés à Lookop, ce qui a conduit à la clore. La Comco joue un rôle général de supervision dans le domaine de l'accord bilatéral sur le transport aérien. Elle collabore avec la Commission européenne en matière d'application des décisions et des mesures sur le territoire suisse. Elle veille également au respect des règles sur les aides d'Etat dans ce domaine en Suisse.
- En ce qui concerne la quatrième catégorie, la Comco joue un rôle consultatif dans le domaine des télécommunications, où est instaurée une collaboration entre la ComCom et la Comco⁹⁴. La Comco est compétente pour décider en matière de position dominante pour le compte de la ComCom⁹⁵. En 2004, la Comco a donné un avis au DETEC en faveur du dégroupage de la boucle locale dans le cadre de la révision de la LTC. La Comco a également donné un avis à l'OFCOM pour l'attribution des fréquences GSM 1800 restantes, en vertu de l' Art. 23. al. 4 de la LTC, mais cet avis n'a pas été suivi par la ComCom.

Dans l'ensemble, les procédures de coordination formalisées n'existent à ce stade qu'en matière de télécommunications et semblent fonctionner de façon satisfaisante. Dans les autres domaines, les interventions de la Comco se sont situées dans des domaines où les régulateurs sectoriels n'avaient pas nécessairement de compétences spécifiques. En revanche, l'existence actuelle d'une dualité de juridiction, les appels des régulateurs sectoriels étant traités par une autre instance que les appels de la Comco (Cf supra), ne favorise pas une approche homogène des questions de concurrence dans l'économie, mais ceci devrait être corrigé dans le cadre de la réforme de la justice en cours, l'ensemble des recours étant reçus par le Tribunal Administratif Fédéral. De façon générale, l'expérience d'autres pays de l'OCDE, notamment européens, qui ont développé des autorités de régulation sectorielle pourrait fournir des enseignements utiles, avec notamment l'intérêt d'une consultation croisée et systématique des régulateurs sectoriels et des autorités de la concurrence dans les domaines concernés.

Coordination entre les régulateurs et les organes chargés de la protection des consommateurs

La protection des consommateurs a été portée au niveau constitutionnel en 1981, avec l'art 97 de la Constitution correspondant, accompagné par la loi sur l'information des consommateurs du 5 octobre 1990. Elle comprend le Bureau fédéral de la consommation créé en 1965 rattaché au Secrétariat d'État à l'économie (SECO) et qui assure le secrétariat de la *Commission fédérale de la consommation*, qui est un organe consultatif non permanent. Le Bureau fédéral de la consommation dispose d'une équipe restreinte de 6/7 collaborateurs. Cependant, en comparaisons internationales, la protection des consommateurs reste peu développée en Suisse⁹⁶. Dans les domaines de ce rapport, elle est essentiellement intervenue au niveau des télécommunications. Des décisions ont été prises au niveau du Conseil fédéral en février 2005, qui impliquent une modification de l'ordonnance sur les ressources d'adressage, visant à permettre aux fournisseurs de services de télécommunication à bloquer l'accès aux numéros spéciaux en cas d'utilisation illicite. Les services à valeur ajoutée fournis par SMS ou MMS ont été confiés à la gestion des fournisseurs de télécommunications en leur imposant de prendre des mesures pour lutter contre les abus, en offrant à leurs abonnés la possibilité de bloquer l'accès aux services SMS et MMS payants. La protection des consommateurs contre les PC dialers a été améliorée.

Les autres formes de coordination au niveau international

La coordination au niveau international est importante. Les autorités de régulation gagnent à nouer des contacts au niveau international, pour bénéficier de l'expérience de leurs homologues dans les autres pays et pour éviter d'être contournées par les entreprises. Il existe un certain nombre de réseaux internationaux groupant les régulateurs dans les domaines postaux, ferroviaire et de télécommunication en Europe. Ces réseaux, souvent soutenus par les instances européennes, ont un rôle important à jouer pour tenir les autorités de régulation informées et pour contribuer à l'élaboration d'une doctrine commune. De façon générale, les autorités de régulation suisses ont fait des efforts importants pour accéder à ces réseaux et y être représentées, même compte tenu de la situation spécifique de la Suisse au regard de l'UE. PostReg, la ComCom et la CACF participent aux réseaux correspondants dans leur domaine de compétence respectif. De façon similaire, et sur des aspects plus techniques, l'OFAC est en contact étroit avec les autorités européennes, notamment dans le cadre de la mise en oeuvre du « Ciel Unique ».

Implications pour l'action publique

Les analyses transversales révèlent plusieurs pistes permettant de faire évoluer le système de régulation dans son ensemble. Par exemple, la régulation du système postal présente des différences significatives avec la plupart des pays voisins, compte tenu des économies d'échelle possibles avec les autorités correspondantes dans le domaine des télécommunications. La situation en matière de télécommunications est relativement originale car elle conduit à une dualité entre deux autorités. Certes, le système actuel ne connaît pas de dysfonctionnements institutionnels majeurs, même si le marché des télécommunications souffre encore de nombreuses imperfections. Pour autant, une plus claire identification des structures et des compétences, en faisant jouer les services opérationnels de façon plus exclusive au bénéfice des instances décisionnelles, permettrait sans doute au système de gagner en cohérence. Dans un autre domaine, le fonctionnement de l'OFAC a dû être profondément révisé dans la période récente, qui correspond donc encore à un régime de transition. Même si les pays voisins montrent une certaine diversité institutionnelle, la question d'une clarification supplémentaire des objectifs de l'OFAC pourrait être posée. De surcroît, l'existence actuelle du Surveillant des prix fait qu'un certain nombre de régulateurs sectoriels n'assument pas de fonctions au niveau des prix, celles-ci étant assurées par ailleurs. Cette organisation institutionnelle est propre à la Suisse et a été développée à un moment où la possibilité d'instaurer des autorités sectorielles de régulation indépendantes n'avait pas été envisagée.

De façon générale, une coordination entre les autorités de régulation et les autorités responsables de la concurrence et de la protection des consommateurs permettrait d'accroître la cohérence d'ensemble du dispositif, en faisant progressivement émerger une doctrine à travers des rencontres régulières et des audiences publiques. Une consultation respectueuse et symétrique dans les domaines concernés, avec des avis publics, et une unification des recours judiciaires, permettrait sans doute au droit économique de gagner en efficacité et en clarté dans son application.

DES POUVOIRS POUR UNE RÉGULATION DE QUALITÉ

Dans les pays de l'OCDE, les autorités de régulation reçoivent des pouvoirs accrus, souvent par voie législative, mais aussi par voie de réglementation. Ceci leur permet de dispenser des avis, d'établir des règles, de surveiller et inspecter, de sanctionner, d'accorder des licences, des autorisations, de fixer des prix et de régler les différends. L'étendue de ces pouvoirs varie très largement d'un pays à l'autre : ils peuvent non seulement être exercés par les seules agences de régulation de manière exclusive, mais aussi par d'autres agences et/ou par le gouvernement, les agences n'intervenant qu'à titre consultatif. Ces pouvoirs dévolus aux autorités de régulation doivent contribuer à un système de régulation de qualité. Ceci offre alors une grille d'analyse qui permet d'évaluer la transparence et la fiabilité de la régulation.

Les pouvoirs des autorités de régulation concernées

Les pouvoirs des autorités de régulation reflètent l'avancement de la libéralisation dans les secteurs étudiés. L'étendue des pouvoirs dépend en partie de la nature de l'instrument juridique à travers duquel ils sont conférés. Elle est nécessairement plus importante lorsque les autorités sont créées par voie législative, ce qui est le cas de la ComCom, de l'OFAC, de l'OFT et de l'OFCom. En sens inverse, PostReg n'est à ce stade établi que dans le cadre de l'Ordonnance sur la poste (OPO) du 26 novembre 2003, ce qui limite généralement la portée de ses compétences propres (encadré 10).

La régulation des télécommunications fait intervenir deux autorités à la différence des autres pays de l'OCDE. L'OFCom en tant qu'office dépend de l'administration centrale du DETEC alors que la ComCom est indépendante. La ComCom prend la plupart des décisions, réglementaires ou administratives, tandis que l'OFCom apporte le soutien administratif nécessaire et assure leur exécution, la ComCom n'ayant pas de services propres. Cependant, la répartition des tâches est moins claire dans certains cas, la ComCom pouvant par exemple déléguer une partie de ses compétences d'autorité concédante à l'OFCom. Le partage des attributions conduit à un certain enchevêtrement institutionnel (encadré 9).

Les pouvoirs de l'OFT et de l'OFAC sont définis de façon relativement large. Pour l'OFAC, la loi sur l'aviation (LA) de 1948 lui attribue la responsabilité de la surveillance de l'aviation civile sur tout le territoire de la Confédération, ce qui comprend le personnel de l'aéronautique, le matériel volant et l'infrastructure. L'OFAC gère aussi les accords de trafics négociés entre la Suisse et les autres États. L'OFT est notamment mentionnée par la loi sur les chemins de fer, et a reçu des compétences pour les transports publics terrestres. Ses missions impliquent la régulation des activités ferroviaires, le transfert sur rail du trafic de marchandises à travers les Alpes et l'augmentation de la part des transports publics de personnes et de marchandises en coordonnant la réalisation des infrastructures nécessaires. Cependant, il existe actuellement un autre organe, la CACF, qui intervient en tant qu'instance d'appel dans les disputes liées à l'attribution des sillons.

Ces autorités ont dans l'ensemble une fonction économique, sauf dans le cas de l'OFT et de l'OFAC, où existe une dimension de sécurité très claire parmi les compétences exercées. Les pouvoirs détaillés seront examinés par grande catégorie, avec d'abord la sécurité puis les aspects économiques.

Le pouvoir d'accorder des licences au titre de la sécurité

Des pouvoirs sont dévolus à l'OFAC et à l'OFT en termes de sécurité :

- L'OFAC délivre des autorisations d'exploitation aux entreprises transportant des personnes ou des marchandises par aéronef à des fins commerciales⁹⁷. Cependant, c'est le DETEC qui délivre des concessions de routes pour l'exploitation régulière des lignes aériennes⁹⁸. L'OFAC définit des standards de formation pour pilotage et les certifie, ainsi que les nouveaux avions mis sur le marché.
- L'OFT octroie les autorisations d'accès au réseau et les certificats de sécurité pour les compagnies de chemin de fer utilisant le réseau d'un autre opérateur.

Inspection, surveillance et sanctions en termes de sécurité

Les licences accordées en termes de sécurité ont un corollaire en termes de pouvoir d'inspection et de sanction. Si l'OFT constate un usage abusif ou illégal de la part des entreprises ferroviaires, il peut leur retirer l'autorisation d'accès au réseau et le certificat de sécurité. Dans le domaine aérien, l'OFAC a la tâche de s'assurer que les exploitants d'aéroports respectent la législation applicable et les conditions fixées pour les concessions délivrées par le DETEC. L'OFAC opère un contrôle des compagnies opérant des avions supérieurs à un certain poids qui sont soumis à des normes de sécurité au plan européen. Dans ce cadre, il analyse les rapports techniques et opérationnels qu'il encadre de mesure de corrections si nécessaire. En termes de gestion de qualité, l'OFAC a évolué en passant de l'inspection à l'audit. Il contrôle l'état de préparation de la flotte et effectue des inspections d'appareils et de l'équipage (ramp-checks). Cependant, l'étude NLR a constaté un régime d'inspection particulièrement léger pour les engins suisses par rapports à ceux des avions étrangers (voir annexe 7) et en règle générale un régularité moindre de l'inspection par rapport à d'autres pays limitrophes. L'OFAC peut infliger des sanctions pour non-conformité à la réglementation en cours, même s'il semble qu'il ait eu peu recours à d'autres moyens pouvant prévenir la sanction, comme l'alerte ou l'opération d'un examen de conformité. Par ailleurs, l'OFAC a la responsabilité de la supervision de Skyguide, entraînant la responsabilité de la Confédération, même si cette fonction n'a pas été pleinement assumée dans le passé.

Le pouvoir de licence dans une optique économique

La délégation du pouvoir de licence pour opérer sur un marché à un régulateur indépendant est un élément essentiel de la libéralisation. Ceci a pour but de rassurer les opérateurs, et de favoriser les conditions d'investissement et de croissance. Ceci s'applique dans plusieurs secteurs en Suisse :

- En matière de télécommunications, il existe trois sortes de licences nécessaires pour fournir un service : les licences pour les services de télécommunications, les licences pour les opérateurs utilisant le spectre des fréquences, les licences pour le service universel qui représentent une obligation, et non un droit. La ComCom est l'autorité concédante ; elle peut toutefois déléguer une partie de ses compétences à l'OFCOM dans le domaine des télécommunications et de la radiocommunication (Voir encadré 9).
- En matière postale, un régime de concessions a été introduit en 2004 pour les entreprises proposant des prestations postales non réservées. PostReg n'a pas le pouvoir d'accorder ces licences directement, car cela reste une compétence du DETEC. PostReg vérifie et traite les demandes qu'elle reçoit pour le compte du DETEC. Seules les entreprises susceptibles de fournir des prestations de qualité et respectant les conditions de travail usuelles de la branche sont susceptibles d'avoir une concession. La Poste n'a pas à demander de concession, car elle est prestataire du service universel de par la loi.

Inspection et sanctions découlant des licences dans une optique économique

En matière de télécommunications, les concessionnaires doivent en vertu de la loi livrer à l'autorité concédante tous les renseignements nécessaires à l'exécution de la loi. L'OFCOM possède un pouvoir d'inspection. Dans le cadre d'une procédure de surveillance, il peut requérir des renseignements des parties. Cependant, il n'a pas le pouvoir de saisir des documents, ni celui de commission rogatoire, sauf en matière pénale. L'OFCOM reste contraint pour vérifier la véracité des éléments fournis à procéder à un benchmarking international pour tester la plausibilité des données présentées. En cas d'infraction, l'OFCOM peut demander à la ComCom de prendre les mesures correspondantes ou les prendre lui-même. Ceci inclut :

- Une sommation du concessionnaire de remédier au manquement constaté ou de prendre les mesures propres à prévenir toute récidive
- Une obligation du concessionnaire à céder à la Confédération l'avantage financier illicite
- L'assortiment de charges à la concession
- La restriction, suspension ou révocation de la concession

La ComCom peut condamner une entreprise qui aura contrevenu, à son profit, à la concession, ou à une décision ayant force de chose jugée, à payer un montant pouvant aller jusqu'au triple du gain réalisé du fait de l'inobservation. Si le profit ne peut être évalué, le montant peut aller jusqu'à 10 % du chiffre d'affaires annuel réalisé en Suisse par l'entreprise. Seulement une minorité des procédures ont mené à une sanction des entreprises incriminées. La plupart du temps, les litiges se règlent par la correction du comportement incriminé, par une modification de la nature des licences ou/et par la confiscation des bénéfices illégalement réalisés. Entre 1998 et 2003 la plupart des sanctions ont été infligées à Swisscom. L'effet dissuasif du montant des sanctions peut cependant être questionné.

En matière postale, PostReg veille au respect des prescriptions de la concession. Les entreprises concessionnaires sont ainsi tenues de présenter un rapport. Si certains indices laissent supposer une violation des dispositions de la concession, PostReg peut ouvrir une enquête, prononcer un avertissement ou demander le retrait de la concession, qui ne peut être effectué que par le DETEC.

L'accès aux réseaux et aux infrastructures

Le pouvoir d'assurer l'accès aux réseaux est une des fonctions essentielles d'un régulateur indépendant. Il vise à assurer la jouissance à des tiers d'une infrastructure qui représente un bien collectif dans des conditions optimales d'un point de vue économique. La situation est inégale en Suisse selon les secteurs :

- En matière ferroviaire, les compagnies de chemin de fer peuvent utiliser le réseau d'un autre opérateur avec une licence, les autorisations d'accès étant octroyées par l'OFT pour le transport de marchandises. Ceci inclut le respect des conditions de travail de la branche. Il n'y a pas de différence entre le transit international et les lignes régionales ; les entreprises internationales ont un accès sans restriction à l'infrastructure dans le cadre de l'accord bilatéral avec l'UE. L'OFT fixe des critères pour la répartition des sillons et pour la détermination du prix minimal des sillons. Cependant, il ne prend pas de décisions en termes d'allocation des slots. Cette attribution est effectuée par un guichet commun, créé en 2001, et géré par les entreprises principales CFF, BLS et RM. Depuis 2004, la CACF a un accord avec le guichet commun qui lui attribue la compétence de la surveillance des sillons des CFF et BLS pour garantir la transparence de l'attribution et l'accès non discriminatoire au réseau.

- Pour le transport de passagers en trafic régional, l'offre est commandée par la Confédération et les cantons. Une concession est nécessaire qui est attribuée de façon discrétionnaire par l'OFT au nom du DETEC. Ceci s'effectue de façon compétitive sur la base d'un mandat de prestations même si un nombre restreint de concessions a été attribué à ce jour⁹⁹.
- En matière de télécommunications, il n'existe pas de pouvoir *ex ante* permettant d'assurer l'interconnexion. Quand un fournisseur tenu d'offrir l'interconnexion, et celui qui la demande, n'arrivent pas à s'entendre dans un délai de trois mois, la ComCom, à la demande d'une des parties, fixe les conditions de l'interconnexion selon les principes usuels, notamment les coûts incrémentaux de long terme¹⁰⁰. L'OFCOM agit alors en tant qu'autorité d'instruction – il rassemble et analyse les preuves, organise les négociations et consulte la Comco sur la question de la position dominante. L'autorité concédante peut également demander aux opérateurs détenant des licences de fournir des lignes louées dans le domaine couvert par leur licence. Il n'y a d'après le Tribunal fédéral pas non plus de compétences pour imposer l'accès à la boucle locale.
- En matière postale, il n'existe pas dans la législation d'accès des tiers au réseau de distribution final de La poste pour le moment, alors que ceci existe dans certains pays européens. Ceci permettrait à certaines entreprises de demander à La Poste de distribuer du courrier pré-trié.
- En matière de transport aérien, l'attribution et la répartition horaire des créneaux horaires –ou slots- (heure d'arrivée ou de départ attribuée à un mouvement d'aéronef à une date précise) constituent un des piliers essentiels de l'accès au marché et de l'exercice de la concurrence des transporteurs aériens. En Suisse, l'association slot coordination Switzerland est responsable pour l'attribution des slots depuis avril 2004 (annexe 9). Cette tâche revenait auparavant à Swiss International airlines et Unique airport Zurich. L'OFAC veille par ailleurs à ce que l'attribution soit effectuée correctement.

La régulation des prix

Le pouvoir de réguler des prix, en cas de situation de monopole ou de pouvoir de marché significatif pour un opérateur historique est une compétence essentielle d'une autorité de régulation. Compte tenu de l'existence antérieure du Surveillant des prix, les autorités de régulation n'ont pas en Suisse de pouvoirs très développés en termes de fixation ou de supervision des prix :

- L'OFT a des compétences limitées en termes de fixation de prix. Les coûts marginaux et autres taxations sont fixés dans l'ordonnance sur l'accès au réseau ferroviaire. Les prix additionnels sont arrêtés par les compagnies de chemin de fer avec la seule obligation d'être les mêmes, indifféremment de l'utilisateur de l'infrastructure, même s'ils sont sujets à l'intervention du Surveillant des prix (Supra). La Confédération définit cependant les principes applicables au calcul des redevances et l'OFT élabore des critères de calculs pour les coûts marginaux pour les services de transport de passager et de marchandise. Le Surveillant des prix s'assure de l'adéquation entre les prix et les services. Le montant des redevances pour le transport de passagers soumis à concession est défini par l'OFT.
- Pour les prix du transport aériens, l'OFAC applique le règlement 2409/92 qui prévoit qu'un Etat membre peut intervenir pour empêcher l'application d'un tarif trop élevé ou trop bas. L'intervention est communiquée à la Commission européenne qui doit se prononcer. Pour les autres vols, le régime applicable aux tarifs et donc la nature de l'intervention de l'OFAC - approbation formelle, approbation tacite, désapprobation formelle - dépendent du contenu de l'accord conclu. L'OFAC n'opère pas de contrôle des prix en ce qui concerne la gestion des aéroports et les services d'assistance en escale, qui sont sujets à l'intervention du Surveillant des prix. Il calcule en revanche les redevances de navigation fixées par Skyguide, qui sont elles aussi soumises à l'observation du Surveillant des prix.

- En matière postale, PostReg n'a pas de compétences propres en termes de fixation des prix, même si elle possède une influence significative. La Poste soumet les prix des services réservés (monopole) au DETEC pour approbation, mais PostReg prépare les décisions du département. Avant l'approbation des prix, le Surveillant des prix émet un avis.
- Pour les télécommunications, la marge de manœuvre de l'OFCOM et de la ComCom est très limitée. En effet, des prix plafonds ne peuvent être fixés que pour les prestations fournies dans le cadre de la concession du service universel : c'est le Conseil fédéral qui détient cette compétence (Voir encadré 9). L'OFCOM et la ComCom n'ont aucun pouvoir en ce qui concerne le prix des services de détail. Les opérateurs ayant une position dominante sur le marché n'ont pas besoin d'obtenir l'accord préalable du régulateur sur le prix qu'ils fixent pour l'interconnexion. Un examen *ex post* de la part du Surveillant des prix est cependant prévu (Cf supra) avec des interventions pour la tarification des adresses téléphoniques, le prix de l'interconnexion et le prix de l'abonnement à une ligne fixe. En revanche, la ComCom peut fixer les prix de gros à la demande d'un fournisseur dans le cadre d'une procédure d'interconnexion.

Pouvoir de surveillance du service universel

La surveillance du service universel est une des tâches majeures de PostReg en matière postale. Ceci consiste à surveiller la qualité et l'accès à ce service, tout en essayant de garantir le contrôle indépendant du respect des principes de comptabilité (article 41, alinéa 1 et 2). Les principes de présentation des coûts du service universel et du réseau postal sont fixés dans la loi et l'ordonnance, qui requièrent l'interdiction des subventions croisées. PostReg a repris ces principes dans la directive concernant la présentation des coûts du service universel en décembre 2004. PostReg reçoit des informations financières et sur la qualité de La Poste et les fait ensuite analyser par un organe de révision externe. PostReg a le pouvoir de demander une modification ou un complément des méthodes de contrôle avant que La Poste n'octroie le mandat. PostReg (2005) reconnaît elle-même qu'elle n'a pas de pouvoir de sanction permettant de faire respecter ces obligations¹⁰¹. Elle n'a pu que constater avec regret que La Poste suisse avait décidé de ne pas observer certains points essentiels des exigences de la législation relatives à la présentation des coûts du service universel. Au cas théorique où ce serait nécessaire, des redevances peuvent être imposées aux concessionnaires pour financer le service universel, mais c'est le DETEC, et non PostReg qui décidera du montant de celle-ci., qui ne pourra cependant pas excéder 3 % du chiffre d'affaires.

Par ailleurs, PostReg assure le secrétariat de la Commission « Offices de Poste », qui sert d'organe de conciliation entre La Poste et les autorités locales lorsqu'il existe un désaccord suite à une décision de fermeture d'un bureau par La Poste. Dans ce cadre, la Commission évalue l'accès au service universel dans les régions concernées et émet une recommandation.

En matière de télécommunications, le service universel garantit à chacun de pouvoir disposer d'une offre minimale de services. La ComCom a des compétences pour l'octroi des concessions de service universel. L'OFCOM et la ComCom ont également la mission de veiller à ce que le service universel soit assuré pour toutes les catégories de population et dans tout le pays. La fixation des prix plafonds ressort en revanche du Conseil Fédéral. La notion de service universel a été révisée par le Conseil fédéral, à la lumière du degré de diffusion d'une prestation auprès de la population et du risque d'exclusion sociale lorsque cette prestation ne peut pas être obtenue à un prix raisonnable. Depuis le 1^{er} janvier 2003, il inclut un raccordement numérique, et les prix plafonds des communications nationales ont été abaissés. L'étendue de l'obligation de service universelle est en revanche réduite pour les cabines téléphoniques.

La résolution des disputes

Le pouvoir de régler des disputes, qui est une compétence quasi juridictionnelle, est attribué à certains régulateurs. Ceci leur permet de connaître des différends et de les trancher. Souvent, les régulateurs sont les mieux placés pour trouver un accord entre les différentes parties et peuvent intervenir rapidement.

- En matière ferroviaire, l'OFT en tant d'organe chargé de suivre l'évolution de la concurrence sur le marché ferroviaire, peut traiter les plaintes. Cependant, c'est surtout la CACF qui agit en tant qu'organe de règlement des différends, en prenant des décisions sur les accords entre parties sur l'accès à l'infrastructure. Elle statue sur les plaintes concernant l'accès à l'infrastructure ou le calcul des redevances pour l'utilisation de l'infrastructure. La CACF ne peut, pour le moment, agir que de son propre ressort, alors qu'elle pourrait à l'avenir avoir une compétence d'auto-saisine en cas de suspicion de comportement discriminatoire. En pratique, les demandes inconciliables d'allocation de sillons sont gérées de façon pragmatique selon le principe du « premier venu, premier servi ». En cas de goulets d'étranglement, la loi donne priorité au transport passager à intervalle régulier, ainsi qu'aux trains à connexion. La CACF n'a pas de pouvoir de sanction en cas de non-respect de ses décisions.
- Si PostReg n'a pas de pouvoir de résolution de dispute, l'ordonnance mentionne la possibilité de dénonciations à PostReg pour les questions relevant de la qualité du service universel et de l'accès à ce dernier. L'autorité de régulation examine les faits incriminés et répond à l'auteur de la réclamation.
- La ComCom a un pouvoir de résolution de dispute en termes d'interconnexion. En revanche, elle n'a pas de compétence pour trancher les litiges entre les fournisseurs de services de télécommunications et leurs clients. Le projet de modification de la LTC prévoit l'institution d'un organe de conciliation pour régler les différends survenant entre les fournisseurs de services de télécommunications ou de services à valeur ajoutée et leurs clients. Cette révision de la LTC devrait par ailleurs apporter à la ComCom des compétences en termes de résolution de dispute liées à l'accès à la boucle locale.

L'élaboration de règles

Le pouvoir d'élaborer des règles générales est habituellement attribué à une autorité politiquement responsable comme un ministère. En acquérant plus d'indépendance, les régulateurs acquièrent le pouvoir de mettre en œuvre les règles générales à travers des décisions individuelles de régulation. Il n'est pas forcément dans leur rôle d'avoir à élaborer des règles générales qu'ils seraient ensuite chargés de mettre en œuvre, étant juges et partie. Les décisions individuelles représentent cependant la possibilité d'élaborer des règles de nature jurisprudentielle. En outre, les régulateurs ont souvent une expertise technique importante qui leur donne un rôle précieux dans ces processus. Pour des raisons pragmatiques et pratiques, des autorités de régulation indépendantes se trouvent souvent en position de publier des réglementations techniques ou subordonnées. En revanche, les décisions politiques et stratégiques restent du ressort des ministères.

En Suisse à ce stade, tous les régulateurs étudiés ont à des degrés divers des compétences en matière de préparation des règles, même s'ils n'ont pas le pouvoir de les édicter, celui-ci revenant au DETEC ou bien au Conseil fédéral, dans le cadre de leurs compétences correspondantes. L'OFAC est donc très impliqué dans la préparation et la mise en œuvre des décisions en matière de politique aéronautique ; il a un rôle dans la planification de l'infrastructure avec l'élaboration du plan sectoriel d'infrastructure aéronautique, le plan de radionavigation, la planification des fréquences radio et gestion de l'espace aérien. En matière réglementaire, les compétences de l'OFCOM et de la ComCom sont très imbriquées. La

ComCom a une compétence de nature réglementaire pour certains aspects techniques, avec l'approbation du plan national d'attribution des fréquences, et l'approbation du plan national de numérotation ainsi que de la réglementation du libre choix des fournisseurs (Carrier selection) et de la portabilité des numéros. Les services de l'OFCOM en préparent les projets ainsi que ceux de nouvelles réglementations du Parlement (lois), du Conseil Fédéral (Ordonnances) et du DETEC (ordonnances). PostReg a un rôle d'information et de proposition auprès du DETEC pour l'adaptation et l'exécution de la législation. L'OFT a également des services juridiques qui interviennent dans l'élaboration des réglementations du secteur ferroviaire.

Encadré 9. Répartition de compétences entre l'OFCOM et la ComCom

Ce tableau indique de façon simplifiée la répartition des compétences dans le domaine des communications, entre le Conseil fédéral, le DETEC, la ComCom et l'OFCOM. Le partage des attributions est parfois complexe.

Compétence	Article de 1997	LTC	Conseil fédéral	DETEC	ComCom	OFCOM
Télécommunications						
Obligation d'annoncer les services non soumis à concession		4				CA ¹
Autorité concédante		5			CR ² et CA	D ³ ComCom
Fixe les principes d'Interconnexion (IC)		11	CR			
Décision de 1 ^{ère} instance en termes d'IC ⁴		11			CA	
Obligation d'offrir des lignes louées					CA	
Service Universel (SU)						
Octroi des concessions de SU ⁵		14,5			CA	
Fixation des prix plafond du SU		17	CR			
Desserte du territoire		18			CA	CA
Obligation d'assurer le SU					CA	
Radiocommunications						
Octroi des concessions		22,27			CA	
Octroi de certaines concessions	Art.1	Ord. ComCom			CA	D ComCom
Gestion du spectre des fréquences		25				CA
Plan national d'attribution des fréquences		25			CR	CA
Ressources d'adressage						
Gestion des ressources		28				CA
Plan de numérotation		28			CR	CA
Portabilité des numéros		28			CR	
Redevances						
Perception des redevances de concession		38			CA	CA
Exonération des redevances de concession de radiocommunication		39	CR			
Fixation du montant des redevances de concession		41	CR			
Fixation du montant des émoluments		41		CR		D du DETEC

Source : ComCom, adapté par le Secrétariat de l'OCDE.

¹ CA : compétence administrative, ²CR : compétence réglementaire, ³D : délégation de tâches, ⁴IC : interconnexion, ⁵SU : service universel

Encadré 10. Pouvoirs de PostReg et distribution des pouvoirs et des tâches en matière postale

La tâche de régulation de PostReg comprend trois volets (art.40 al.2, OPO) : l'existence d'un service universel de qualité assuré sur l'ensemble du territoire à un prix équitable, la garantie d'une concurrence loyale et efficace – notamment avec la mise en œuvre du régime de la concession. Enfin, PostReg a une mission d'observation et de surveillance du marché postal. Dans un certain nombre de cas, la fonction de PostReg est de conseiller le DETEC qui a la responsabilité de la décision finale.

	Art Lpo, Opo	CF	DETEC	PostReg
Service universel				
Contenu et étendue	3, 4 Lpo, 41 Opo	CL	←IP	←IP
Modalités	4 Opo		CA	←IP
Décision concernant les prix des services réservés (monopole)	14, 15 Lpo 41 Opo		CA	←IP
Définition des objectifs qualitatifs à l'intention de La Poste	14 Opo	CL	←IP	
Garantir le contrôle indépendant de la qualité des prestations, de l'accès, de la satisfaction clientèle	15, 41 Opo			CA
Garantir le contrôle indépendant du respect des principes de financement du SU	41,19 Opo			CA
Introduction de redevances à percevoir auprès des concessionnaires privés en vue de couvrir un éventuel découvert	6 Lpo 29 Opo		CA	←IP
Garantir le contrôle indépendant de l'interdiction des subventions croisées	18, 41 Opo			←CA
Traitement des dénonciations	16, 41 Opo			CA
Marché				
Définition des services libres	9 Lpo	CL	←IP	←IP
Devoir de renseignement sur l'évolution du service universel et du marché postal	41 Opo			←CA
Évaluation de l'ouverture progressive du marché	41 Opo			←IP
Surveillance de la garantie du SU, du marché, des conditions permettant d'instaurer une concurrence efficace	40 Opo			←CA
Gestion de la commission indépendante offices de poste	7 Opo			CA
Régime de la concession				
Enregistrement des entreprises soumises à l'obligation d'annoncer	21 Opo			CA
Instruction de la procédure de concession, exécution du régime de la concession	26, 41 Opo			CA, IP
Octroi, renouvellement, révocation, retrait, modification, transfert et suppression de la concession	5 Lpo, 26 Opo		CA	←IP
Poursuite des infractions à l'encontre du monopole, des atteintes aux dispositions régissant le régime de la concession	19 Lpo, 41 Opo		CA	←IP
Autres tâches relevant de la souveraineté de l'État				
Adaptation et exécution de la législation	41 Opo	CL	←IP ←CL	←IP ←IP
Représentation dans les organisations internationales	41 Opo		CA	←IP CA
Défense des intérêts du propriétaire par rapport à La Poste				
Adaptation et exécution de la Lop	Lop	CL	←IP	
Assignment des objectifs stratégiques	6 Lop	CA	←IP	
Controlling du respect des objectifs stratégiques (approbation du rapport sur la réalisation des objectifs, utilisation du bénéfice)	Lop	CA	←IP	

Source : *PostReg, ajusté par le secrétariat de l'OCDE*. CL : compétence législative, CA : compétence administrative, IP : compétence en matière d'information et de proposition, ← : tâche de proposition, information vers l'autorité supérieure. CF : Conseil fédéral, DETEC : département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication. Lop : loi sur l'organisation de la poste 30 avril 1997, Lpo : loi sur la poste 30 avril 1997, Opo : ordonnance sur la poste du 26 novembre 2003

Les pouvoirs des régulateurs suisses dans une perspective globale

Une perspective globale dans un cadre international montre que les pouvoirs des régulateurs sont en général plus limités, et plus fragmentés entre plusieurs autorités, que dans les autres pays comparables. En matière postale, l'analyse détaillée des pouvoirs montre la minceur des pouvoirs propres de PostReg. Ceci est également lié au fait que le mandat de PostReg a été donné par ordonnance et non par une loi. Dès lors, PostReg n'a pas de pouvoir de fixation des prix, à la différence des régulateurs allemand, danois, britanniques et italiens (annexe 13). Contrairement à ses homologues français, allemand, finlandais, britannique, italien, ou néerlandais, PostReg ne peut pas imposer de sanctions.

En matière de télécommunications, la Suisse a donné le pouvoir d'accorder des licences au régulateur, ce qui est relativement avancé. L'accès au marché reste encore contrôlé par les ministères, par exemple dans le cas de l'Italie, du Japon, du Luxembourg pour la téléphonie fixe ; du Canada, de la Finlande, de l'Espagne pour la téléphonie mobile (DSTI/ICCP/TISP(2005)6). En termes de fixation des prix, la marge de manœuvre du régulateur suisse est très réduite par rapport à d'autres pays de l'OCDE qui ont majoritairement transmis la responsabilité de la régulation des prix au régulateur des télécommunications. À la différence de la Suisse, les opérateurs ayant une position dominante sur le marché pour l'interconnexion, doivent habituellement obtenir l'accord du régulateur sur le prix qu'ils fixent. La méthode du *Price Cap* est utilisée par le régulateur allemand, danois, belge, français ou italien pour réguler le marché. Dans les pays de l'OCDE, le régulateur a par ailleurs des compétences en matière d'accès à la boucle locale, ce qui n'est pas le cas en Suisse, la ComCom ayant été désavouée par le Tribunal fédéral à ce sujet. Enfin, le pouvoir de résolution des disputes de la ComCom existe dans de nombreux autres pays, même si en Belgique, cette tâche est assumée par l'autorité de la concurrence et si au Royaume-Uni, un adjudicateur spécial a été instauré pour résoudre les disputes liées à l'accès à la boucle locale.

En matière ferroviaire, la Suisse organise le partage des compétences entre l'OFT, qui n'étant pas indépendant, ne pouvait jouer le rôle de régulateur économique du marché à part entière, et la CACF qui a eu jusqu'à présent un pouvoir résiduel et mineur, avec deux cas traités. En France, la Mission de contrôle des activités ferroviaires traite les plaintes relatives à la procédure d'allocation des sillons et au montant des redevances. En Allemagne, un nouveau département au sein de l'EBA¹⁰² surveille l'accès non discriminatoire au réseau. Le pouvoir d'accorder des licences revient aux ministères dans un certain nombre de pays européens : c'est le cas pour l'Italie, la France, l'Autriche et l'Espagne. En revanche, au Royaume-Uni ou en Allemagne c'est le régulateur qui accorde les licences et certificats de sécurité. L'OFT a à la fois un rôle de régulateur économique et de surveillance des normes de sécurité. En revanche, en Autriche, au Danemark, au Royaume-Uni, en Suède, au Portugal des régulateurs de sécurité indépendants ont été établis, ce qui reflète l'importance croissante accordée au contrôle de la sécurité.

En matière aérienne, l'organisation de la régulation en Suisse se rapproche en partie du modèle français¹⁰³ dans le sens où le rôle de l'OFAC est relativement large. La structure du régulateur suisse est cependant moins intégrée, car elle n'intègre pas la navigation aérienne, déléguée à Skyguide. À l'inverse, le mode de régulation tel qu'il est opéré au Royaume-Uni ou en Australie diffère. Le régulateur y a une très forte implication économique. Au Royaume-Uni, la Civil Aviation Authority est une autorité indépendante avec des compétences en matière de sécurité, notamment dans le contrôle de l'application de la réglementation, avec également un rôle économique important, incluant la régulation de certains prix (Voir annexe 6). Elle contrôle les redevances imposées par les aéroports et les prix fixés par les services de contrôle aérien, NATS¹⁰⁴, en fixant des *Price Cap*. Elle se sert d'incitations financières pour amener les aéroports à investir dans l'infrastructure. En Australie, où les aéroports ont été privatisés, le régulateur a une mission importante de régulation des aéroports et des redevances aéronautiques. Il s'assure de l'accès des tiers à l'infrastructure, opère un contrôle des prix facturés pour les services aéronautiques, garantit une qualité de service et surveille la gestion financière des aéroports.

Maximiser la qualité du pouvoir réglementaire

Les régulateurs indépendants ou les agences autonomes disposant de pouvoirs de régulation sont des instruments clés de la réforme de la réglementation. La dévolution des pouvoirs en tant que telle doit s'accompagner des mêmes exigences de qualité pour la régulation que celles qui s'appliquent à la création normative en général. Ces exigences sont exprimées dans les recommandations de l'OCDE de 1995 qui ont été reprises au sein des principes directeurs de l'OCDE pour la qualité et la performance de la réglementation en 2005. Dans le cas de régulateurs indépendants, chez qui la création normative pure reste limitée en volume, les critères suivants tirés de la check-list de référence de l'OCDE de 1995 en matière de décisions réglementaires peuvent être utiles :

- La régulation apporte-t-elle des avantages qui justifient ses coûts ?
- La répartition des effets sur l'ensemble de la société est-elle transparente ?
- La régulation est-elle claire cohérente, compréhensible et accessible ?
- Toutes les parties intéressées ont-elles eu la possibilité de présenter leurs vues ?
- Comment le respect de la régulation sera-t-il assuré ?

Les principes de 2005 posent explicitement la nécessité d'une évaluation des instruments et des institutions réglementaires fondée sur la performance. Ceci sera analysé dans la dernière partie. Enfin, ces principes visent explicitement à ce que les institutions réglementaires soient transparentes et non discriminatoires.

Accès à l'information

L'accès à l'information est un élément clé du processus décisionnel qui évalue les avantages et les coûts mais aussi la répartition des effets. Le pouvoir de mener à bien des enquêtes et des investigations est essentiel. Ce pouvoir a été donné à l'OFCEM et à la ComCom par des instruments législatifs récents. Par ailleurs, l'OFT s'est doté d'un service spécifique d'inspection. En sens inverse, les compétences de l'OFAC en la matière sont moins claires. L'ordonnance sur La Poste précise dans son article 19 qu'un organe de révision externe qualifié et indépendant contrôle chaque année, pour le compte de l'autorité de régulation, les informations de La Poste relative aux coûts du service universel, le respect des principes de la comptabilité analytique et le respect de l'interdiction des subventions croisées. En revanche, PostReg n'a pas de compétence directe lui permettant de mener des enquêtes et investigations de façon générale. Les règles de procédure applicables dans les enquêtes peuvent parfois rendre les inspections difficiles, comme ceci a été illustré dans le domaine des enquêtes en matière de concurrence. Une adaptation de ces procédures est envisagée dans la partie de ce rapport traitant de la politique de la concurrence, et pourrait sans doute fournir des enseignements utiles pour les autorités de régulation.

Transparence

La transparence permet aux parties concernées de comprendre les décisions. Elle contribue à renforcer l'indépendance du régulateur. En Suisse la Constitution, la loi fédérale de procédure administrative, ainsi que la loi générale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration contiennent des dispositions spécifiques en matière de transparence. Les règles et le contexte général favorisent généralement la transparence en Suisse. Cependant, certaines autorités n'étant pas complètement indépendantes, le risque d'opacité pour certaines questions essentielles, concernant le dialogue avec les principaux acteurs du marché, ne peut être écarté. Pour autant, la pratique des régulateurs concernés en matière de télécommunications et de services postaux montre de grands efforts. Toutes les décisions de la ComCom ont été publiées. Il en va de même pour PostReg. En revanche, l'OFT et l'OFAC ne publient pas en propre leurs décisions, car ces services ne sont pas indépendants. Dans l'ensemble, toutes les autorités disposent de sites publics offrant une information détaillée sur leurs activités.

La clarté des décisions

La clarté de la prise *de décision* est une exigence fondamentale en matière de qualité des règlements, particulièrement pour les sujets techniques. À elle seule, la transparence n'est pas forcément suffisante : les décisions des autorités de réglementation économique elles-mêmes ne sont pas forcément simples à comprendre. Expliquer les décisions est essentiel pour s'assurer du soutien public en faveur des actions de réglementation, ce qui passe, par exemple, par l'organisation d'audiences publiques, la diffusion de rapports et la bonne conception de sites Internet. Comparée à d'autres pays de l'OCDE, la situation de la Suisse est dans l'ensemble favorable. Surtout, la capacité à assurer de façon relativement large, un trilinguisme efficace, permettant de respecter la diversité culturelle, est un élément important contribuant à la clarté du processus décisionnel dans l'ensemble du pays, même si certains documents très techniques ne sont disponibles que dans certaines des langues.

La cohérence et la prévisibilité des décisions

La cohérence et la prévisibilité sont une autre composante clé de la qualité de la régulation. À cet égard, le régime juridique joue un rôle primordial. Dans un régime de droit de tradition romano-germanique (comme en Suisse), les autorités de réglementation doivent chercher à se conformer autant que possible aux règles générales fixées par les lois et règlements. La prévisibilité des décisions est un autre élément important de la qualité de la régulation, dans l'intérêt de ceux qui leur sont soumis. Les entreprises et les consommateurs, ainsi que les ministères, doivent être capables de prédire les options que prendra une agence donnée. Dans les systèmes fondés sur le droit civil, les régulateurs doivent se conformer aussi étroitement que possible avec les règles générales énoncées dans la législation et la réglementation. Dans ce cas, le strict respect de ces règles générales assure la sécurité, la prévisibilité et la légitimité de son autorité. Dans les juridictions fondées sur la *Common Law*, l'approche a un caractère jurisprudentiel, se reportant sur des décisions antérieures. Le fait d'expliquer comment les décisions ont été prises, de citer des lois, des réglementations et des critères juridiques spécifiques, de renvoyer à des décisions antérieures et d'expliquer les motifs des décisions nouvelles améliore la prévisibilité des décisions du régulateur.

La Suisse appartient aux systèmes de droit civil. Les lois définissent précisément le contexte des décisions. Par exemple, les décisions publiées par la ComCom sont en général motivées de façon détaillée, ce qui augmente leur cohérence. Pour les autres régulateurs, la relative stabilité du cadre institutionnel, rend le risque d'intervention ministérielle directe dans des décisions-clés moindre que dans d'autres pays de l'OCDE. Les difficultés ont plutôt trait à l'imprévisibilité de certaines décisions dans le contexte juridictionnel actuel. Par exemple, les procédures et les appels auprès du système fédéral ont introduit des délais importants en matière de télécommunications avec une forte incertitude pour les opérateurs. En outre, l'hétérogénéité actuelle du système d'appels ne favorise pas la cohérence de la jurisprudence, les appels en matière de concurrence relevant d'une instance différente de celle prévue pour les autorités sectorielles. La révision en cours du système judiciaire permettra de remédier en partie à cet état de fait, tout en supprimant la possibilité de recours au Tribunal fédéral en matière de télécommunications.

Respect de la procédure et consultation avec les parties prenantes

La garantie d'une procédure régulière et la consultation des parties prenantes sont nécessaires pour instaurer la confiance, particulièrement chez les nouveaux opérateurs. Respecter les droits procéduraux des protagonistes est également indispensable au renforcement de la confiance. Les traditions de dialogue et de consensus qui sont un des points forts de la Suisse¹⁰⁵, permettent généralement d'assurer un haut niveau de consultation des parties prenantes.

Évaluation pour l'action publique

L'analyse des pouvoirs des autorités de régulation étudiée reflète le caractère encore partiellement inachevé du processus de libéralisation en Suisse. Il reflète dans le cas du transport ferroviaire les adaptations nécessaires dans le cadre de l'accord bilatéral. Par ailleurs, en matière postale ou de télécommunications, la situation des régulateurs suisses conduit à leur attribuer moins de pouvoirs que dans un certain nombre de pays Européens. De plus, la complexité du système institutionnel, compte tenu du nombre d'autorités concernées dans certains cas, ne contribue pas à renforcer le système de régulation dans son ensemble. Pour autant, dans l'ensemble, l'exercice par les autorités de régulation de leur pouvoir montre un grand souci de respecter des principes de régulation de haute qualité. La transparence et l'information sont des points forts du système Suisse. Ils patissent cependant des pouvoirs encore insuffisants des régulateurs pour obtenir certaines informations, ainsi que de l'incertitude introduite dans certains cas par l'organisation actuelle des recours et des aspects juridictionnels.

ÉVALUER LA PERFORMANCE DES AUTORITÉS DE RÉGULATION

Évaluer les performances en vue des résultats, une tâche complexe

L'évaluation des performances a pour objectif d'améliorer les résultats¹⁰⁶ des régulateurs sur une base objective. Ceci implique de mesurer si l'action des régulateurs a produit les résultats attendus et si ces résultats sont satisfaisants. L'évaluation contribue à la qualité du système de régulation en suggérant les ajustements nécessaires. L'évaluation de la performance des régulateurs peut être réalisée *a priori* ou *a posteriori*. L'évaluation *a priori* passe par une Analyse de l'impact de la réglementation (AIR) dans le cas du travail normatif¹⁰⁷. L'analyse *a posteriori* suppose de réévaluer les objectifs assignés à l'institution de régulation pour voir s'ils ont été remplis et s'ils sont toujours d'actualité. Quand les autorités de régulation sont mises en place dans le cadre d'une loi ou d'une ordonnance, l'analyse d'impact préalable, et le message détaillé apportant les justifications du dispositif créé, doivent permettre de clarifier les objectifs et les missions de l'institution. Ceci vaut pour les institutions de création récente, ComCom, PostReg, et OFCOM mais ne peut s'appliquer de façon rétroactive à des institutions plus anciennes telles que l'OFAC ou l'OFT.

L'évaluation *a posteriori* permet d'évaluer l'impact économique et social des régulateurs au regard des pouvoirs et des ressources qui leur sont dévolus. Ceci est essentiel pour des institutions financées sur fonds publics qui ont une obligation de rendre compte. Ce processus nécessite une approche équilibrée, car une évaluation trop rigoureuse pourrait être utilisée pour amoindrir l'indépendance des régulateurs. En sens inverse, l'absence d'évaluation pourrait soulever des doutes sur leur légitimité et limiter leur influence.

Les divers piliers de l'évaluation

L'évaluation porte sur les points suivants :

- Une évaluation de l'utilisation des deniers publics, (utilisation en conformité avec la réglementation). L'évaluation financière est confiée aux organes en charge de l'audit des comptes publics.
- Un examen du cadre décisionnel et institutionnel du régulateur d'un point de vue juridique. Cet examen, effectué par les instances d'appel et en dernier ressort le Tribunal fédéral contribue également à la bonne reddition de comptes des régulateurs.
- Une évaluation large de la performance en termes économiques, qui peut comprendre :
 - Une auto-évaluation, réalisée par l'agence de surveillance elle-même ;
 - Une évaluation réalisée par un organe public, ministère de tutelle, ou contrôle des comptes, qui rendra compte le cas échéant au Parlement en termes généraux de l'efficacité de ses politiques ;
 - Une évaluation indépendante réalisée dans un cadre universitaire pour contribuer au débat public.

Ce rapport est focalisé sur la performance financière et économique. L'évaluation des performances réclame une définition claire des objectifs des régulateurs, généralement énoncés dans les lois ou textes juridiques. En théorie, il convient de donner aux régulateurs des objectifs clairs, et si possible, de ne leur en donner qu'un seul, par exemple ouvrir un secteur à la concurrence, ou assurer la sécurité. En pratique, les régulateurs sectoriels se voient souvent confier plusieurs objectifs, ce qui est le cas des régulateurs suisses concernés. Si la situation est relativement claire en matière postale et de télécommunications, les objectifs de l'OFT et de l'OFAC sont définis dans des termes généraux et recouvrent de multiples fonctions. Cependant, au stade actuel, ni l'OFT, ni l'OFAC ne sont des régulateurs indépendants, même s'ils assument certaines fonctions qui pourraient revenir à de tels régulateurs. L'arbitrage entre différents objectifs d'importance politique équivalente, comme la sécurité et le développement économique, ressort d'une décision politique, qui doit être débattue et déterminée au niveau approprié. Ces objectifs ne sauraient être poursuivis dans le cadre technique d'une agence de régulation indépendante. Quand la multiplicité d'objectifs ne peut être évitée, il est souvent utile de les hiérarchiser au niveau des textes juridiques d'origine, pour améliorer les conditions de fonctionnement de l'autorité de régulation.

La pratique actuelle de l'audit et de l'évaluation de la performance en Suisse

Les activités d'évaluation sont nombreuses en Suisse, et nourries par des évaluations officielles, des auto-évaluations, ainsi que des évaluations indépendantes. La révision de la Constitution en 2000 introduit l'article 170 qui instaure l'évaluation de l'efficacité des mesures prises par la Confédération. Ceci a conduit à réviser la loi sur le Parlement. Plusieurs institutions investies de fonctions d'audit sont en charge d'évaluer la performance du secteur public et ont vu cette mission renforcée récemment :

- Le Contrôle fédéral des finances (CFedFi) est très indépendant et assiste le Parlement ainsi que le Conseil Fédéral dans la surveillance de l'administration fédérale. Le CFedFi a d'ailleurs été amené à redéfinir son organisation et ses missions dans le cadre de l'évolution rapide du secteur public en Suisse au début des années 2000. Actuellement, son rôle comprend à la fois la surveillance de la bonne utilisation des deniers publics, mais aussi des contrôles spéciaux, incluant des audits de rentabilité, qui se rapprochent d'une fonction d'évaluation de la performance.
- Le contrôle parlementaire de l'administration (CPA), créé en 1991, est le centre de compétences de l'Assemblée fédérale en matière d'évaluation, d'après la loi sur le Parlement, et sur la base de mandats confiés individuellement par les commissions parlementaires. Les évaluations du CPA dans la période récente n'ont pas abordé frontalement la problématique des secteurs étudiés. Le CPA a cependant effectué un rapport sur la gestion moderne de la justice en 2001 pour la commission de gestion du conseil des états, visant à améliorer l'efficacité du système judiciaire dans son entier, ce qui inclut les commissions de recours du DETEC ainsi que celle pour les questions de concurrence.

Les rapports d'évaluation du Contrôle Fédéral des Finances sur la pratique d'auto-évaluation des offices permettent de noter les progrès accomplis, notamment en matière de transport, ainsi que les lacunes persistantes en matière aérienne (encadré 11). Ce rapport mentionne que l'OFAC « *n'a que récemment pris conscience que sa mission consistait d'abord à contrôler, surveiller et réguler, alors qu'il se voyait auparavant plutôt dans un rôle de soutien à l'industrie aéronautique helvétique, en cherchant à maintenir un climat de confiance* ». Par ailleurs ce rapport note que l'OFAC n'a pas conduit d'étude sur la libéralisation dans le transport aérien, notamment par rapport aux effets en termes de qualité de prestations, sur les possibilités d'économie, ou encore le niveau de sécurité. D'autres rapports sont effectués directement par les commissions parlementaires, notamment la commission de gestion du conseil des États. Ceci a notamment concerné en 1999 les changements à la direction générale de La Poste¹⁰⁸ ou bien la gestion de la crise Swissair¹⁰⁹. Ce rapport estimait notamment que la Confédération doit mener des analyses afin d'anticiper les crises et que la sécurité doit faire l'objet d'une analyse continue.

Encadré 11. Les évaluations récentes effectuées par le Contrôle Fédéral des Finances

La pratique d'auto-évaluation des offices, OFAC et OFT

Le Contrôle Fédéral des finances (CFedFi), a procédé en 2005 à une méta-analyse des pratiques évaluatives de dix services de l'administration fédérale. Ceci fait suite à une pré-étude de Widmer en 1999, qui avait analysé une dizaine d'organisations, dont le SECO. L'analyse du CFedFi s'est concentrée sur dix offices, et a inclus l'OFAC et l'OFT qui n'avaient pas été considérés dans la pré-étude. Ceci a permis d'évaluer la qualité des informations générales diffusées sur Internet, des derniers rapports annuels, des deux derniers messages des lois en cours, et d'autres rapports de gestion. Cette étude a illustré les lacunes de l'OFAC, dont le service statistique était très sommaire, le service controlling seulement prévu, alors que l'OFT disposait d'un controlling intégré ainsi que d'un organe d'évaluation intégré à l'État major. Le rapport du CFedFi montre que l'absence de données de base a restreint les possibilités de mener des analyses à l'OFAC, et que l'office n'avait pas d'informations fiables quant aux effets de ses actions. Cependant, l'OFAC a commissionné des études externes pour guider la réflexion. Le rapport recommande d'accroître la coordination avec d'autres offices notamment en ce qui concerne les infrastructures de transport. En revanche, selon ce rapport, l'OFT semble avoir développé des évaluations d'impact régulières, notamment compte tenu du besoin de reporting au Parlement sur les transferts de la route vers le rail. Ce rapport a également analysé les contrats de prestations avec les CFF pour l'OFT. La réflexion en matière de transport nécessite de combler encore certaines lacunes pour disposer de tous les indicateurs nécessaires avec l'ensemble des partenaires concernés, qui incluent l'office fédéral de la statistique, du développement territorial, les CFF, La Poste et le LITRA, le service d'information des transports. Enfin, le rapport du CFedFi mentionne l'existence d'un projet d'institut pour la sécurité technique, qui regrouperait différents services au sein du DETEC. Le rapport souligne également la forte dépendance vis-à-vis des normes internationales et conclut avec la nécessité de développer la réflexion sur les modèles d'impact à l'office et de développer l'accès aux données de base.

Les rapports annuels

Ceux-ci se concentrent sur les principaux postes de dépenses de la Confédération. L'OFT a été abordé à travers les projets sur les transversales alpines (2004, 2003, 2002, 2001). Le rapport de 2000 a noté la mise en place de l'inspectorat de finance et d'audit, rattaché à la direction de l'OFT. Les contrats de prestations entre les CFF et la Confédération sur la période 1999-2002, qui conduisent au versement de subventions, ont été analysés en 2002-2003. Ces rapports ont demandé notamment des réaménagements sur les indicateurs et les seuils mesurables pour le contrat suivant, ont effectué une analyse des accords de prestations au sein des CFF, entre le trafic voyageurs, marchandises et la gestion de l'infrastructure. La nécessité d'une comptabilité analytique à l'OFAC a été identifiée en 2003, ainsi que le besoin de remanier l'ordonnance sur les redevances de façon à ce que celles-ci suffisent à couvrir les coûts. Les analyses ont également abordé le prêt à Swissair (2002).

Autoévaluation des autorités de régulation

L'auto-évaluation est relativement développée en Suisse, même si elle reste de qualité inégale (encadré 9), avec une publication régulière de rapports annuels pour toutes les autorités étudiées dans ce rapport. PostReg, de création récente, et avec des ressources limitées, a publié son premier rapport annuel en juillet 2005. En revanche, les capacités des agences concernées en matière d'auto-évaluation varient. L'OFT a mis en place une fonction interne indépendante spécifique d'inspection des finances, qui est en charge notamment de la surveillance des grands projets ferroviaires. Toutes les autorités concernées ont des unités d'études économiques et statistiques à des degrés divers. De surcroît, les offices peuvent réaliser, où faire réaliser un certain nombre d'expertises. L'OFACOM présente sans doute la plus grande richesse en termes d'évaluation. L'office rend publiques des analyses de la demande et de l'offre sur le marché, ainsi que des études en matière de prix et de régulation, confiée à un universitaire (Infra). En matière aérienne, l'OFAC avait également demandé un rapport à l'OACI en matière de supervision de la sécurité.

Évaluations conduites dans un cadre européen

Dans le cas de la Suisse, l'influence du contexte européen est forte en matière d'évaluation des performances. Quand un accord bilatéral existe avec l'UE, ce qui est le cas en matière de transport aérien et ferroviaire, la Suisse est automatiquement incluse dans les évaluations européennes. Ceci est le cas par exemple des données élaborées par la DG TREN (2005) en matière de transport aérien. En matière ferroviaire, la Suisse a été intégrée dans plusieurs évaluations sur l'ouverture des marchés qui ont été

réalisées dans un cadre européen¹¹⁰. Dans les autres secteurs, les autorités de régulation suisse s'efforcent de faire réaliser par elles mêmes de telles évaluations, qui représentent des éléments cruciaux pour guider leur action. Ceci est le cas pour l'OFCOM. Bien qu'il n'existe pas d'accord bilatéral avec l'UE pour les télécommunications, l'office a commandité à l'institut WIK un 8^{ème} rapport d'implémentation de l'Union européenne étendu à la Suisse, en 2003, et a réalisé lui-même un 9^{ème} et 10^{ème} rapport en 2004 et 2005. Ceux-ci suivent la méthodologie et les procédures des rapports publiés par la Commission Européenne pour les pays européens. Enfin, en matière postale, WIK (2005) a eu pour mandat d'étudier l'ouverture progressive du marché postal en Suisse, en recommandant notamment l'ouverture à la concurrence en 2006. Enfin, il existe une fiche de score sur l'efficacité relative des autorités de régulation pour les communications électroniques dans l'Union européenne, qui évalue les pouvoirs accordés aux ARN et leur mise en œuvre. En dépit de son caractère schématique, ce type d'approche révèle un lien étroit entre la qualité de la régulation, et les niveaux d'investissement correspondants, mais la Suisse n'a pas pour le moment été incluse dans ces évaluations. La qualité du régulateur est mesurée dans une optique de régulation de haute qualité, tenant en compte la transparence, l'indépendance, la rapidité des procédures, l'efficacité des sanctions, des procédures de régulation des disputes, et la mise en œuvre de l'accès.

Évaluation indépendante réalisée par des universitaires

L'évaluation indépendante par des universitaires peut aussi apporter une contribution très utile à l'évaluation des autorités de régulation, mais elle est souvent commanditée soit dans un cadre public, soit par des entreprises du secteur. Il existe toutefois une distinction entre une évaluation « sectorielle » et l'évaluation des agences de régulation en tant que telles. Les agences de régulation sont définies par la loi et par des normes secondaires et leur action doit être accomplie dans leur cadre juridique initial. Beaucoup des déficiences illustrées dans ces études ne sont pas le résultat direct de la performance des autorités de régulation, mais reflètent plutôt les limites imposées à leur marge d'action et leur indépendance par le cadre réglementaire.

L'étude confiée en matière de régulation par l'OFCOM au professeur Finger¹¹¹ en représente un bon exemple. Ceci recouvre une analyse de la performance de la régulation sur la base d'études de cas réalisées dans huit pays industrialisés, dont la Suisse. Cette étude vise à examiner l'efficacité des Autorités de régulation nationales (ARN) dans la régulation des secteurs. L'étude a considéré des paramètres qui pouvaient être pris comme des « résultats » de l'action du régulateur, comme le nombre d'opérateur, la part de marché de l'opérateur historique, les prix, le choix, la qualité, l'information des consommateurs. Elle montre que l'impact du régulateur est faible en matière de prix finaux, de disponibilité des services, ainsi que d'information au consommateur. Elle montre également une tension forte avec l'opérateur historique, ainsi qu'avec le système judiciaire en Suisse, qui a régulièrement empêché les autorités du domaine d'avancer en matière d'interconnexion dans le contexte actuel. L'existence de conflits amoindrit l'efficacité de l'action du régulateur. L'étude conclut également que la dilution des responsabilités en Suisse, entre les deux régulateurs, ainsi qu'avec la surveillance des prix, sans compter le rôle des recours, offre un cadre peu clair à l'exercice des responsabilités du régulateur. Enfin, la faible action du régulateur en matière de protection des consommateurs serait peut-être liée au manque de définition d'objectifs de service public, qui n'incluent pas la protection des consommateurs.

Implications pour l'action publique

Dans l'ensemble, la pratique de l'évaluation est très développée en Suisse, même si des lacunes restent à combler dans certains domaines. Le caractère hétérogène du système de régulation à travers les secteurs, et le caractère incrémental des réformes soulignent l'intérêt d'une approche globale pour évaluer les adaptations nécessaires du service public. Ceci pose également la question de l'impact effectif des évaluations, et du temps nécessaire pour mettre en œuvre les conclusions de celles-ci quand elles nécessitent une adaptation législative.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

La Suisse fait face de façon générale au besoin de moderniser la gestion de ses secteurs d'infrastructure. Ceux-ci sont confrontés à des attentes importantes au niveau des citoyens et jouent un rôle pour la croissance économique à long terme. Les analyses de l'OCDE montrent qu'il existe un lien entre les performances économiques à long terme et la qualité du cadre réglementaire. Le renforcement des perspectives de croissance et l'amélioration des opportunités économiques offertes aux citoyens sont des objectifs majeurs pour que la Suisse conserve son niveau de prospérité relativement aux autres pays de l'OCDE. Une bonne insertion au niveau européen est également très importante pour des secteurs de communication et de transport. Des pratiques de bonne gouvernance sont reconnues de façon croissante comme contribuant à la compétitivité économique, avec une offre de services publics dynamique, et un environnement institutionnel apte à intégrer le changement. L'approche en termes de gouvernance permet une analyse du cadre réglementaire prenant en compte l'interface entre les structures institutionnelles et l'environnement économique. L'enjeu est de déterminer comment le système de gouvernance et les institutions de régulation peuvent aider à atteindre les objectifs économiques et sociaux et répondre aux priorités politiques. La modernisation des secteurs d'infrastructure s'inscrit dans un débat public complexe en Suisse, où le service public joue un rôle majeur.

Le contexte général du service public et de son avenir

Les réformes de l'architecture institutionnelle du système de régulation abordées dans ce rapport se situent dans le contexte général du service public, qui est un des aspects clés du débat public en Suisse. Le Conseil fédéral a présenté un rapport général « Le service public dans le domaine des infrastructures » au Parlement¹¹², qui présente un examen détaillé des principaux défis posés par la libéralisation des marchés pour les services postaux et de télécommunications, ainsi que pour les transports. Si ce rapport souligne l'évolution positive de la performance dans le domaine des infrastructures, il souligne aussi le besoin de nouvelles réformes. L'accroissement de l'efficacité doit permettre de maîtriser l'évolution des prix relatifs en contrôlant les charges financières. Tout en soulignant les progrès accomplis et la qualité des prestations offertes, le rapport reconnaît que la libéralisation reste parfois en retrait par rapport à celle de l'Union européenne, alors même que les réformes sont rendues nécessaires par l'interdépendance économique croissante. Cependant, ce rapport ne retient pas explicitement la protection des consommateurs parmi ses objectifs.

Ce rapport a conduit à définir de nouvelles lignes directrices pour le service public, pour obtenir des principes généraux. Ces principes reconnaissent la nécessité de distinguer la fonction de régulateur des autres fonctions assumées par les pouvoirs publics. Ceci vise à moderniser l'architecture institutionnelle de façon adéquate pour offrir un cadre clair permettant d'atteindre les objectifs recherchés. Le rapport souligne les progrès en voie d'être accomplis grâce à la révision de la loi sur les télécommunications, la réforme des Chemins de fer 2, ou bien les étapes à venir dans le domaine postal, sous réserve que les conditions de financement du service universel soient préservées. L'objectif est de fournir à l'avenir une offre de services de base sûre, finançable, couvrant tout le territoire et de bonne qualité, avec des gains de productivité permettant de maintenir les prix à un niveau abordable. Chaque secteur doit financer ses prestations de base, sauf dans le domaine des transports publics. Le rapport reconnaît le caractère déterminant des évolutions européennes. Il note que la compatibilité doit être assurée là où elle est judicieuse, tout en se réservant le droit de s'écarter des normes de l'UE pour des raisons majeures. Ce rapport reconnaît le besoin de renforcer les fonctions de régulateur en confiant à l'avenir des pouvoirs supplémentaires aux autorités de régulation, notamment dans le domaine des télécommunications et de la poste.

En juin 2005, le Conseil des États a décidé de demander au Conseil fédéral d'élaborer un article constitutionnel sur la question du service public et de son avenir. Toutefois, la lecture des exemples étrangers montre que la constitutionnalisation des contraintes de service public présente le risque de réduire la flexibilité nécessaire, et de freiner les adaptations futures, alors que les évolutions technologiques, économiques et politiques peuvent entraîner des bouleversements majeurs.

**Encadré 12. Le service public dans le domaine des infrastructures en Suisse,
Concurrence, service universel et services d'intérêt général**

Le service public renvoie aux justifications de l'intervention publique : imperfection de marché, monopole naturel, bien public, externalité, critère de redistribution. Son approche dépend du contexte institutionnel et juridique des différents pays. En la matière la Suisse connaît des débats importants, à l'instar de la France. Un élément important est d'isoler la question des missions et objectifs du service, de celle des moyens utilisés pour atteindre ces objectifs. Le service public est défini par le Conseil fédéral par différents critères :

- Service de base de qualité défini sur un plan politique accessible à toutes les catégories de population,
- Offert de façon homogène à travers le pays, avec une qualité contrôlée,
- Avec un Prix abordable pour tous,
- Selon les mêmes principes,
- Avec une continuité du service.

Pour la politique de la concurrence, le service public peut être perçu comme une contrainte, liée aux obligations de service non commercial¹¹³. L'étendue de la définition du service universel affecte de façon significative la concurrence. En dépit du rôle du service public, il n'existe pas en Suisse d'approche générale des obligations de services publics dans différents secteurs, celles-ci étant définies selon la logique propre à chacun des secteurs. De façon générique, le service universel peut être financé par des subventions croisées, des transferts publics, ou des redevances payées par les acteurs du marché. Les subventions croisées sont le modèle traditionnel de financement du service public, par exemple pour les télécommunications et la poste en Suisse. Cependant, de façon générale, elles ne sont pas transparentes et peuvent induire des distorsions de prix : il est important d'assurer une information suffisante sur les conditions de financement du service universel. Dans un contexte où des asymétries d'information perdurent, il n'existe que des solutions dites de 2^{ème} rang visant à limiter les rentes informationnelles. Depuis 1996 en matière de chemins de fer, un service de mandat de prestation a été mis en place en Suisse. La possibilité de concurrence en cas de demande de remboursement des coûts du service universel tend à modérer les coûts.

La Suisse fait face, comme d'autres pays, à la nécessité de moderniser ses infrastructures dans une optique concurrentielle. Ceci conduit à reconsidérer le rôle de la concurrence, parfois perçue comme antinomique du service public, pour mieux concilier équité et efficacité¹¹⁴. La concurrence peut au contraire être reconnue comme un élément contribuant à l'intérêt général, car elle permet d'améliorer l'efficacité du service et la qualité des prestations.

Évaluation générale

Le système de régulation suisse a permis d'accompagner jusqu'à présent un certain nombre de mutations économiques de façon positive. La population et les entreprises jouissent d'un haut niveau de services de qualité. Des éléments de marché ont été introduits dans certains domaines, comme les télécommunications ou le transport ferroviaire de marchandises, où la Suisse est en avance par rapport à un certain nombre de pays européens. La recherche du consensus, l'attachement important au service public, ainsi qu'aux valeurs de cohésion sociale et d'équité territoriales, définissent un cadre institutionnel et culturel qui permet aux secteurs d'infrastructure de jouer un rôle clé dans le développement économique et social. Les modes de fonctionnement et les pratiques de régulation suisses reflètent un haut niveau d'expertise technique, de consultation et de transparence.

Pour autant les mutations ne sont pas été exemptes de défis. Des efforts considérables ont été effectués pour moderniser le cadre de la politique de la concurrence¹¹⁵. Dans le domaine des infrastructures, les structures de régulation ont été dans l'ensemble peu développées, avec une indépendance encore limitée, et dotées de moyens, de ressources et de pouvoirs insuffisants pour impulser certaines des mutations nécessaires. Le secteur du transport aérien a connu des mutations difficiles. Les évolutions dans le domaine postal suscitent des attentes inquiètes parmi la population, notamment dans certaines régions périphériques, alors que le régulateur aurait besoin de pouvoirs plus importants en matière de prix et pour contrôler la séparation des comptes de La Poste. Le développement des infrastructures ferroviaires représente un effort financier majeur pour la Confédération. En matière de télécommunications, les citoyens ont longtemps payé un prix relativement important pour leurs communications mobiles, tandis que le retard dans la mise en œuvre du dégroupage de la boucle locale, et l'absence de pouvoirs correspondants du régulateur, ne leur a pas permis de bénéficier jusqu'à présent d'offres aussi attractives et diversifiées en matière d'Internet et de services associés, que dans les pays voisins.

La Suisse fait également face aux défis que rencontre un pays de taille relativement petite par rapport aux évolutions majeures que connaissent les pays de son environnement immédiat, au sein de l'Union européenne. Les fortes impulsions données au niveau européen dans les activités de réseau ont eu des conséquences majeures pour les partenaires et voisins de la Suisse, qui ont été amenés à évoluer eux aussi dans ces domaines.

Ceci pose en retour la question de la cadence des réformes en Suisse, et de la possibilité d'insérer des institutions de régulation fortes et indépendantes dans le contexte administratif et social. Le rythme des réformes est conditionné par le temps nécessaire pour trouver une majorité politique et un soutien populaire. La mise en œuvre de projets majeurs, concernant la vie de tous les citoyens pour des services essentiels de la vie quotidienne prend donc nécessairement du temps. Ce temps est nécessaire pour convaincre, rassembler et mettre en œuvre. La conséquence est que des réformes d'envergure ne peuvent se faire qu'avec une certaine lenteur.

La capacité d'adaptation du système suisse par rapport aux mutations économiques en cours est alors posée. Si dans certains cas l'existence d'un accord bilatéral permet au système institutionnel d'évoluer en phase avec l'environnement européen, dans d'autres cas où la compatibilité européenne n'a pas été jugée comme absolument nécessaire, les évolutions sont plus lentes.

Tout ceci se reflète dans l'évolution des autorités de régulation. Les mutations ont été amorcées, mais elles sont loin d'être achevées. La relative complexité qui caractérise certains secteurs montre que l'accumulation de réformes à caractère incrémental peut avoir ses limites. Dans le domaine du transport aérien, les évolutions passées ont montré les risques liés aux lenteurs dans l'adaptation du système institutionnel face à un environnement de marché libéralisé. Les réformes menées jusqu'à présent n'ont été que partielles et effectuées au coup par coup.

Il conviendrait également de situer ce système dans une perspective gouvernementale « globale », permettant une approche cohérente des questions d'architecture institutionnelle et transversales à travers les secteurs en cause. Cette perspective globale peut tout à fait englober la conception de service public, assurant à la population et aux acteurs en cause, qu'un marché libéralisé n'est pas un marché sans règles, mais un marché où une concurrence transparente et équitable doit s'imposer à tous pour permettre de bénéficier des meilleurs services au moindre coût. Le rapport du Conseil fédéral de 2004 sur l'avenir du Service Public, illustre bien les enjeux et le cadre stratégique qui peut être fixé.

L'évolution du cadre institutionnel des autorités de régulation peut être perçue comme un élément positif à verser au débat. Elle implique notamment de clarifier la fonction de régulateur au sein du système administratif. Il s'agit d'un processus dynamique et continu, car les changements institutionnels sont souvent délicats à mettre en œuvre, et nécessitent une pleine adhésion des acteurs pour être efficaces. Cette

évolution permettrait sans doute aux réformes en cours de produire dans certains cas une efficacité accrue, en améliorant les conditions du service offert aux citoyens, et en accélérant le rythme des mutations économiques. La diversité des expériences des pays de l'OCDE offre également une palette de solutions possibles, qui permettront sans doute de sélectionner les options politiques et administratives les mieux adaptées au contexte du pays.

Recommandations

Les recommandations qui suivent sont cohérentes avec la structure analytique de ce rapport et s'inspirent de l'expérience internationale. Leur mise en œuvre nécessitera de considérer les pratiques nationales et les possibilités juridiques, car les autorités de régulation font partie d'un ensemble institutionnel. Une partie des changements proposés mettra plusieurs années à être appliquée. En outre, ces changements nécessiteront de nouvelles pratiques institutionnelles, ainsi que l'accord et la participation de toutes les parties prenantes.

1. Accroître la cohérence du cadre de régulation dans les secteurs concernés, avec des mandats et des objectifs clarifiés.

L'approche de la réglementation de haute qualité conduit à définir un cadre de gouvernance cohérent pour les autorités de régulation. Celui-ci vise à atteindre les objectifs définis au niveau des politiques publiques ainsi qu'à développer des activités de marché dans les secteurs régulés tout en tenant compte de leurs caractéristiques spécifiques. Les autorités de régulation ne sauraient opérer sans un cadre de référence clarifié, et des objectifs précisément définis. Les décisions prises par ces autorités nécessitent des principes clairs et intelligibles par l'ensemble des parties. Un cadre de gouvernance efficace suppose de définir précisément les responsabilités des différents acteurs. L'expérience montre que des institutions poursuivant des objectifs multiples, et partiellement contradictoires, sont souvent moins à même de s'acquitter de leurs diverses missions de façon satisfaisante.

Les autorités concernées par la présente étude ont des situations contrastées. Si les mandats de la ComCom ou de PostReg sont définis de façons précises dans le cadre de textes récents, les mandats et les objectifs d'autorités existant de longue date, et exerçant des responsabilités dans un cadre très large, sont définis de façon plus générique. Ceci est notamment le cas pour l'OFT et l'OFAC. Cependant, en matière de transport, la Constitution stipule des objectifs précis pour la politique ferroviaire, qui définissent de facto les missions de l'OFT. En matière aérienne, le cadre est moins clair. La situation actuelle conduit à confier des fonctions de sécurité et également des fonctions de promotion économique à l'OFAC. Les réformes récentes ont modernisé le cadre réglementaire, pour renforcer la sécurité. La réorganisation de l'OFAC a permis de clarifier en interne la façon dont les divers objectifs de sécurité et de développement économique pouvaient être assurés. Cependant, il est possible de se demander s'il ne serait pas souhaitable d'aller plus loin, avec par exemple, une séparation encore plus forte des services en charge de la sécurité, par exemple avec une distinction géographique dans un premier temps. Ceci pourrait permettre de renforcer une approche autonome en matière de sécurité, avant d'envisager le cas échéant, d'assurer cette fonction de façon distincte.

De façon similaire, l'OFAC continue d'assumer des fonctions servant à développer le secteur, simultanément à des fonctions de régulation, destinées à assurer le meilleur service au moindre coût. Cette ambiguïté a été relevée par le Contrôle Fédéral des Finances dans son évaluation. De plus, l'OFAC ne dispose que d'une fonction de surveillance générale et pas de régulation en matière de charges aéroportuaires et de redevances, fonction exercée en commun avec le Surveillant des prix. Il est possible de s'interroger quant à la possibilité d'identifier clairement à l'avenir la nature des fonctions de régulation économique que l'OFAC est, ou pourrait, être amené à exercer, et de les regrouper. La clarification des fonctions et des missions peut aussi s'appliquer en matière de contrôle aérien. Une réflexion pourrait être entamée quant à la représentation des intérêts de la Confédération au sein du conseil d'administration de Skyguide pour clarifier la nature des tâches de service public assumées par cet organisme tout en lui offrant des compensations financières adéquates.

Des possibilités de clarification et de restructurations potentielles peuvent aussi émerger en matière ferroviaire. Le cadre de régulation est en voie d'évolution. Certaines des fonctions de régulation économique sont assumées par la CACF, ainsi que par un organisme de gestion des sillons relevant des opérateurs. Dans le cadre de la réforme des Chemins de fer II, il est prévu d'établir un service indépendant de gestion des sillons. Les autorités suisses pourraient considérer la possibilité d'établir une autorité de régulation distincte consolidant les fonctions de régulation économique en matière ferroviaire. Ceci permettrait de clarifier en partie les fonctions de l'OFT, qui assume également des responsabilités de développement de l'infrastructure et de gestion de la sécurité, à l'instar de ministères comparables dans d'autres pays voisins.

En matière de télécommunications, l'architecture institutionnelle apparaît complexe. La ComCom peut faire appel aux services de l'Office de la Communication, alors que par ailleurs, cet office peut également recevoir des instructions du Département. Il semblerait que des marges de progrès existent encore pour la clarification du partage des rôles et des compétences entre la ComCom et l'OFCOM.

2. *Renforcer les structures de régulation en Suisse dans les secteurs concernés avec une indépendance et des moyens accrus.*

L'internationalisation croissante des activités dans un certain nombre de secteurs d'infrastructure a mis en exergue le besoin d'assurer des conditions de marché homogènes et prévisibles pour les divers opérateurs, et à garantir la neutralité générale du cadre de régulation. Ceci conduit à retour à mener une réflexion sur les structures de régulation, et leur indépendance pour accompagner les mutations en cours. Tel est notamment le cas en matière de télécommunications, de transport aérien, en matière de gestion des sillons ferroviaires ainsi qu'en matière postale. L'expérience d'un certain nombre de pays Membres de l'OCDE qui ont adapté leur contexte réglementaire dans les années récentes, notamment en Europe, peut offrir des éléments de référence pour nourrir la réflexion institutionnelle même si les structures et les choix statutaires diffèrent. En effet, l'élaboration du cadre institutionnel doit tenir compte des structures et du contexte réglementaire de chaque pays.

En Suisse, le cadre actuel de la régulation comporte des autorités de statut hétérogène, avec des moyens très inégaux. Les entités qui jouissent actuellement d'une réelle indépendance, prennent la forme de l'administration décentralisée, avec un statut de Commission extra-parlementaire, accordé à la ComCom et à la CACF. Cependant, des marges de réforme existent, notamment en raison d'une durée de mandats relativement courte, des conditions d'exercices des membres, et de l'absence de secrétariat propre.

Les autorités suisses pourraient considérer l'option de redéfinir un cadre statutaire général pour les autorités de régulation quand l'indépendance s'avère nécessaire, si possible au niveau de la loi. Celui-ci pourrait être dérivé du cadre des commissions extra parlementaires, avec certaines adaptations. La durée de mandat des commissaires pourrait être plus longue. L'expérience montre que des nominations de commissaires échelonnées tendent à conférer une plus grande stabilité et cohérence temporelle aux décisions des autorités de régulation. Le fait de restreindre la possibilité de renouvellement de mandat tend également à accroître l'indépendance des organes, même si ceci doit être équilibré avec le besoin d'expérience et d'expertise technique. La fonction de régulateur requiert souvent un investissement personnel important de la part des commissaires, qui requiert une rémunération attractive. Le fait de nommer des régulateurs à un haut niveau politique peut également être un moyen de refléter le statut de leurs fonctions ainsi que leur indépendance. Ceci pourrait passer pour la Suisse par une nomination au niveau du Conseil Fédéral. L'indépendance des autorités requiert l'absence d'instructions du département à qui elles pourraient être administrativement rattachées. La recherche de l'indépendance implique des dispositions spécifiques assurant l'intégrité des fonctions du régulateur par rapport aux intérêts privés. Certains pays ont put choisir de mettre en œuvre des restrictions à l'exercice d'une activité ultérieure dans le secteur régulé pour les commissaires. Dans d'autres cas, une déclaration de toute activité passée antérieure reliée au secteur est obligatoire.

Les autorités de régulation, même si elles sont souvent d'une taille limitée, ont besoin d'un haut niveau d'expertise technique permettant d'asseoir leur autorité et de conforter leur indépendance. Les autorités Suisses pourraient ainsi explorer la possibilité pour les autorités de régulation de systématiquement disposer de leur propre secrétariat, proportionnellement aux responsabilités qui leur sont dévolues. Par exemple, ceci n'est pas le cas actuellement de la ComCom. Le financement est une autre caractéristique qui peut influencer sur l'indépendance. Un moyen de la renforcer est d'avoir recours à des redevances dont les modes de calcul seraient stipulés dans les lois, ou d'utiliser un financement budgétaire mais selon des modalités particulières sécurisant les ressources des régulateurs.

Le secteur postal est également un secteur où le besoin de régulation indépendante commence à se faire ressentir, compte tenu des perspectives d'ouverture de ce marché. Le cadre institutionnel actuel vise à amorcer la clarification des fonctions de l'État régulateur par rapport à l'État actionnaire, propriétaire de la poste. Cependant, l'actuelle entité PostReg, établie dans le cadre d'une ordonnance, n'a pas pour le moment un statut d'autorité de régulation indépendante, à l'instar des choix effectués dans un certain nombre de pays voisins. Ceci a notamment été souligné par le rapport WIK en 2005. Elle a également des fonctions de conception et d'élaboration des politiques qui ne relèvent pas normalement des attributions d'un régulateur indépendant. Les autorités suisses pourraient envisager de permettre à cette autorité d'évoluer vers une indépendance accrue dans le cadre des réformes en cours. Enfin, dans l'optique d'une autorité indépendante, la taille représente une contrainte pratique, qui peut conduire à envisager d'organiser les compétences de façon multisectorielle. Ainsi, d'autres pays Européens, comme l'Allemagne ou la France ont choisi de regrouper les fonctions de régulation en matière de communications.

3. Accroître la capacité des autorités à rendre compte et renforcer la communication avec le public.

Une approche par la réglementation de haute qualité conduit à envisager des moyens procéduraux pour garantir la capacité à rendre compte. Elle vise également à faciliter la compréhension des décisions et des objectifs de la régulation par le public et par les entreprises concernées. Ceci est d'autant plus important que des autorités de régulation n'opèrent pas dans un vide institutionnel, mais doivent trouver les chemins du dialogue, tant avec les responsables politiques qu'avec le public et les citoyens. Ceci leur permet de s'assurer que leur message est bien compris, et que leur action correspond bien aux objectifs qui leur ont été fixés.

La transparence et le consensus qui caractérisent le cadre institutionnel suisse offrent d'importantes garanties en termes de capacité à rendre compte. La pratique de l'évaluation, la qualité de l'information disponible, le souci de consultation et de recherche de consensus, permettent d'impliquer les différents acteurs du marché.

Cependant, il est possible de se demander si une politique de communication plus intense ne permettrait pas de favoriser une meilleure compréhension des enjeux stratégiques au sein de la population. Les autorités de régulation pourraient envisager une prise de participation plus active au débat public. A ce stade, la situation reste inégale selon les secteurs, et selon le degré d'autonomie. L'intensification du dialogue institutionnel peut également passer par une communication plus active vis-à-vis du Parlement, au sein des commissions spécialisées, et lors de la publication du rapport annuel. Le dialogue direct avec le public, les ONG et les relais d'opinion pourrait également être développé. Ceci permettrait d'accroître la compréhension de certains messages alors même que les questions de service public suscitent un fort intérêt ainsi qu'une certaine appréhension au sein de la population.

Enfin, l'évaluation des performances est aussi un élément important pour que les autorités de régulation puissent rendre compte de leur action. Celle-ci est déjà développée en Suisse, compte tenu de l'auto-évaluation, des travaux du Contrôle Fédéral des Finances, et du rôle des évaluations européennes. Cependant, il pourrait être souhaitable d'appuyer l'auto-évaluation sur un appareil statistique plus développé, avec un recours systématique aux évaluations internationales, notamment européennes.

4. *Accroître les pouvoirs des agences de régulation, notamment en termes de tarifs, d'inspections, d'investigation et de sanctions.*

Les autorités de régulation ont besoin d'avoir des pouvoirs suffisants pour accomplir leurs missions. Sinon, elles risquent d'être privées des leviers nécessaires permettant de mettre en œuvre leurs décisions.

La délégation de pouvoirs aux autorités de régulation est restée relativement limitée en Suisse à ce jour. Ceci concerne tant la possibilité d'accéder à l'information, avec des inspections sur site, que la possibilité de sanction, ou le pouvoir de régulation tarifaire quand il devient nécessaire. En matière tarifaire, il pourrait être fructueux d'explorer les possibilités d'accroître le pouvoir d'intervention *ex ante* des autorités sectorielles de régulation après consultation du Surveillant des Prix et de la Comco le cas échéant, dans les cas de situations monopolistique ou de fort pouvoir de marché.

De façon générale, l'efficacité de l'action des autorités de régulation pourrait être renforcée par l'attribution d'un pouvoir de mener des enquêtes et inspections sur site, à l'instar des pouvoirs actuellement attribués à la Comco. De même, un accroissement des pouvoirs de sanction des autorités de régulation permettrait une action plus aisée en cas de non respect des obligations par les entreprises régulées. Ceux-ci devraient notamment inclure la possibilité de sanctions financières permettant de modifier le comportement des entreprises régulées. Par ailleurs, le processus institutionnel devrait être aménagé pour faire en sorte que, lorsque les autorités de régulation préparent et prononcent des sanctions pour comportement déloyal ou non respect de la réglementation, les parties régulées jouissent pleinement des garanties de respect de leurs droits procéduraux.

Ceci pourrait être effectué par exemple en matière de télécommunications ou en matière postale. La ComCom a certes une indépendance reconnue, et une existence acceptée par les acteurs du marché, mais elle ne dispose pas à ce stade de pouvoirs *ex ante* en matière d'interconnexion et pour le dégroupage de la boucle locale. Ceci fait partie des réformes en cours qui ont été discutées au Parlement en 2005. La ComCom ne dispose pas non plus de pouvoirs d'investigation vis-à-vis des entreprises régulées. En matière tarifaire, elle ne dispose pas de pouvoir propre *ex ante*. Un renforcement des capacités d'intervention de la ComCom pourrait lui permettre d'intervenir de façon plus efficace. Ceci pourrait en outre inclure une extension de ses pouvoirs, notamment en termes de sanctions. De même, PostReg ne dispose pas à ce stade de pouvoirs de sanctions à l'égard de la poste pour s'assurer du respect de ses obligations en matière de présentation de comptes et de respect du service universel.

5. *Renforcer la concurrence et la défense des consommateurs dans les secteurs des télécommunications, du transport aérien, des services postaux et ferroviaires à travers des accords et une coopération systématiques avec l'autorité de concurrence et les services de protection des consommateurs.*

Une régulation de qualité nécessite de contribuer à un environnement concurrentiel homogène dans l'ensemble de l'économie. Ceci nécessite une pleine collaboration et une bonne coordination entre les autorités de régulation sectorielles et les services en charge de la concurrence.

Les dispositions existantes en Suisse ont permis de garantir une collaboration satisfaisante en matière de télécommunications. Il serait souhaitable que de telles dispositions soient le cas échéant étendues aux autres secteurs et pour les aspects pertinents, en assurant une consultation croisée entre la Comco et les autorités sectorielles de régulation pour les dossiers correspondants. Par ailleurs, les moyens consacrés à la défense des consommateurs dans les secteurs concernés restent insuffisants. Il conviendrait de développer le rôle des autorités de régulation en la matière, tout en renforçant de façon correspondante les services de protection des consommateurs.

6. *Améliorer le cadre juridique des recours en matière de régulation avec un cadre unifié.*

Un système de régulation de qualité comporte des procédures de recours contre les décisions individuelles, qui ne retardent pas les décisions des entreprises. L'existence de voies de recours efficaces et cohérentes est nécessaire à la création d'un contexte favorable aux investissements et au développement des activités économiques.

Le système actuel des commissions de recours en Suisse montre des situations hétérogènes selon les secteurs et les agences, ainsi qu'un mode de recours différent pour les décisions relevant des politiques de la concurrence. Dans certains cas, notamment en matière de télécommunications, ce cadre juridique a pu entraver certains des efforts des autorités de régulation. Ce système sera profondément remanié dans le cadre de la réforme en cours de la justice. Il est possible d'explorer dans quelle mesure celui-ci permettra d'offrir à l'avenir un cadre juridique unifié pour les recours des décisions des autorités de régulation, incluant également les décisions de la Comco. Il serait souhaitable d'envisager une unité de juridiction entre les recours effectués suite à des décisions des autorités de régulation sectorielles et suite à des décisions de la Comco. Il conviendrait également de veiller à ce que les services judiciaires puissent bénéficier dans leurs procédures de la mise à disposition d'une expertise technique et économique adéquate pour des secteurs à forte technicité.

ABRÉVIATIONS

AAIB	Bureau d'enquête sur les accidents d'aviation
ADSL	Asymmetrical Digital Subscriber Line
AESA	Agence européenne de sécurité aérienne
ARN	Autorités de régulation nationales
BLS	Chemins de fer du Lötschberg
CACF	Commission d'arbitrage dans le domaine des chemins de fer
CFB	Commission fédérale des banques
CFF	Chemins de fer fédéraux suisses
Comco	Commission de la concurrence
ComCom	Commission fédérale de la communication
CRINEN	Commission de recours en matière d'infrastructure et d'environnement
DETEC	Office du département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et des communications
DFE	Département fédéral de l'économie
DFF	Département fédéral des finances
DG TREN	Direction générale de l'énergie et des transports
EBA	Eisenbahn-Bundesamt
ECMT	Conférence européenne des ministres des transports
EEE	Espace économique européen
GATT	General agreement on tariffs and trade
GATS	General agreement on trade services
GSM	Global System for Mobile Communications
ICN	International Competition Network
LA	Loi sur l'aviation
LCart	Loi fédérale sur les cartels

LMI	Loi sur le marché intérieur
LOGA	Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration
LPA	Loi fédérale sur la procédure administrative
LTAF	Loi fédérale sur le Tribunal administratif fédéral
LTC	Loi sur les télécommunications
LTF	Loi fédérale sur le Tribunal fédéral
LTPF	Loi fédérale sur le Tribunal pénal fédéral
MMS	Microsoft Media Server
NATS	National Air Traffic Services
NLFA	Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes
NLR	National Aerospace Laboratory
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFAC	Office fédéral de l'aviation civile
OFCOM	Office fédéral des communications
OFT	Office fédéral des transports
OLOGA	Ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
OPCA	Organe parlementaire de contrôle de l'administration
OPO	Ordonnance sur la poste
OST	Ordonnance sur les services de télécommunication
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
PostReg	Autorité de réglementation des services postaux
PPA	Parité du pouvoir d'achat
RPLP	Redevance sur le trafic poids lourds liée aux prestations
RS	Recueil systématique du droit fédéral

SECO	Secrétariat d'État à l'économie
SMS	Small Message System
TF	Tribunal fédéral
UE	Union européenne
UMTS	Universal Mobile Telecommunications System
UPU	Union postale universelle

NOTES

1. Majone in OCDE 2005.
2. Bureau 1997.
3. Les données publiées par le Temps, 9 mai 2005, tendraient à placer Swisscom parmi les cinq valeurs suisses les moins bien notées selon le critère de gouvernance d'entreprise sélectionnés, et qui tiennent compte des systèmes de rémunération des dirigeants, la structure et l'indépendance du conseil d'administration, le respect des droits des actionnaires, l'indépendance du processus d'audit, et l'actionnariat des dirigeants.
4. Pour une retrospective générale sur l'expérience américaine : Bailey 2002.
5. Cf Caves *et al.* 1984, Bailey 1985, Reed 1999 quoted in Gonenc Nicoletti 2000.
6. Gagnepain, Marin (2004) pour une analyse des changements de contexte concurrentiel en Europe.
7. Barrett (2000), pour une analyse du développement des low cost.
8. Voir le site Web de l'OACI : www.icao.int/icao/en/atb/atconf5/index.html.
9. Avec un versement effectif de 1.17 Milliards de francs.
10. Données DG TREN 2005, p. 10, fig 2.
11. Cf DG TREN 2005, Graphique 34, p 233.
12. Le Temps, 10 mai 2005. à 79.4 % en avril et 77.6 % en mai contre 72.5 % en 2004.
13. Easy Jet statt Swiss, Neue Zurcher Zeitung 19 April 2005.
14. Le temps 8 juin 2005.
15. La, RS 748.
16. Conseil Fédéral (2004).
17. Le Temps 24 juin 2005, intervention de Rita Führer sur la base d'une étude du bureau Infrac.
18. « Seamless services » en anglais.
19. The Future of Rail, White Paper HMSO (2004).
20. Voir Blochliker Seckler 2003 pour une présentation des développements européens.
21. Swissinfo aout 2001.
22. Swiss info 26 Mai 2004.
23. Au prix de 1995.
24. Loi fédérale visant à transférer sur le rail le trafic de marchandises à travers les alpes. 8 octobre 1999.
25. Loi sur les chemins de fer fédéraux 20 mars 1998.

26. Avec un transfert au gouvernement de 5.56 milliards de francs suisses au titre des retraites et des prêts d'urgence, une conversion de 8 milliards de francs suisse en capital, et l'attribution de 4 Milliards à taux variable.
27. Voir OCDE (2005), « Roundtable on Structural Reform in the Rail Industry », site Web sur le droit et la politique de la concurrence, Tables rondes sur les bonnes pratiques, www.oecd.org/competition.
28. Divers articles, Le Temps 23, 24 juin, 1er, 2 juillet 2005.
29. Voir chapitre sur l'électricité pour une discussion des enjeux du secteur. L'auto-alimentation représente environ 7 % de l'électricité en Suisse.
30. Voir le Message sur la Réforme des Chemins de fer 2 déposé le 23 février 2003.
31. La loi sur le transport de voyageurs, la loi fédérale sur le service de sécurité des entreprises de transport, la loi fédérale sur le transport de marchandises par Rail ou par voie navigable, la loi fédérale sur les entreprises de transport par route, la loi fédérale sur les chemins de fer, et une loi fédérale portant modifications de loi.
32. Article de P. Veya, Le Temps, 1er juil. 2005.
33. Données du milieu des années 1990 citées dans OCDE (1999).
34. Cf l'étude effectué par Marks (1996) cité dans OCDE (1999), et étude européenne effectuée par NERA (2004).
35. Même si aux Etats-Unis, la poste américaine dispose également du monopole sur l'accès aux boites aux lettres aux domiciles des ménages.
36. Montero 2003.
37. Montero 2003.
38. *Le Temps*, mai juin 2005.
39. Voir le chapitre « La Suède, laboratoire de la régulation postale », in Toledano 2004. Voir aussi Bladh 2001.
40. NERA 2004, WIK 2004. La Suisse était absente de l'évaluation WIK 2004, mais un rapport spécifique commandité par PostReg a permis d'étendre l'évaluation à la Suisse en 2005 (WIK 2005).
41. Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'application de la directive postale (SEC(2005)388)
42. www.upu.int.
43. TMC Asser Instituut 2004.
44. Alverno Levy (2003).
45. 647 envois en 2003 contre 692 en 1999. La Suisse était proche de 600 en 1993 (DAFFE/CLP(99)22).
46. L'entreprise a publié 837 millions de francs, mais le régulateur dans son rapport estime un résultat de 776 millions.
47. Rapport annuel de Post reg 2005.
48. Maschke W. 2002, Schwarz Schilling C. 2002.
49. Données IPC (International Post Corporation) 2005.

50. Données de la poste suisse. M. Bruhin. 12 mai 2005.
51. PostReg 2005.
52. L'ouverture a été complète en 2004.
53. Rey 2002.
54. Rapport annuel de PostReg 2005, page 12.
55. PostReg 2005, p. 30.
56. En sont exclus : le transport d'envois par l'expéditeur lui-même ou par une personne qu'il a mandatée lorsque ce transport n'est pas effectué à titre professionnel ; le transport d'envois dont l'acheminement par la Poste est exclu en vertu de ses conditions générales.
57. Voir Thierstein and Abegg 2000.
58. Exemple de Schaffhouse.
59. Creighton Hendricks 1999. WIK Etude Royaume-Uni 2004.
60. Voir aussi perspectives des technologies de l'information 2002, 2004, notamment pour Internet.
61. Le Temps 4 mai 2005.
62. OFCOM 2004.
63. Le Temps 4 mai 2005.
64. Klemperer (2002).
65. Pour une modélisation des prix implicites qui avaient été estimés, voir Meeks, 2001, Research note, Oxford University, cité par Klemperer 2002.
66. Voir Tele2 (2005).
67. Voir Trinkl 2003.
68. Cablecom était initialement détenu par Swisscom, Siemens et Veba à raison d'un tiers chacun. Il a ensuite été vendu pour réduire la position dominante de Swisscom (DAF./COMP/WP2/WD(2005)9).
69. M. Finger, in Le Temps, 1er juin.
70. L'article 92 de la Constitution du 18 avril 1999 prévoit que « les services postaux et de télécommunications relèvent de la compétence de la Confédération. La Confédération veille à ce qu'un service universel suffisant en matière de services postaux et de télécommunications soit assuré à des prix raisonnables dans toutes les régions du pays. Les tarifs sont fixés selon des principes uniformes».
71. Cf S. Borner 1991 cité in Stefan Buhler 1998.
72. Art 1 par2. LTC. 1997.
73. Le Temps 20 Juin 2005.
74. Voir Ehram P., Kummer 2003, pour Swisscom, Krimer 2003 pour Sunrise, Trinkl 2003 pour Orange, Schöpfer 2003 pour les utilisateurs, et Schmid 2003 pour Schmid telecom.

75. Données des *Perspectives de communication*, 2005.
76. Cité in OCDE 2004.
77. Le Temps lmai 2005, article de A. Seydtaghia.
78. RS 172.010. Dernière révision de 1997.
79. RS 172.010.1
80. Ordonnance sur les commissions, RS 172.31, 3 juin 1996.
81. RS 172.217.1
82. Art 13 et Art 40 de l'Ordonnance sur la Poste, 26 Nov 2003).
83. C'est-à-dire de recours au niveau administratif supérieur.
84. Voir également Chapitre 2, pour plus de détail.
85. A la date de rédaction de ce rapport, juin 2005.
86. Pour une discussion des aspects budgétaires en Suisse, voir l'examen budgétaire de la Suisse, GOV/PGC/SBO(2005)5.
87. Le reste du budget de l'OFCOM, pour la partie médias, est couvert par les recettes budgétaires de la Confédération.
88. Cf article de J. Veya, Le Temps, 1er juillet 2005.
89. Loi sur la surveillance des prix, 20 décembre 1985, RS 942.20
90. Voir rapport de reference sur « La politique de la concurrence en Suisse » disponible sur www.oecd.org/regreform.
91. Voir rapport de reference sur « La politique de la concurrence en Suisse » disponible sur www.oecd.org/regreform.
92. Pour plus de détails on consultera les résultats de la table ronde de l'OCDE à ce sujet (OCDE 1999). Cependant, il n'existait pas de contribution suisse à cette table ronde.
93. Pour plus de détails on consultera les résultats de la table ronde de l'OCDE à ce sujet (OCDE 1999). Cependant, il n'existait pas de contribution suisse à cette table ronde.
94. Bovet Gugler 2001.
95. Art 11 al. 3 LTC.
96. Voir rapport de reference sur « La politique de la concurrence en Suisse » disponible sur www.oecd.org/regreform.
97. Art. 27 LA pour les entreprises suisses, art. 29 LA pour les entreprises étrangères.
98. Art. 28 LA pour les entreprises suisses, art. 30 pour les entreprises étrangères
99. Steer Davies Gleave, 2003.
100. Long run incremental cost (LRIC) en anglais.
101. PostReg 2005. Note de bas de page 32, page 15.
102. Eisenbahn- Bundesamt

103. Voir La réforme de la réglementation en France dans le secteur de l'aviation civile. Voir également Cour des Comptes (2002) pour une évaluation de la navigation aérienne en France.
104. National air traffic services
105. Voir Chapitre 2, Capacité du Gouvernement à assurer des réglementations de haute qualité.
106. Outcomes en anglais.
107. Voir Chapitre 2, Capacité du gouvernement à produire une réglementation de haute qualité.
108. Rapport de la commission de gestion du conseil des Etats concernant les mesures prises par le DETEC lors des événements survenus à la tête de la direction générale de la poste, 21 juin 1999.
109. Rapport de la commission de gestion du Conseil des Etats sur le rôle du Conseil Fédéral et de l'administration fédérale en relation avec la crise de Swissair, 19 septembre 2002. 02.063.
110. IBM 2004, NEA 2005, NERA 2004.
111. Finger Voets 2003.
112. Conseil Fédéral 2004.
- ¹¹³. Voir le rapport de référence sur « La Politique de la concurrence en Suisse », disponible sur le site Web de l'OCDE www.oecd.org/regreform.
114. Lorenzi Jacobzone 1995.
115. Voir rapport de référence sur « La politique de la concurrence en Suisse » disponible sur www.oecd.org/regreform.

BIBLIOGRAPHIE

Questions générales

- Better Regulation Task Force (2001), *Economic regulators*, July, London, www.cabinetoffice.gov.uk.
- Bovet C., Gugler P. (2001), « Connecting regulations and competition law : a Swiss perspective on liberalisation », www.law.duke.edu/journals/63LCPBovet.
- Bureau D. (1997), « La gestion des Entreprises Publiques », document de Travail n° 97-5, Direction de la Prévision, ministère de l'Économie et des Finances.
- Conseil Fédéral (2004), « Le service public dans le domaine des infrastructures », rapport au Conseil National (2000).
- Economist Intelligence Unit (2003), *Mexico, Country profile 2003*.
- Frison Roche M., Laffont J.J. (2002), *Contrôle et évaluation des autorités de régulation*, rapport d'expertise pour la Cour des Comptes, Paris.
- Lorenzi J.H., Jacobzone S. (1995), « La régulation des services publics, concilier équité et efficacité », rapport du groupe du Commissariat Général du Plan présidé par C. Martinand, éditions, Eska, rapports officiels.
- Minister of Public Enterprise Ireland (2000), *Governance and Accountability in the Regulatory Process : Policy Proposals*, Dublin, mars.
- OCDE (1999), « Relationships between regulators and competition authorities », site Internet de l'OCDE, droit et politique de la concurrence, Tables rondes sur les bonnes pratiques, www.oecd.org/competition.
- OCDE (2002), « Roundtable on measuring costs of access services », site Internet de l'OCDE, droit et politique de la concurrence, Tables rondes sur bonnes pratiques, www.oecd.org/competition.
- OCDE (2002)d, *Politiques de régulation dans les pays de l'OCDE : De l'interventionnisme à la gouvernance de la régulation*, Paris.
- OCDE (2002c), *Les autres visages de la gouvernance publique : Agences, autorités administratives et établissements publics*, Paris.
- OCDE (2005), « Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities for High Quality Regulation », Compte rendu d'une réunion d'experts, Londres, 10-11 janvier.
- Office of Water Regulation (1999), « Best Practice Utility Regulation », Utility Regulators Forum, discussion paper.
- Schick A. (2002), « Les agences à la recherche de principes », dans *Les autres visages de la gouvernance publique : Agences, autorités administratives et établissements publics*, OCDE, Paris.
- Vaterlaus S., H. Worm, J. Wild (2003), « L'ouverture des marchés des secteurs organisés en réseau : les facteurs de succès », *La Vie économique*, juillet.
- Vaterlaus S., Worm H., Wild J., Telser H. (2003), « Liberalisierung und Performance in Netzsektoren », *Vergleich der Liberalisierungs-Art von Einzelnen Netzsektoren und Deren Preis-Leistungs-Entwicklung in Ausgewählten Ländern*, étude pour le SECO.

Air Transport

- Adler N., Berechman J. (2001), *Evaluating optimal multi-hub Networks in a Deregulated Aviation Market with an Application to Western Europe*, Transportation Research Part A 35, pp. 373-390.
- Aerosuisse (2004), *10 postulats pour une politique Suisse de l'aviation civile*.

- Bailey E. (2002), « Aviation Policy : Past and Present », *Southern Economic Journal*, 69(1), pp. 12-20.
- Barrett S. (2000), « Airport Competition in the Deregulated European Aviation Market », *Journal of Air Transport Management*, 6, pp. 13-27.
- Booz Allen Hamilton (2003), « Study on Benchmarking for best practices in Air Traffic Management », 31 janvier.
- Button K. (1996), « Liberalising European Aviation, Is there an Empty Core Problem? » *Journal of Transport Economics and Policy*, septembre.
- Cleveland P., Price J.R. (2003), « The Failure of Federal Aviation administration Regulation », *The Independent Review*, No. 8, été, pp. 53-63.
- Conseil Fédéral (2004), « Rapport sur la politique aéronautique de la Suisse 2004 », 10 décembre.
- Curchod C., Dumez H., Jeunemaitre A. (2004), « Une étude de l'organisation du transport aérien en Europe, les vertus de l'AQOC pour l'exploration de la complexité », *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol 11, p. 1.
- DETEC (2000), *Plan Sectoriel de l'Infrastructure Aéronautique (PSIA)*, octobre.
- DGTREN (2005), « Analysis of the European Air Transport Industry 2003 », aviasolutions, Irish Aviation Authority.
- Dumez H., A. Jeunemaitre (1999), « Problèmes et enjeux du contrôle aérien en Europe », in *Concurrence et Services Publics*, Paris.
- ECMT (2005), *Airports as multimodal interchange nodes*, European Conference of Ministers of Transport.
- Gagnepain P., Marin P. (2004), « Regulation and Incentives in European Aviation », *Centre for Economic Policy Research*, n° 4318.
- Gonenc R., Nicoletti G. (2000), *Regulation, Market Structure and Performance in Air Passenger Transportation*, OCDE, Paris.
- NLR (2003), *Aviation Safety Management in Switzerland, Recovering from the myth of perfection*, National Aerospace Laboratory.
- OCDE (1998), « Competition Policy and International Airport Services », site Internet de l'OCDE, droit et politique de la concurrence, Tables rondes sur les bonnes pratiques, www.oecd.org/competition.
- OCDE (2000), « Airline Mergers and Alliances », site Internet de l'OCDE, droit et politique de la concurrence, Tables rondes sur les bonnes pratiques, www.oecd.org/competition.
- OCDE (2004), *La Réforme du Secteur de l'aviation civile en France*, Paris.
- RPI (2003), étude sur « The Implementation Rules of Economic Regulation within the Framework of the Implementation of the Single European Sky », Regulatory Policy Institute, October, Prepared by C. Decker, H. Dumez, A. Jeunemaitre, G. Jones, T. Keyworth and G. Yarrow.
- Sager D., S. Graf (2001), « Point de vue économique sur l'aéroport de Zurich-Kloten », *La Vie économique, Revue de Politique Economique*, août.
- SIAA (2003), « Volkswirtschaftlich bedeutung der Schweizerischen Landesflughäfen », *Swiss International Airport Association*, (Economic Significance of the Swiss Airports).
- Steer Davies Gleave (2004), « Financing of ATM to Achieve the Single European Sky », *Report for the European Commission*, DG Energy Transport, août.

Rail

- Blochlinger H., D. Seckler (2003), « La concurrence ferroviaire est sur les rails en Europe », *La Vie économique*, décembre.
- Brandl H. (2003), « Le transit alpin en Europe et le transfert de la route au rail », *La Vie économique*, décembre.
- Chemins de Fer Fédéraux (CFF) (2004), rapport annuel.
- DETEC (2005), « Révision de la loi sur les chemins de fer (interopérabilité) ; Rapport sur les résultats de la consultation », Berne, janvier.

- CEMT (2001), *La réforme ferroviaire : Réglementation des marchés de transport de marchandises*, Conférence européenne des ministres des transports, Paris.
- CEMT (2003), *Transports urbains durables : la mise en oeuvre des politiques : Examens nationaux*, Conférence européenne des ministres des transports, OCDE, Paris.
- CEMT (2004), *L'intégration européenne des transports ferroviaires de marchandises*, rapport de la 125 Table Ronde d'Economie des Transports tenue à Paris les 28-29 Novembre 2002, Conférence européenne des ministres des transports, OCDE, Paris.
- Eisenkopf A. (2004), « Ex-ante versus Ex-Post Regulation in the German Railway Sector », *Trends in Infrastructure Regulation and Financing, International Experience and Case Studies from Germany*, eds : Von Hirschhausen, C., Beckers T., Mitusch K. publisher : Edward, Elgard.
- Friebel G., Ivaldi M., Vibes C. (2004), « Railway (De)Regulation », *A European Efficiency Comparison*, Center for Economic Policy Research, Discussion paper No. 4319.
- Friedli M. (2003), « Le réseau ferroviaire suisse est confronté à d'importantes innovations », *La Vie économique*, décembre.
- Genoud C., Finger M. (2004), *Concurrence dans les chemins de fer : une chimère?* MIR Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne.
- HMSO (2004), *The Future of Rail White Paper*, Report presented to Parliament by the Secretary of State for Transport, Royaume-Uni.
- Hutzli P. (2003), *La deuxième étape de l'ouverture du marché est indispensable pour améliorer l'efficacité du trafic ferroviaire*.
- IBM (2004), « Summary of the Rail Liberalisation Index 2004 », *Comparison of the Market Opening in the Rail Markets of the Member States of the European Union, Switzerland and Norway*, IBM Consulting Group, in conjunction with Pr. Christian Kirchner, université de Humboldt, Berlin.
- IDEI (2003)a, « The Economics of Passenger Entry in the Passenger Rail Industry : a Theoretical Investigation », Institut d'Économie Industrielle, Toulouse, Report #2 on *Passenger Rail Transport*.
- IDEI (2003)b, « Entry in the Passenger Rail Industry : a Theoretical Investigation », Institut d'Économie Industrielle, Toulouse, Report #2 on *Passenger Rail Transport*.
- IDEI (2003)c, « Railway Regulation : A European Efficiency Comparison Report #3 », in *Passenger Rail Transport*.
- Ivaldi M., McCullough G.J. (2001), « Density and Integration Effects on Class I U.S. Freight Railroads », *Journal of Regulatory Economics* 19:2, pp. 161-182.
- Lalivie d'Épinay T. (2003), « La distinction entre réseau de base et réseau complémentaire n'a pas de sens », *La Vie économique*, décembre.
- Leuenberger E. (2003), « Une réforme des chemins de fer 2 sur fond de remise en cause de la politique des transports », *La Vie économique*, décembre.
- LITRA (2002), *Réforme des Chemins de Fer 2*, « La séparation du transport et de l'infrastructure des chemins de fer, ou la théorie de la séparation de l'Union Européenne (UE) ».
- Malmström B. (2003), « La DB a profité de l'ouverture du marché pour acheminer du fret à travers la Suisse », *La vie économique*, décembre.
- Monami E. (2000), « Quality Regulation in Passenger Rail Transport : The Way Forward », *International Journal of Transport Economics*, Vol XXVII N°3.
- Nasch C. (2004), « The EU Transport Policy White Paper : An Assessment of Progress », Institute for Transport Studies, université de Leeds.
- Nash C., Rivera-Trujillo C. (2004), *Rail Regulatory Reform in Europe*, Paper presented at the Stella Focus Group 5.

- NEA (2005), « Erail Monographs, Switzerland », *NEA Transport Research and Training (NL) OGM Belgium*, University of Oxford, Transport Studies Unit (UK), TINA Vienna Austria, Erasmus University Rotterdam, TIS.pt (Portugal).
- NERA (2004), « Study of the financing and public budget contributions to railways », *A final report for European Commission*, DG TREN, National Economics Research Associates, Londres.
- OCDE (2005), « Structural Reform in the Rail Industry : Should Train operations be separated from the Provision of the track infrastructure », site Internet de l'OCDE, droit et politique de la concurrence, Tables rondes sur les bonnes pratiques, www.oecd.org/competition.
- Office Fédéral de la Statistique (2004), *Schweizerische Eisenbahrechnung*, 2002.
- Office Fédéral des Transports (2005), Rapport d'activité 2004.
- Owens H. (2003), « Rail Reform Strategies : the Australian Example », National Bureau of Economic Research Working Paper n° 9592.
- Productivity Commission Australia (1999), « Progress in Rail Reform », Report n° 6, août.
- Schmid C. (2003), « La concurrence illimitée n'est pas possible sur les rails », *La vie économique*, décembre.
- Stagecoach (2001), « A platform for Change », *The Potential for Vertical Integration on Britain's Railways*, November, Stagecoach Group, Perth, Écosse.
- Steer Davies Gleave (2003), « EU Passenger Rail Liberalisation », *Extended Impact Assessment*, (Including a Regulatory Overview of Switzerland).
- Strauman W (2003), « Dynamiser et ordonnancer les entreprises de chemins de fer », *La Vie économique*, décembre.
- Tromp M. (2003), « Les transports publics écartelés entre concurrence et service public », *La Vie économique*, décembre.
- UIC (2003), *La restructuration des chemins de fer en Europe*, Bibliographie annotée, Union Internationale des Chemins de Fer.
- Van de Velde D. (1999), *Changing Trains, Railway Reform and the Role of Competition*, The Experience of six Countries, Ashgate publishers.
- Vollmer P. (2003), « Cela fait longtemps que les chemins de fer sont en situation de concurrence! », *La Vie économique*, décembre.
- Weibel B. (2003), « Dix thèses sur l'avenir du paysage ferroviaire suisse », *La Vie économique*, décembre.
- Wettbewerbsbericht (2005), *Die Bahn*.

Postal Services

- Agar S., Reay I. (1999), « Postal Pipeline Liberalisation, the Beginning of the End for the Uniform Tariff », Crew M.A., Kleindorfer P.R. eds, *Emerging Competition in Postal and Delivery Services*, Kluwer publishers.
- Alverno A., Levy A. (2003), « The WTO Doha Development Agenda, Defining the Scope of Postal Service Liberalisation », Crew M.A., Kleindorfer P.R. eds, *Competitive Transformation of the Postal and Delivery Sector*, Kluwer publishers.
- Billette de Villemeur E., Cremer H., Roy B., Toledano J. (2003), « Optimal Pricing and Price-Cap Regulation in the Postal Sector », *Journal of Regulatory Economics*, 24 :1, pp. 49-62.
- Billette de Villemeur E., Cremer H., Roy B., Toledano J. (2005), « Worksharing, Access and bypass : the structure of prices in the postal sector », IDEI Supelec, mimeo.
- Bladh M. (2001), « The Political Economy and the Natural Monopoly of the Postal Service : the Swedish case », *The Journal of Interdisciplinary Economics*, 12, pp. 229-248.
- Bruhin L., Meier B. (2002), « Les Grandes lignes de la politique suisse en matière de poste », *La Vie économique*, juillet.

- Büchner L.M. (1995), « The German Postal Reform of 1994 », *Annals of Public and Cooperative Economics*, pp. 457-477.
- Carter R., Goethart R., Kindstrand C., Meijer A., Van der Horst (2003), « A License to Mail, Balancing the USO and Competitive Services Globally », Crew M.A., Kleindorfer P.R. eds, *Competitive Transformation of the Postal and Delivery Sector*, Kluwer publishers.
- Conseil Fédéral (2002), *Vue d'ensemble de l'évolution future du marché postal en Suisse, et message relatif à la modification de la loi fédérale sur l'organisation de la poste*, Berne.
- Conseil Fédéral (2003), « Message relatif à l'initiative populaire 'Services Postaux pour tous' », Berne.
- Correja da Silva L., Dudley P., Mautino L., Richard S. (2003), « RPI-X Price Control Regulation in the Postal Sector », Crew M.A., Kleindorfer P.R. eds, *Competitive Transformation of the Postal and Delivery Sector*, Kluwer publishers.
- Crew M., Kleindorfer P.R. (2003), « Access and the USO for Letters and Parcels », in Crew M.A., Kleindorfer P.R. eds, *Competitive Transformation of the Postal and Delivery Sector*, Kluwer publishers.
- Crew M.A. Kleindorfer P.R. (1998), « Efficient Entry, Monopoly and the Universal Service Obligation in Postal Service », *Journal of Regulatory Economics*, 14, pp. 103-125.
- Crew M.A., Kleindorfer P.R. (2002), « Balancing Access and the Universal Service Obligation », in Crew M.A., Kleindorfer P.R. eds, *Postal and Delivery Services : Delivering on Competition*, Kluwer publishers.
- DETEC (2002), « Objectifs Stratégiques », assignés à la Poste et à Swisscom SA par le Conseil Fédéral de 2002 à 2005.
- Elcano M.S., Bizzotto A., Ashley Lyons W.A. (2002), « Is the Customer Always Right? Customer Relations and Postal Reform », Crew M.A., Kleindorfer P.R. eds, *Postal and Delivery Services : Delivering on Competition*, Kluwer publishers.
- Finger M. (2001), *Étude de cas, le management public, à l'exemple de la poste Suisse*, École Polytechnique Fédérale de Lausanne, novembre.
- Finger M., Friedli C. (1999), « The Swiss Postal Law of 1998 : is it Worth the Monopoly Protection », in Crew M.A., Kleindorfer P.R. eds, *Emerging Competition in Postal and Delivery Services*, Kluwer publishers.
- Horstman W. (1997), *Postal Monopolies in Industrialised Countries : A Case for Deregulation*, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 3, pp. 302-323.
- International Post Corporation (2005), *Improving the Quality of International Mail*, February, Brussels, www.ipc.be.
- La Poste (2004), *La Poste sous le signe du changement*, La Poste Suisse, Berne.
- La Poste (2005), Rapport 2004.
- Leskinen P. (2003), « A Brief Survey of the USO and Prospects for a Global USO », Crew M.A., Kleindorfer P.R. eds, *Competitive Transformation of the Postal and Delivery Sector*, Kluwer publishers.
- Maschke W., (2002), « Transformation at Deutsche Post World Net Using the Example of Socially Compatible Workforce Adjustment », Crew M.A., Kleindorfer P.R. eds, *Postal and Delivery Services : Delivering on Competition*, Kluwer publishers.
- Montero J. (2003), « Regulating Access to Postal Networks in the European Union, The Roles of Antitrust and Sector Specific Regulation », Crew M.A., Kleindorfer P.R. eds, *Competitive Transformation of the Postal and Delivery Sector*, Kluwer publishers.
- NERA (2004), *Economics of Postal Services : Final Report*, Report to the European Commission, DG-Markt, Madrid, Espagne.
- OCDE (1999), « Promoting Competition in Postal Services », site Internet de l'OCDE, droit et politique de la concurrence, Tables rondes sur les bonnes pratiques, www.oecd.org/competition.
- OCDE (2002), *Examens territoriaux : Suisse*, Paris.

- Panzar J.C. (2002), « Reconciling Competition, Downstream Access, and Universal Service in Postal Markets », Crew M.A., Kleindorfer P.R. eds, *Postal and Delivery Services : Delivering on Competition*, Kluwer publishers.
- PostReg (2004), *Rapport d'Activité*, DETEC, Berne.
- Rodriguez F., Smith S., Storer D. (1999), « Estimating the Cost of the Universal Service Obligation in Postal Service », Crew M.A., Kleindorfer P.R. eds, *Emerging Competition in Postal and Delivery Services*, Kluwer publishers.
- Schwarz-Schilling C. (2002), « Market Results of Postal Reform in Germany », Crew M.A., Kleindorfer P.R. eds, *Postal and Delivery Services : Delivering on Competition*, Kluwer publishers.
- TMC Asser Instituut (2004), *The Study of the Relationship between the Constitution, Rules and Practice of the Universal Postal Union, The WTO Rules (in particular the GATS) and the European Community Law*.
- Toledano J. (2004), *Économie postale : Les fondements*, Economica Eds, Paris, octobre.
- Trewoy D., Sharkey T., Fronk D., Kehoe M. (1999), « Price-Cap Regulation in the Postal Sector : an International Comparison and Assessment », Crew M.A., Kleindorfer P.R. eds, *Emerging Competition in Postal and Delivery Services*, Kluwer publishers.
- UPU (2004), *Postal Regulation : Principles and Orientation*, Universal Postal Union, Berne.
- Van der Horst (2002), « The Cookie Jar dilemma, Why the Principles Embedded in the European Postal Legislation will Continue to Create Problems. Crew M.A., Kleindorfer P.R. eds, *Postal and Delivery Services : Delivering on Competition*, Kluwer publishers.
- Van der Lijn, Meijer A. (2003), « Is Mandatory Access in the Postal Sector the Key to Success ? », in Crew M.A., Kleindorfer P.R. eds, *Competitive Transformation of the Postal and Delivery Sector*, Kluwer publishers.
- Von Danwitz (2002), « The New Directive on the Further Liberalisation of Postal markets in Europe », Crew M.A., Kleindorfer P.R. eds, *Postal and Delivery Services : Delivering on Competition*, Kluwer publishers.
- WIK-Consult (2003), *Quality of Service Objectives, Performance and Measurement in Relation to community Universal Postal Service Study for the European Commission*, DG Internal Market, août.
- WIK-Consult (2004), *Main Developments in the European Postal Sector*, Study for the European Commission, DG Internal Market, juillet.

Telecommunications

- Bühler S. (1998), « Regulatory Reform of Telecommunications in Switzerland », *Telecommunications Policy*, 22, 8, pp. 671-80.
- ComCom (2002-4), Annual Reports.
- Creighton-Hendricks L. (1999), « Liberalisation of Telecommunication Markets », G. Mattox, G. Oliver and J.B. Tucker, *Germany in Transition*, Westview Press.
- Deiss J. (2003), *Favoriser la concurrence en Suisse, un défi à relever*, DFE.
- Ehrsam P., Kummer C. (2003), « Le dégroupage du dernier kilomètre et le développement de la société de l'information », *La Vie économique*, Revue de politique économique.
- Finger M., Voets A., (2003), « Comparative Study on the Effectiveness of Telecommunications Regulators », Summary, Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne, juillet.
- Fischer A., Nicolet S., Sciarini P. (2003), « Une analyse politologique de la réforme des télécommunications en Suisse », *La Vie économique*, Revue de Politique économique.
- Frimer K. (2003), « La concurrence sur le 'dernier kilomètre' offre de gros avantages à la Suisse », *La Vie économique*, Revue de politique économique.
- JonesDay, SPC Network (2004), « Regulatory Scorecard », Report on the Relative Effectiveness of the Regulatory Frameworks for Electronic Communications in a set of European Countries.

- Klemperer P. (2002), « Spectrum Auctions, How (not) to Run Auctions : the European 3G Telecom Auctions », *European Economic Review* 46, pp. 829-45.
- Knieps, G. (1997), Phasing Out Sector-Specific Regulation in Competitive Telecommunications, *Kyklos*, Volume 50, Issue 3, 1997, pp. 325-339.
- Madies T., Creel J. (2004), « Quel taux de change retenir pour effectuer des comparaisons de prix dans le secteur des télécommunications? » Rapport effectué pour Swiss com, Université de Fribourg, OFCE, Université de Paris Dauphine.
- OCDE (2004), *Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation en France*, chapitre 6 « La réforme de la réglementation dans le secteur des télécommunications », Paris.
- OCDE (2004), *Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation en Allemagne*, chapitre 6 « La réforme de la réglementation dans le secteur des télécommunications », Paris.
- OCDE (2004), *Perspectives des technologies de l'information de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2005), *Perspectives des communications de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (1999), *Telecommunications regulations : institutional structures and responsibilities*, Paris.
- OFCOM (2002), *Impact économique de l'obligation de dégroupage de la boucle locale*.
- OFCOM (2002-4), Annual Management Reports.
- OFCOM (2004), « Coûts des services de téléphonie mobile : comparatif et évolution », 22 novembre.
- OFCOM (2004), « Le marché suisse des télécommunications en comparaison internationale », extrait du 9ème rapport d'implémentation de l'Union européenne étendu à la Suisse.
- OFCOM (2005), « La communication à large bande en Suisse : infrastructure et utilisation, état des lieux », mars.
- Schmid P. (2003), « Le dégroupage anime le marché et crée des emplois... Même en Suisse », *La Vie économique*. Revue de politique économique.
- Schöpfer P. (2003), « L'absence de libéralisation handicape les investissements et les innovations », *La Vie économique*, Revue de politique économique.
- Swisscom (2004), *The Swisscom Logbook 2004*.
- Tele2 (2005), « The monopoly challenger », Presenting our views on the implementation of the regulatory framework for electronic communications, to be presented to the European Commission.
- Trinkl P. (2003), « Il faut absolument adapter la LTC à l'évolution du marché », *La Vie économique*, Revue de politique économique.
- Wasserfallen, W.; Muller, S. (1997), *Deregulation and Privatisation : Evidence from the Telecommunications Industry in Europe and Implications for Switzerland, Economic policy in Switzerland*, 1997, pp. 249-270.
- WIK (2003), « Le marché suisse des télécoms en comparaison internationale, extrait du 8^{ème} rapport d'implémentation de l'UE étendu à la Suisse », Bad Honnef, mars, D. Elixmann, R. Schwab.
- WIK (2003), *Overview of the Telecommunications Market in Switzerland*, version française disponible sur www.unige.ch, Elixmann D., Höckels A., Kiesewetter W., Neumann K.H., Schimmel U., Schwab R., Strube Martins S., Stumpf U.

ANNEXE 1. Description générale des autorités de régulation

Nom de l'autorité	Dates	Lois	Secteurs régulés	Cadre institutionnel et statut
Communications Office fédéral de la communication (OFCOM)	1992	Loi sur la radio et la télévision (LRTV) et loi sur les télécommunications (LTC). (RS 784)	LRTV : distribution de programmes de radio et de télévision. LTC : services de télécommunication et installations de télécommunication ; gestion du spectre des fréquences.	Office fédéral, service de l'administration dépendant du (DETEC). Gestion par mandat de prestation et de l'enveloppe budgétaire.
Commission fédérale de la communication (COMCOM)	1997	La ComCom a été instituée par la loi sur les télécommunications (LTC) du 30 avril 1997.	Services de télécommunication.	Commission extra-parlementaire rattachée administrativement au DETEC, distincte et indépendante.
Postal Autorité de régulation postale (POSTREG)	1997-2003	La loi sur la poste du 30 avril 1997. Ordonnance sur la poste (OPO) du 26 novembre 2003 prévoit la création d'une autorité de régulation. Cette ordonnance précise également le contrôle indépendant de la qualité de service et du service universel et le contrôle des coûts du service universel et de l'absence de subventions croisées.	Régulation du service universel dans le domaine de la Poste.	Unité sans budget propre rattachée administrativement au Secrétariat général du DETEC (OPO, art. 40 alinéas 1)
Aviation Office fédéral de l'aviation civile (OFAC)	1948	Loi fédérale sur l'aviation (La. RS 748.0, art. 3).	Surveillance de l'aviation civile suisse : le personnel de l'aéronautique, le matériel volant, l'infrastructure Accords de trafic négociés entre la Suisse et les autres États.	Office fédéral, Service de l'administration dépendant du DETEC
Rail Office fédéral des transports (OFT)	1935	Les fonctions de l'OFT sont mentionnées dans de nombreux textes législatifs, parmi lesquels : - Accord sur les transports terrestres (RS 0.740.72) - Loi sur les chemins de fer (RS 742.101) - Loi sur le transport de voyageurs (RS 744.10) - Loi sur les Chemins de fer fédéraux (RS 742.31) - Loi sur le transfert du trafic (RS 740.1) ordonnance sur les chemins de fer (RS 742.141.1) - Ordonnance sur l'accès au réseau ferroviaire (RS 742.122) - Ordonnance sur les concessions pour le transport des voyageurs (RS 744.11) - Loi fédérale sur les transports publics (RS 742.40)	L'Office est compétent pour tous les transports publics terrestres, notamment pour les chemins de fer.	Office fédéral, service de l'administration dépendant du DETEC
Commission d'arbitrage dans le domaine des chemins de fer (CACF)	Janvier 2000	Commission instituée suite aux accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne prévoyant la création d'une commission d'arbitrage. Loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF) Ordonnance concernant l'organisation et la procédure des commissions fédérales de recours et d'arbitrage du 3 février 1993 Ordonnance sur l'accès au réseau ferroviaire du 25 novembre 1998 (OARF)	Activité judiciaire : la CACF est une instance d'appel qui statue sur les plaintes concernant l'accès au réseau ferroviaire. Depuis 2004 elle a des compétences supplémentaires avec la surveillance des sillons des CFF et BLS pour garantir la transparence de l'attribution et l'accès non-discriminatoire au réseau.	Commission attachée administrativement et hiérarchiquement à l'OFT.

Source : Secrétariat de l'OCDE à partir d'un questionnaire relatif aux organes de supervision.

ANNEXE 2. Autres autorités ayant une fonction de régulation et de mise en œuvre du droit économique

Nom de l'autorité	Dates	Lois	Secteurs régulés	Cadre institutionnel et statut
Secteur financier Commission Bancaire (CFB)	1934, 1972, 1995, 1994	La CFB est compétente dans le cadre de : - La Loi du 8 novembre 1934 sur les banques et les caisses d'épargne (Loi sur les banques, LB) - L'Ordonnance du 17 mai 1972 sur les banques et les caisses d'épargne - La Loi fédérale du 24 mars 1995 sur les bourses et le commerce des valeurs mobilières (LBVM) - La Loi fédérale du 18 mars 1994 sur les fonds de placement (LFP)	La CFB est chargée de la surveillance institutionnelle des banques, des fonds d'investissement, et des marchés boursiers.	Autorité administrative de droit fédéral, rattachée administrativement au Département fédéral des finances, hors administration centrale. Le Conseil fédéral ne peut donner d'instructions à la CFB, qui est chargée de surveiller de son propre chef les segments du secteur financier soumis à son autorité.
Politique de la concurrence Commission de la concurrence (COMICO)	1995, 2004	La Comco est compétente dans le cadre de : - La Loi fédérale sur les cartels et autres restrictions à la concurrence (LCart adoptée 1995, modifiée en 2004) - L'Ordonnance sur le contrôle des concentrations (1996) - La Loi sur le marché intérieur (LMI 1995) - La Loi sur les entraves techniques au commerce (1996)	Compétence générale dans le cadre de la LCart et de la LMI. Commission chargée de l'application de la LCart : donne des décisions sur des questions de concurrence et de fusion.	Commission indépendante, rattachée administrativement au Département fédéral de l'économie (DFE).
Intervention en matière de prix Surveillant des prix	1985	Loi concernant la surveillance des prix du 20.12.1985 (LSP)	La loi concernant la surveillance des prix (LSP) s'applique aux prix de biens et services fixés par des cartels et des entreprises puissantes sur le marché, de droit public ou de droit privé, au sens de la loi sur les cartels du 6 octobre 1995. Sont visés les prix des marchandises et des services y compris ceux des crédits. Sont exceptées la rémunération du travail et les activités de crédit de la Banque nationale suisse	Le surveillant des prix relève du Département fédéral de l'économie publique. Il dispose d'un petit service de collaborateurs.

Source : Secrétariat de l'OCDE à partir des questionnaires relatifs à l'examen de la réforme de la réglementation.

ANNEXE 3. Missions et tâches des autorités de régulation

Nom de l'autorité	Missions, objectifs	Tâches
POSTREG	<ul style="list-style-type: none"> - contrôler si le service universel est garanti - surveiller le marché - permettre une concurrence efficace dans le cadre de l'ouverture progressive du marché 	<ul style="list-style-type: none"> - garantir le contrôle indépendant de la qualité des prestations du service universel et de l'accès à ce dernier - garantir le contrôle indépendant du respect des principes de la comptabilité analytique et de l'interdiction des subventions croisées - traite les dénonciations à l'autorité de surveillance relatives au service universel <p>Pour le compte du DETEC :</p> <ul style="list-style-type: none"> - met en place un régime de concessions - prépare les décisions tarifaires pour le compte du département - évalue la libéralisation progressive du marché - tâches de préparation législative (Conseil en politique) - Affaires internationales (Conseil en politique)
OFT	<ul style="list-style-type: none"> - réguler les activités ferroviaires - favoriser le transfert sur le rail du trafic marchandises traversant les Alpes - faire augmenter la part de trafic des transports publics de personnes et des transports ferroviaires de marchandises en coordonnant la réalisation des infrastructures nécessaires. 	<ul style="list-style-type: none"> - élaborer les décisions en matière de concessions pour le trafic voyageur et pour la construction et l'exploitation d'infrastructures ferroviaires - octroyer les autorisations d'accès au réseau et les certificats de sécurité aux entreprises ferroviaires ainsi que de fixer les critères pour la répartition des sillons et pour la détermination du prix minimal des sillons.
OFAC	<ul style="list-style-type: none"> - responsable de la législation et de la surveillance de l'aviation civile suisse, mais la loi parle uniquement de « la surveillance de l'aviation sur tout le territoire de la Confédération ». 	<ul style="list-style-type: none"> - surveillance du personnel de l'aéronautique, du matériel volant, de l'infrastructure - activités ayant traits aux accords de trafic négociés entre la Suisse et d'autres États
COMCOM	<ul style="list-style-type: none"> - assurer aux particuliers et aux milieux économiques des services de télécommunication variés, avantageux, de qualité et concurrentiels sur le plan national et international - garantir qu'un service universel sûr et d'un prix abordable soit fourni à toutes les catégories de la population et dans tout le pays - assurer que le trafic des télécommunications ne soit pas perturbé et qu'il respecte les droits de la personnalité et les droits immatériels - permettre une concurrence efficace en matière de services de télécommunication (Art 1 LTC). 	<p>Compétence là où des conflits d'intérêts pourraient se présenter du au fait que la Confédération reste propriétaire majoritaire de l'ex-monopoleur :</p> <ul style="list-style-type: none"> - attribuer les concessions de services de télécommunication faisant l'objet d'un appel d'offres public (concessions GSM, UMTS, WLL, concession de service universel) - fixer les conditions de l'interconnexion faite d'accord entre les parties - approuver le plan national d'attribution des fréquences et les plans de numérotation - prendre les mesures administratives nécessaires à l'encontre des fournisseurs auxquels elle a délivré une concession - prendre des sanctions financières contre ceux qui ont contrevenu à leur concession ou à une décision ayant force de chose jugée
OFCOM	<ul style="list-style-type: none"> - assurer aux particuliers et aux milieux économiques des services de télécommunication variés, avantageux, de qualité et concurrentiels sur le plan national et international - garantir qu'un service universel sûr et d'un prix abordable soit fourni à toutes les catégories de la population et dans tout le pays - assurer que le trafic des télécommunications ne soit pas perturbé et qu'il respecte les droits de la personnalité et les droits immatériels - permettre une concurrence efficace en matière de services de télécommunication. (Art 1 LTC) 	<p>Les autres tâches exécutives, que COMCOM ne fait pas, de moindre portée économique ou politique, relèvent de la compétence de l'OFCOM.</p> <p>Par ailleurs, l'OFCOM a des tâches de type réglementaire en matière de communication hertzienne.</p>

Source : Secrétariat de l'OCDE à partir d'un questionnaire relatif aux organes de supervision.

ANNEXE 4. Pouvoirs des autorités de régulation

Autorité	Pouvoir d'accréditation	Prix	Pouvoir d'inspection	Pouvoir de sanction
POSTREG	Demande de concession pour les colis jusqu'à 20 kg et le courrier sortant, sauf pour la Poste.	Prix sous monopoles seuls contrôlés, soumis à l'approbation du DETEC (Postreg prépare la décision, et le surveillant des prix est consulté)	La Poste Suisse et les concessionnaires doivent livrer l'information à Postreg, mais sans que des pouvoirs spécifiques soient dévolus à Postreg.	Révocation de concession (LPO art.8): c'est le département qui peut révoquer, retirer la concession. C'est Postreg qui en fait la demande au départ et qui retire ensuite la concession.
OFT	Licence et certificat de sécurité émis par l'OFT. Accès sans restriction des entreprises internationales dans le cadre de l'accord bilatéral entre la Suisse et l'UE et de la directive 91/440.	Coûts marginaux et autres taxations sont fixés dans l'ordonnance fédérale sur l'accès au réseau ferroviaire. Prix additionnels sont fixés par les compagnies de chemin de fer. L'adéquation entre les prix et les services est analysée par la Surveillance des prix.	L'OFT assure dans le cadre de ses missions la supervision des entreprises de transport au bénéfice d'une concession fédérale. La surveillance englobe les questions techniques, financière et d'exploitation.	L'OFT peut retirer les licences et certificats de sécurité en cas d'usage abusif ou illégal.
OFAC	-OFAC : autorisations d'exploitations aux entreprises transportant des personnes ou des marchandises par avion à des fins commerciales pour les entreprises suisses et étrangères. -DETEC : concessions de routes pour l'exploitation régulière de lignes aériennes entreprises suisses et étrangères.	Vois internes à l'UE l'OFAC applique le règlement 2409/92, qui prévoit qu'un Etat membre peut intervenir pour empêcher l'application d'un tarif trop élevé ou trop bas. Intervention communiquée à la Commission qui doit se prononcer. Pour les autres vols, le régime applicable aux tarifs et donc la nature de l'intervention de l'OFAC dépendent du contenu de l'accord sur les services aériens conclus avec l'Etat concerné.	Pas de mention de pouvoir d'inspection, mais l'OFAC s'assure dans le cadre de sa mission de surveillance que les exploitants d'aéroports respectent la législation applicable et les conditions fixées par le DETEC dans la concession d'exploitation qu'il a délivrée.	Oui
COMCOM	Octroi de concessions périodiques pour le service universel. Approbation des plans nationaux de numérotation et règlement des modalités d'application relatives à la portabilité des numéros et au libre choix du fournisseur. Octroi de concessions pour les services importants : octroi de concessions de radiocommunication destinées à la fourniture de services de télécommunication.	Pas de pouvoir en ce qui concerne le prix des services de détail. Seul le Conseil fédéral peut fixer des prix plafonds pour les prestations relevant du service universel. Prix de gros : la ComCom peut être amenée à les fixer, à la demande d'un fournisseur, dans le cadre d'une procédure d'interconnexion (mais uniquement suite à un recours)	Les concessionnaires sont tenus de livrer à l'autorité concédante (OFCOM ou ComCom) tous les renseignements nécessaires à l'exécution de la loi.	La ComCom peut condamner une entreprise qui aura contrevenu à son profit à la concession ou à une décision ayant force de chose jugée à payer un montant pouvant aller jusqu'au triple du gain réalisé. Sinon, le montant peut aller jusqu'à 10 pour cent du dernier chiffre d'affaires annuel réalisé en Suisse par l'entreprise. La ComCom peut prendre des mesures administratives à l'encontre des concessionnaires qui ne respectent pas leurs obligations. Elle peut sommer le concessionnaire de remédier au manquement constaté ou de prendre les mesures propres à prévenir toute récidive ; obliger le concessionnaire à céder à la Confédération l'avantage financier illicitement acquis ; assortir la concession de charges ; restreindre, suspendre, révoquer ou retirer la concession.
OFCOM	Gestion et attribution des ressources d'adressage dans le respect des normes internationales et selon les principes de l'objectivité, de la non-discrimination et de la transparence. Octroi de concessions de services ou de radiocommunication de moindre importance.	Pas de pouvoir en ce qui concerne le prix des services de détail. Seul le Conseil fédéral peut fixer des prix plafonds pour les prestations relevant du service universel.	Concessionnaires sont tenus de livrer à l'autorité concédante (OFCOM ou ComCom) les renseignements nécessaires à l'exécution de la loi. Dans le cadre d'une procédure de surveillance, l'OFCOM peut requérir des renseignements des parties et procéder au besoin à une visite des lieux. Afin de contrôler que les prescriptions sur l'offre, la mise sur le marché, la mise en place, la mise en service et l'exploitation des installations de télécommunication sont respectées, l'OFCOM à accès, pendant les heures de travail habituelles, aux locaux où se trouvent ces installations.	L'OFCOM peut prendre des mesures administratives à l'encontre des concessionnaires qui ne respectent pas leurs obligations. Il peut sommer le concessionnaire de remédier au manquement constaté ou de prendre les mesures propres à prévenir toute récidive ; obliger le concessionnaire à céder à la Confédération l'avantage financier illicitement acquis ; assortir la concession de charges ; restreindre, suspendre, révoquer ou retirer la concession.

Source : Secrétariat de l'OCDE à partir d'un questionnaire relatif aux organes de supervision.

ANNEXE 5. Indépendance et financement des autorités de régulation

Autorité	Direction	Nomination	Mandat	Instructions	Staff	Budget	Financement	Rendition de comptes
POSTREG	Directeur	Secrétaire général DETEC	Non fixée	Oui	7 postes administratifs	Pas de budget propre	Budget du Secrétariat général du DETEC	Pas de reddition de compte spécifique. Premier rapport annuel en 2005
OFT	Directeur	Conseil Fédéral	Non fixée	Oui	Environ 300 personnes à l'OFT au total. 1/3 du personnel est chargé de tâches liées à la régulation (tous modes confondus, y compris le ferroviaire).	4'200'000'000 CHF au total (investissement en infrastructure inclus)	Budget annuel voté au Parlement	Directeur est subordonné au DETEC. Rend des comptes au Ministère qui à son tour est responsable devant le Parlement. Rapport annuel de l'OFT.
CACF	Président et Vice-Président	Conseil fédéral	4 ans, renouvelable	Non	7 membres à temps partiel. Un staff mi temps en dehors des 7 membres.	440,000 CHF en 2004	Budget fédéral	Rendition de compte au Conseil fédéral et à l'Assemblée fédérale. Rapport annuel à l'intention de l'Assemblée fédérale
OFAC	Directeur	Par le Conseil fédéral sur proposition du Conseiller fédéral du DETEC	Non fixée	Oui	Actuellement 230 employés de droit public	86 millions de francs (y compris crédit additionnel)	Budget de la confédération. Taxes spécifiques. Ordonnance sur les taxes perçues par l'Office fédéral de l'aviation civile, OTA, RS 748.112.11)	Subordination au DETEC. Rapports annuels. Evaluation externe effectuée par l'institut NLR (Safety Oversight Aviation Program de l'OACI.)
COMCOM	Président et Vice-Président, 7 membres au total	Par le Conseil Fédéral	4 ans renouvelables 2 fois	Non	Le secrétariat de la ComCom est doté de 3 postes administratifs ; les 7 membres de la ComCom exercent leur fonction à temps partiel, sauf le Président à 80 %.	Pour la ComCom : CHF 0,9 mio.	Les dépenses de fonction de IOFCOM et de la ComCom sont aujourd'hui entièrement financées par les recettes provenant de la perception des émoluments et des redevances de concession.. Montant des émoluments est fixé par le DETEC. Taux d'autofinancement supérieur à 100 % en 2003	Rapport annuel à l'intention du Conseil fédéral
OFCOM	Directeur	Par le conseil Fédéral. (Vices directeurs nommés par le DETEC)	Non fixée	Non	310 personnes pour un total de 280 postes de travail à temps complet. 61 personnes (52,7 postes) travaillent pour la division des services de télécommunication (TC)	Pour l'OFCOM : CHF 56,5 mio. Pour le groupe de produits TC : CHF 19,1 mio.	Subordination au DETEC. Rend des comptes au Ministère qui à son tour est responsable devant le Parlement. Rapport annuel de l'OFCOM. En tant qu'unité administrative de la Confédération, l'OFCOM est soumis à la surveillance du DETEC. En outre, pour l'exécution de la législation sur les télécommunications, il peut recevoir des directives de la ComCom	Subordination au DETEC. Rend des comptes au Ministère qui à son tour est responsable devant le Parlement. Rapport annuel de l'OFCOM. En tant qu'unité administrative de la Confédération, l'OFCOM est soumis à la surveillance du DETEC. En outre, pour l'exécution de la législation sur les télécommunications, il peut recevoir des directives de la ComCom
Exemples d'autorité indépendante dans d'autres domaines								
COMCO	Présidence 3 membres. Comco : 15 membres	Conseil Fédéral	4 ans. Renouvelable max 12 ans, exceptionnelle ment 16	Non	Secrétariat 61 personnes	7.200.000 CHF en 2005	Le budget est reçu du Département fédéral de l'économie	Rapport annuel pour le Conseil Fédéral. Devoir d'informer le public sur son activité
CFB	1 Président, 7-11 membres	Conseil Fédéral	4 ans	Non	Secrétariat 160 personnes	25.5 M CHF en 2004	Financement par une taxe de surveillance annuelle auprès des institutions soumises à sa surveillance	

Source : Secrétariat de l'OCDE à partir d'un questionnaire relatif aux organes de supervision.

ANNEXE 6. Présentation des autorités de l'aviation, supervision, aspects généraux de régulation

Pays	Autorités d'aviation	Statut légal	Personnel	Fonction principale	Commentaire général sur l'étendue des tâches
Allemagne	LBA ⁵	Autorité supérieure subordonnée au Ministère fédéral des transports, du bâtiment et du logement	~420	Essentiellement un régulateur de la sécurité	<ul style="list-style-type: none"> - Supervision de l'industrie de l'aviation - Supervision de l'aviation en général - Supervision des opérateurs de transport commercial : enquête sur les capacités économiques, l'entretien, les opérations de vol, les mesures de sécurité
Autriche	OZB ¹ , fait partie du Ministère BMVIT ² Austrocontrol	Administration N/A	N/A ~900	Gestion générale du transport aérien Agence pour la sécurité et le contrôle du trafic aérien	Politique du trafic aérien, droit de l'aviation et sécurité de vol. Supervision d'Austrocontrol dans le domaine des opérations techniques et de vol. Secrétariat de l'autorité d'enquête des accidents aériens. Supervision des opérations de vol, permission d'entrée, de sortie, de transit pour les aéronefs. Certification des aéronefs civils, de l'équipement, <i>licencing</i> du personnel.
France	DGAC ³	Organe gouvernemental du ressort du Ministère des transports	~450	Agence générale de l'aviation	Responsable de : la sécurité du transport aérien (SFACT ⁴), de la définition et de la mise en oeuvre des politiques d'aviation civile au profit de l'industrie française de l'aviation. Couvre pratiquement tous les aspects de l'aviation en France : services de navigation aérienne, la formation, études, politique de l'aviation, régulation, supervision.
Italie	ENAC ⁶	Entité publique avec une indépendance réglementaire, organisationnelle, administrative et financière	N/A	Gère les aspects réglementaires du système de transports aérien. Opère des fonctions de suivi en termes de mise en oeuvre des règles adoptées.	Sûreté et sécurité, droit des passagers, standard de qualité pour les opérateurs d'aéroports, contrôle des services aéroportuaires, régulation des procédures, tarifs, redevances ; certification du personnel, protection de l'environnement et du territoire.
Pays-Bas	IVW ⁷		~230	Responsable de la mise en oeuvre et de l'application de la politique de l'aviation et de la réglementation. Tâches à la fois d'exécution et d'application.	Tâches d'exécution : aéronefs, infrastructure, opérations de trafic aérien. Applique la politique d'aviation civile et la législation sur la sécurité, le bruit, la qualité de l'air.
Royaume-Uni	UK Department for Transport CAA ⁸	Administration Corporation publique indépendante financée par les taxes et redevances	N/A	Responsable de la sécurité de l'aviation et de sa mise en oeuvre	N/A
Suisse	OFAC ⁸		180/230*	Régulation économique, politique de l'espace aérien, réglementation concernant la sécurité, protection des consommateurs Responsable de la législation et de la supervision du secteur de l'aviation civile	Régulation économique des aéroports (Aéroports londoniens de BAA, Manchester) et de NATS ¹⁰ ; contrôle les redevances fixées par les aéroports et NATS. Développe les standards de services, incite à investir dans les capacités et à optimiser les atouts existants. Fournit des statistiques, étudie l'impact de l'aviation sur l'environnement. La sécurité de l'aviation est la priorité de l'OFAC. La compétitivité de l'industrie de l'aviation suisse est son second objectif.

Source : Laboratoire aérospatial national (NLR) sur la gestion de la sécurité de l'aviation en Suisse 2003 adapté par le Secrétariat de l'OCDE, ¹ OZB : Oberste Zivilluftbehörde, ² BMVIT : Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, ³ DGAC : Direction générale de l'aviation civile, ⁴ SFACT : Service de la formation aéronautique et du contrôle technique, ⁵ LBA : Luftfahrt-Bundesamt, ⁶ ENAC : Ente nazionale per l'aviazione civile, ⁷ IVW : Division de l'aviation civile de l'inspection générale des transports, des travaux publics, de la gestion de l'eau, ⁸ OFAC : Office fédéral de l'aviation civile, ⁹ CAA : Civil aviation authority, ¹⁰ NATS : National air traffic services. *Le nombre d'employés était de 180 en 2003. Il est passé à 230 en 2005 suite à la réforme de l'OFAC.

ANNEXE 7. Organisation de la sécurité aérienne

Pays	Autorités en charge de la sécurité	Attribution des licences	Contrôles de sécurité	Contrôles sur place	Total des effectifs Sécurité	Personnel impliqué dans le contrôle
Allemagne	LBA ³	Oui		~700 par an	420	8 pour les contrôles sur place & plusieurs inspecteurs fédéraux
France	SFACT ¹ au sein de la DGAC ²	Oui	~1600 contrôles de sécurité et d'audits par an	~1000 par an	450	110 pour les contrôles sur les contrôles sur place et les contrôles de sécurité
Pays-Bas	IVW ⁵	Oui	~150 contrôles de sécurité et d'audits par an, contrôles de sécurité sur les organismes de maintenance exclus	~100 par an	230	10 inspecteurs pour les contrôles sur place, 25 inspecteurs pour les contrôles / audits sur l'infrastructure
Suisse	OFAC ⁶	Oui	64 inspections de sécurité et audits en 2002		130	11 inspecteurs dont 2 ont opéré des contrôles en 2002

Source : Laboratoire aérospatial national (NLR) sur la gestion de la sécurité de l'aviation en Suisse 2003 adapté par le Secrétariat de l'OCDE.

¹SFACT : Service de la formation aéronautique et du contrôle technique, ²DGAC : Direction générale de l'aviation civile, ³LBA : Luftfahrt-Bundesamt, ⁴ENAC : Ente nazionale per l'aviazione civile,

⁵IVW : Division de l'aviation civile de l'inspection générale des transports, des travaux publics, de la gestion de l'eau ⁶OFAC : Office fédéral de l'aviation civile, ⁷CAA : Civil aviation authority

ANNEXE 8. Aperçu des enquêtes d'accident

Pays	Autorité d'enquêtes accidents	Reddition de comptes	Personnel	Délais entre la date de l'accident et la publication de rapports	Suivi des recommandations	Commentaires
Allemagne	BFU ⁴	Ministère allemand des transports	22 enquêteurs d'accident	~16 mois, mais en augmentation		La plupart des recommandations de sûreté sont décrites en détail et sont réalisables dans la plupart des cas. 80 % des recommandations sont suivies par les organismes concernés
Autriche	FUS ¹ partie BMVIT ²	fait du		~12 mois		Indépendant en termes de fonction et d'organisation mais subordonné au BMVIT. L'objectif des enquêtes menées par FUS est de déterminer l'origine et les causes de l'accident
France	BEA ³	Ministère des Transports	30 enquêteurs, 10 assistants d'enquête	~34 mois	La DGAC est chargée d'adresser et de mettre en œuvre les recommandations en termes de sécurité. BEA veille au traitement de ses recommandations	La plupart des recommandations de BEA sont concises et claires. Les conseils liés à la sécurité sont cohérents dans la plupart des cas
Pays-Bas	RvTV ⁵	Ministère des transports	6 enquêteurs dans la division de l'aviation	~31 mois	Non	RvTV ne se limite pas à l'aviation. La plupart de ses recommandations sont claires et concises. Les recommandations de sûreté sont considérées comme réalisables dans la plupart des cas
Royaume-Uni	AAIB-UK ⁸	Fait partie du département pour le transport	53, 5 équipes d'enquêteurs			Ses tâches consistent à contribuer à la publication des rapports et à produire des recommandations en termes de sûreté qui reposent sur une recherche approfondie et efficace
Suisse	AAIB-CH ⁶	FOCA	5 enquêteurs	~18 mois	L'OFAC adresse les recommandations et donne des réponses. Ces réponses sont suivies par AAIB	Pour les accidents impliquant des aéronaves dans la catégorie supérieure à 5700kg la mise en œuvre des recommandations est d'environ 62 %. Dans 43 % de ces cas, AAIB considère que la mise en œuvre des recommandations est insatisfaisante
	EFUK ⁷ : organe de recours contre les rapports de AAIB-CH	Indépendant mais subordonné administrativement au DETEC	5 membres	Non disponible	Non disponible	Il y a une possibilité d'appel - concernant le rapport d'enquête d'AAIB - auprès de l'EFUK, qui décidera si le rapport d'AAIB deviendra le rapport final. L'EFUK peut aussi décider de rédiger lui-même le rapport final

Source : Laboratoire aérospatial national (NLR) sur la gestion de la sécurité de l'aviation en Suisse 2003 adapté par le Secrétariat de l'OCDE.

¹FUS : Fluguntersuchungsstelle, ²BMVIT : Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie ³BEA : Bureau enquêtes-accidents, ⁴BFU : Bundesstelle für Flugunfalluntersuchung, ⁵RvTV : Transport safety agency, ⁶AAIB-CH : Swiss aviation accident investigation bureau, ⁷EFUK : Eidgenössische Flugunfallkommission, ⁸UK Aviation accident investigation branch

ANNEXE 9. Statut légal et description générale des coordinateurs de slots

Pays	Coordinateur de slots	Statut légal	Budget (euros)	Financement
Allemagne	APCG ²	Organisation bénévole. Le coordinateur de slots rend des comptes au Ministère Fédéral des transports et peut faire l'objet d'une supervision légale	Chiffre d'affaires annuel : 3.3 M	APCG est financées par les compagnies aériennes allemandes. APCG a des accords avec les propriétaires d'avions pour qui reprennent des frais à leur charge. La responsabilité finale du financement revient au Ministère fédéral des transports pour des raisons de neutralité.
Autriche	Schedule Coordination Austria GmbH	Société à responsabilité limitée. Détenue par les aéroports et les compagnies aériennes autrichiennes	800.000 for 2003	Actuellement par les associés. La fixation de redevances est prévue
Espagne	Aena ⁴	Division de l'opérateur national des aéroports et de l'association de contrôle aérien. Compagnie possédée par l'Etat	145 M en 2003	Autofinancé par les taxes d'aéroports, de navigation aérienne et par le revenu commercial découlant des services proposés
France	COHOR ¹	Association bénévole d'aéroports et de compagnies aériennes français. Les employés sont ceux d'Air France	1.20M par an	Les coûts sont majoritairement couverts par les frais payés par les membres. Les aéroports et les compagnies aériennes couvrent 50 % du coût total. - Pour les aéroports les coûts sont calculés à partir du nombre total de mouvements coordonnés d'aéronefs. - Pour les compagnies, 1/3 de leur contribution est répartie équitablement, le reste étant couvert en fonction du nombre de slots possédé par chaque membre
Italie	Assoclearance	Association bénévole de huit compagnies aériennes italiennes et de 12 compagnies d'aéroports	Chiffre d'affaires annuel : 1.3 M prévus pour 2005	Compagnies aériennes (50 %) et aéroports (50 %).
Pays-Bas	SACN ³	Ministère des transports, travaux publics et de la gestion de l'eau est le cadre juridique de la fondation indépendante SACN, association qui appartient à plusieurs compagnies aériennes néerlandaises	~0.657 M par an	1/3 de l'aéroport Amsterdam-Schiphol 2/3 des compagnies aériennes néerlandaises en fonction du nombre de slots utilisés
Royaume-Uni	ACL ³	Corporation à responsabilité limitée. Possédée par 10 Compagnies aériennes britanniques. Organisation bénévole. La responsabilité de ses membres est limitée	3.1 M de chiffre d'affaires annuel	70 % des aéroports 20 % des compagnies aériennes 10 % par les services proposés
Suisse	Slot Coordination Switzerland	Organisation bénévole. Membres : 4 compagnies aériennes, 2 compagnies aéroportuaires. La responsabilité des membres est limitée.	760.000 en 2004	Le financement de l'organisation s'effectue en fonction du nombre de slots : - 49 % par les compagnies aéroportuaires Zurich et Genève - 49 % par les transporteurs aériens - 2 % par l'OFAC

Source : Association européenne des coordinateurs d'aéroports (EUACA), Participations nationales à la table ronde sur les aéroports (DAFFE/CLP/1998) adapté par le secrétariat de l'OCDE ; information produite par l'OFAC. COHOR : Association pour la coordination des horaires, ²APCG : Airport coordination Germany ³SACN : Airport coordination Netherlands, ⁴Aena : Airport and air navigation services, ⁵ACL : Airport coordination Ltd

ANNEXE 10. Statut et tâches des fournisseurs de services de navigation aérienne

Pays	Gestion de l'espace aérien	Statut légal	Espace contrôlé	Taille de l'espace aérien contrôlé	Nombre d'employés	Étendue des services
Allemagne	DFS ²	Compagnie de droit privé, possédée par l'État	Espace aérien inférieur et supérieur	386,421 km ²	5,214	Aviation civile et opérations militaires
France	DNA ¹	Administration	Espace aérien inférieur et supérieur	1,159,347 km ²	8,453	Aviation civile uniquement, pas d'opérations militaires
Italie	ENAV ³	Entreprise contrôlée par l'État	Espace aérien inférieur et supérieur		3,300	
Pays-Bas	LVNL		Espace aérien inférieur, jusqu'au niveau de vol 245	90,324 km ²	913	Aviation civile uniquement
Royaume-Uni	NATS ⁴	Partenariat public-privé entre les compagnies aériennes (consortium de 7 compagnies aériennes britanniques (42 %)), NATS (5 %), l'opérateur aéroportuaire BAA plc (4 %), et le gouvernement (49 %)			5000	Aviation civile et défense (tbc)
Suisse	Skyguide	Entreprise publique (SA) contrôlée majoritairement par la Confédération	Espace aérien inférieur et supérieur	63,726 km ²	1,057	Aviation civile et opérations militaires

Source : NLR sur la gestion de la sécurité aérienne en Suisse 2003 ; Cour des Comptes 2002, adapté par le Secrétariat de l'OCDE.

DNA : Direction de la navigation aérienne, ² DFS : Deutsche Flugsicherung GmbH, ³ ENAV : compagnie italienne pour les services de navigation aérienne, ⁴ NATS : National air traffic services

ANNEXE 11. Statut légal et description générale des autorités de régulation postale

Pays/ Régulateur	Mise en place de la régulation postale	Combinaison avec d'autres secteurs	Statut légal
<i>Allemagne</i> : Agence fédérale des industries en réseau	1998, modifiée 2005	Oui, télécommunications, électricité, gaz.	Haute autorité fédérale
<i>Autriche</i> : Ministère des transports, de l'innovation et de la technologie, Département des affaires postales	1999	Ministère	Ministère des transports, de l'innovation et de la technologie, Département des affaires postales
<i>Danemark</i> : Agence pour la sécurité routière et le transport, département de supervision postale	1995	Autre, sécurité routière et transport	Autorité sous l'égide du Ministère des transports
<i>Espagne</i> : Ministère de l'Infrastructure	1998	Ministère	Département rattaché au Vice-ministre
<i>Finlande</i> : Autorité de régulation des communications	1994	Oui, télécommunications	Agence indépendante
<i>France</i> : Ministère de l'Industrie /ARCEP	2005	Oui, télécommunications	Autorité administrative indépendante
<i>Irlande</i> : Commission pour la régulation des communications	2002	Oui, télécommunications et autre	
<i>Italie</i> : Ministère des Communications	1999	Ministère	Ministère des Communications
<i>Pays-Bas</i> : Autorité indépendante des Postes et des Télécommunications	1997	Oui, télécommunications	Entité publique créée par la loi
<i>Royaume-Uni</i> : PSC Commission des services postaux	2000	No	Régulateur indépendant, Département gouvernemental non-ministériel
<i>Suède</i> : Agence nationale de la Poste et des Télécommunications	1994	Oui, télécommunications	Autorité de licence et de supervision
<i>Suisse</i> : Postreg	2004	Ministère	Rattaché administrativement au Secrétaire général du DETEC (Ministère de l'Infrastructure)

Source : Rapport WIK de 2004 et 'compendium' du CERP, adapté par le Secrétariat de l'OCDE.

ANNEXE 12. Indépendance des autorités nationales de régulation postale

Pays/Régulateur	Nomination	Direction / Gestion collégiale	Durée du mandat	Source de financement	Budget (EUR000) 2003	Employés
<i>Allemagne</i> : Agence fédérale des industries en réseau	Proposés par le Gouvernement fédéral sur les conseils du Advisory Council. Nommés par le Président	3 Présidents 2 Vice-Présidents	5 ans	Gouvernement	Non disponible	-
<i>Autriche</i> : Ministère des transports, de l'innovation et de la technologie, département des affaires postales	Ministre de la Poste	Directeur	Aucun	Budget de l'État	Non disponible	Non disponible
<i>Danemark</i> : Agence pour la sécurité routière et le transport, département de supervision postale	Ministre de la Poste	1 Directeur	Non	Budget de l'État	Non disponible	6 (3) WIK / 8 CERP
<i>Espagne</i> : Ministère de l'Infrastructure	Ministre du Fomento	1 Head	None	Budget national	Non disponible	52 WIK / 50 CERP
<i>Finlande</i> : Autorité de régulation des communications	Le Président	1	Indéfini	Toutes les dépenses sont couvertes par les recettes des opérations (redevances pour les services publics)	1,208	9 (2) WIK / 5 (3 mi-temps) CERP
<i>France</i> : Ministère de l'Industrie /ARCEP	Président (3), Président du Sénat (2), Président de l'Assemblée Nationale (2)	7, Collège	6 ans, non renouvelable	Budget de l'État	Non disponible	Non disponible
<i>Irlande</i> : Commission pour la régulation des communications	Ministre de la Poste	1-3	3-5 ans, maximum 2 mandats	Prélèvement sur l'industrie pour le service universel Redevances payées par l'industrie pour le PSU	614	5 WIK / 4 CERP
<i>Italie</i> : Ministère des Communications	Premier Ministre	1 Directeur	5 ans	Budget de l'État	847	20
<i>Pays-Bas</i> : Autorité indépendante des Postes et des Télécommunications	Ministre de la Poste	3	4 ans	Finances publiques et revenus propres	895	4 (4) WIK / 100 CERP
<i>Royaume-Uni</i> : PSC Commission des services postaux	Secrétaire d'État pour le Commerce et l'Industrie	7	3 ans	Frais de licence	12,998	37 WIK / 38 CERP
<i>Suède</i> : Agence nationale de la Poste et des Télécommunications	Gouvernement	Directeur -Général	6 ans	Frais de licence	898	6 (6) WIK / 15 CERP
<i>Suisse</i> : Postreg	Secrétaire Général du (SG) DETEC	Directeur	Non	Financé par le budget de l'État	Non disponible	7/6

Source : Rapport WIK de 2004 et 'compendium' du CERP, adapté par le Secrétariat de l'OCDE. Note : dans certains cas, les chiffres correspondent aux autorités de télécommunications.

ANNEXE 13. Pouvoir réglementaire des autorités postales nationales

Pays/Régulateurs	Demande de divulgation prestataire service universel (PSU)	de au du du universel	Demande d'études au PSU	Possibilité de demander les comptes au PSU	Sanctions, amendes	Pouvoir de résolution de disputes	Suppression des prix fixés par le PSU	Fixation des prix du PSU	Imposer accès au SU
<i>Allemagne</i> : Agence fédérale des industries en réseau	Oui		Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
<i>Autriche</i> : Ministère des transports, de l'innovation et de la technologie, département des affaires postales	Oui			Oui					
<i>Danemark</i> : Agence pour la sécurité routière et le transport, département de supervision postale	Oui						Oui	Oui	
<i>Espagne</i> : Ministère de l'Infrastructure	Oui		Oui	Oui			Oui		
<i>Finlande</i> : Autorité de régulation des communications	Oui		Oui	Oui	Oui				Oui
<i>France</i> : Ministère de l'Industrie /ARCEP	Oui		Oui	Oui	Oui	Oui			Oui
<i>Irlande</i> : Commission pour la régulation des communications	Oui		Oui	Oui		Oui			
<i>Italie</i> : Ministère des Communications	Oui		Oui	Oui	Oui		Oui	Oui	Oui
<i>Pays-Bas</i> : Autorité indépendante des Postes et des Télécommunications	Oui		Oui	Oui	Oui	Oui			
<i>Royaume-Uni</i> : FSC Commission des services postaux	Oui		Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
<i>Suède</i> : Agence nationale de la Poste et des Télécommunications	Oui		Oui	Oui			Oui		
<i>Suisse</i> : Postreg	Oui		Oui	Oui	Non	Non	Non	Non	Non

Source : Rapport WIK de 2004 et 'compendium' du CERP, adapté par le Secrétariat de l'OCDE.

ANNEXE 14. Champ du monopole et degré d'ouverture à la concurrence dans le secteur postal

Courrier/Pays	Limite envois de correspondance avant le 31/12/02		Limites envois de correspondance à partir du 01/01/03		Ouverture publipostage	Ouverture courrier transfrontière sortant
	Poids	Prix	Poids	Prix		
Allemagne	200g*	5	100g*	3	50g	Oui
Autriche	350g	5	100g	3		Oui
Belgique	350g	5	100g	3		Oui
Danemark	250g	5	100g	3		Oui
Espagne	350g**	5	100g**	3	Enveloppes non cachetées et publipostage transfrontière	Oui, publipostage
Finlande	Monopole légal aboli mais une seule licence activée (prestataire du service universel)					
France	350g	5	100g	3		Oui
Grèce	350g	5	100g	3		Non
Irlande	350g	5	100g	3		Oui (Jan 2004)
Italie	350g	5	100g	3	10 000 plis	Non
Luxembourg	350g	5	100g	3		Non
Pays-Bas	100g	3	100g	3	0g sur les « imprimés » (sauf si tarif non négocié)	Oui
Portugal	350g	5	100g	3		Non
Royaume-Uni	350g	1GBP	100g/3/ Postcomm attribue des licences dans périmètre/envois en nombre > 4 000 plis libéralisés			Oui
Suède	0g	0	0g	0	0	Oui
Suisse	2000g	5	1000g (depuis 01.01.04)	5	1000 g/5 (depuis 01.01.04)	Oui

Source : Joëlle Toledano, éd., *Économie postale, les fondements*, 2004, adapté par le Secrétariat de l'OCDE, * : hors service à valeur ajoutée ** : hors envois en local.

ANNEXE 15. Comparaisons des opérateurs postaux, produits d'exploitation et effectifs

	Produits d'exploitation 1999 ⁽¹⁾	Produits d'exploitation 2003 ⁽¹⁾	Évolution nominale En % par an (2003/1999)	Évolution en termes réels ⁽²⁾ En % par an (2003/1999)	Effectifs 1999	Effectifs 2003	Évolution En % (2003/1999)	Évolution productivité	Produits d'exploitation par employé 2003
Allemagne (3)	22,383	40,017	15.7	14.6	264424	348781	+7.2	+7.9	114,734
Belgique	1,792	1,954	2.2	0.5	41182	39002	-1.4	1.9	50,095
Danemark		10,644			25700	27682	1.9	0.0	51,931
Espagne	1,250	1,756	8.9	4.6	64515	59822	-1.9	6.6	29,355
Finlande	1,014	1,156	3.3	1.5	25347	23740	-1.6	3.2	48,710
France	14,542	15,436	1.5	-0.1	287479	285802	-0.1	0.0	54,010
Grande-Bretagne	7,441	8,606	3.7	1.2	213414	191843	-2.6	3.9	65,448
Italie	6,240	7,697	5.4	2.6	173722	150746	-3.5	6.3	51,058
Norvège	13,125	15,549	4.3	0.1	29240	24544	-4.3	4.6	79,637
Pays-Bas	3,651	3,893	1.6	-2.1	60285	62070	0.7	-2.8	62,725
Suisse Poste seule	5,882	6,858	4.0	3.0	42568	40938	-1.0		
Suisse Groupe (4)					43853	43416	-0.3	+3.2	104592

Sources données UPU 2004. (1) données en millions de monnaie nationale : Euros pour l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la Finlande, la France, l'Italie et les Pays Bas, en CHF pour la Suisse, en couronne norvégiennes pour la Norvège, en Livres Sterling pour la Grande Bretagne, et en couronnes danoises pour le Danemark. (2) en corrigeant de l'évolution des prix nationaux (déflateur du PIB). (3) produits d'exploitation par employé en termes réels : évolution annuelle moyenne sur la période 1999-2003. (4) Données Poste Allemande www.dpwv.de. (4) Données du Rapport de gestion de La Poste Suisse (2000 ; 2004) pour les effectifs.

ANNEXE 16. Nomination des organes dirigeants des autorités de régulation des télécommunications

Pays	Nommé par	Durée du mandat	Mandat renouvelable (parenthèse signifie renouvelable une fois seulement)	Révocation du président	Nombre de membres nommés à côté du Président
Allemagne	Le Président	5 ans	Oui	Pas de dispositions spécifiques	1
Australie	Le Gouverneur général	Durée ne doit pas dépasser 5 ans.	Non	Possible	3-5
Autriche	Le Ministre et la Chancellerie fédérale	5 ans	Oui (1)	Impossible	3 (3 membres de substitution en cas de décès ou de retrait d'un des membres etc.)
Belgique	Le Ministère	6 ans	Oui	Possible	4
Canada	Le Gouverneur du Conseil	5 ans	Oui	Possible	13 plein temps Président compris ; max. 6 à mi-temps
Corée	Le Président	3 ans	Oui	Possible	9 (maximum)
Danemark	Le Ministre	Indéfini	-	Possible	1
Espagne	CMT : Le gouvernement avec l'approbation du Parlement	CMT : 6 ans	CMT : Oui, (1)	CMT : Possible	CMT : 9
États-Unis (*)	L'agence des radiocommunications : non disponible Le Président, avec confirmation du Sénat	L'agence des radiocommunications : non disponible 5 ans	L'agence des radiocommunications : non disponible Oui (1)	L'agence des radiocommunications : non disponible Possible	L'agence des radiocommunications : non disponible 5
Finlande	Le Président	Indéfini	-	Possible	1
France	Le Président (Les autres membres sont nommés par le Président du Sénat et le Président de l'Assemblée nationale)	6 ans	No	Impossible	5
Grèce	Le Ministre	5 ans	Oui (1)	Possible	9
Hongrie	Le Premier ministre	5 ans	Oui	Possible	6
Islande	Le Ministre	5 ans	Pas de dispositions spécifiques	Pas de dispositions spécifiques	1
Irlande	Le Ministre	Indéfini	-	Possible	1-3
Italie	Le Président	7 ans	Non	Pas de dispositions spécifiques	9

Pays	Nommé par	Durée du mandat	Mandat renouvelable (parenthèse signifie renouvelable une fois seulement)	Révocation du président	Nombre de membres nommés à côté du Président
Japon	Le ministre (pour les télécommunications : la commission de résolution de dispute)	3 ans	Oui	Possible	5
Luxembourg	Gouvernement en Conseil	3 ans	Oui	Possible	7
Mexico	Le Ministre	Indéfini	-	Possible	4
Nouvelle Zélande	Le Gouverneur général	5 ans	Oui	Pas de dispositions spécifiques	4-6
Norvège	Roi en Conseil	Indéfini	-	Pas de dispositions spécifiques	1
Pays-Bas	OPTA : La couronne	OPTA : 4 ans ;	OPTA : Oui ;	OPTA : Possible ;	OPTA : 3 ;
	L'agence des radiocommunications : le ministère	L'agence des radiocommunications : indéfini	L'agence des radiocommunications : pas de dispositions spécifiques	L'agence des radiocommunications : Possible	L'agence des radiocommunications : 4
Pologne	Le Président du Conseil des ministres	5 ans	Pas de dispositions spécifiques	Possible	1
Portugal	Le Conseil des ministres	5 ans	Non	Possible	3-5
République slovaque	Le Conseil national	6 ans	Oui (1)	Possible	1
République tchèque	Le Ministre	4 ans	Oui (1)	Possible	1
Royaume-Uni	Les Secrétaire d'État	Entre 3 et 5 ans	Oui	Possible	9
Suède	Le Gouvernement	6 ans	Oui	Possible	9
Suisse	OFCOM : le Ministre ; ComCom : le Conseil fédéral	OFCOM : Indéfini ; ComCom : 4 ans	OFCOM : - ; ComCom : Oui deux fois	OFCOM : Possible ; ComCom : pas de dispositions spécifiques	OFCOM : 1 ; ComCom : 5-7
Turquie	Le Conseil des ministres	5 ans	Oui	Possible	5

Notes : (*) Les informations concernant les États-Unis sont le reflet de la réglementation au niveau fédéral.

Source : OCDE

ANNEXE 17. Régulation de l'interconnexion dans le secteur des télécommunications

Pays	Autorisation des frais d'interconnexion des opérateurs ayant un pouvoir de marché important	Régulation du dégroupage de la boucle locale	Résolution de dispute	Notes
Allemagne	R	R	R	
Australie	C	C	C	
Autriche	R	R	R	
Belgique	R	R	C	
Canada	R	R	R	
Corée	M, R (KCC)	M	R (KCC)	Depuis avril 2004, KCC a la possibilité de corriger les pratiques déloyales et d'imposer des sanctions aux opérateurs pour cause de pratiques anti-concurrentielles.
Danemark	R	R	R	
Espagne	R	R	R	
États-Unis	R, Commissions pour les services de réseaux au niveau des États (PUCs)	R	R, Commissions pour les services de réseaux au niveau des États (PUCs)	Tout accord d'interconnexion adopté par négociation ou arbitrage doit être soumis aux Commissions des États pour approbation. Si ces Commissions n'assument pas leurs fonctions, la Commission fédérale en assumera la responsabilité.
Finlande	R	R	R	
France	R	R	R	
Grèce	R	R	R	
Hongrie	R	R	R	
Irlande	R	R	R	
Islande	R	R	R	
Italie	R	R	R	
Japon	M	M	R (Commission de résolution de disputes du marché des télécommunications)	Suite à la révision de la loi sur le marché des télécommunications, entrée en vigueur en avril 2004, la notification précédant un accord d'interconnexion a été abolie pour les entreprises n'ayant pas une position dominante.
Luxembourg	R	R	R	
Mexique	R	- (*)	R	
Norvège	Pas d'autorisation	M	R	
Nouvelle Zélande	R	- (*)	R	
Pays-Bas	R	R	R	
Pologne	R	R	R	
Portugal	R	R	R	
République slovaque	R	R	R	
République tchèque	R	R	R, C	
Royaume-Uni	R	R	R	
Suède	R	R	R	
Suisse	Pas d'autorisation	- (*)	R (ComCom)	Les parties décidant d'un accord d'interconnexion doivent envoyer une copie du contrat conclu à l'OFCOM. Possibilité pour la Comcom de fixer les conditions d'interconnexion. En parallèle, l'OFCOM consulte la Comco pour déterminer si l'opérateur a une position dominante. Cette dernière peut publier un avis sur ce sujet.
Turquie	R	- (*)	R	

Notes : (*) Le Mexique, la Nouvelle Zélande et la Suisse n'ont pas encore procédé au dégroupage de la boucle locale. En Turquie, la réglementation concernant le dégroupage de la boucle locale sera introduite au 1 Juillet 2005.

M – Ministère, R – Régulateur, C – Autorité de la Concurrence.

Source : OCDE.

ANNEXE 18. Régulation par les prix dans le secteur des télécommunications

Pays	Type de régulation <i>Price cap</i> ; approbation tarifaire	Ampleur de la régulation	Organe de régulation	Commentaires
Allemagne	<i>Price cap</i> ; approbation tarifaire	Panier de services combinés dans un <i>price cap</i> , tarif pour accès aux services inclus (tarifs pour l'utilisateur final ne sont pas inclus)	R	
Australie	<i>Price cap</i>	Opérateur historique uniquement	C	
Autriche	Approbation tarifaire	Services de téléphonie vocale via un réseau fixe et de lignes louées procurés par l'opérateur historique	R	
Belgique	<i>Price cap</i>	Services de téléphonie vocale de base de l'opérateur historique sous le régime des obligations du service universel (SU)	R	
Canada	<i>Price cap</i> ou approbation préalable	Opérateurs historiques uniquement	R	
Corée	Approbation tarifaire	Services de ligne fixe de KT et services mobiles des SKT	M	
Danemark	<i>Price cap</i>	SU par opérateur historique	R	
Espagne	<i>Price cap</i>	Services de téléphonie fixe et lignes louées pour les opérateurs ayant un pouvoir de marché important	R	L'approbation préalable requise ex-ante pour l'approbation tarifaires de vente au détail a été remplacée par la seule obligation d'informer le régulateur des tarifs.
États-Unis (*)	<i>Price cap</i> ou <i>Cost plus</i>	Services inter-états de vente au détail et vente en gros proposés par les opérateurs locaux historiques. D'autres services tels que « dial around 1+ » proposés à la fois par les opérateurs internationaux et nationaux.	R	Avant 2001/2002 tout opérateur devait déclarer tous les tarifs au FCC. Par la suite, cela ne s'est appliqué qu'aux opérateurs ayant une position dominante. Actuellement, aucun opérateur n'est identifié comme ayant une position dominante sur le marché domestique. Sur le marché international, seul Comsat World Systems est considéré comme dominant.
Finlande	Fixé librement par les opérateurs	-	C	Les prix de vente au détail ne sont pas réglementés.
France	<i>Price cap</i> ; approbation tarifaire	<i>Price cap</i> ; pour les obligations de SU ; approbation tarifaire pour les autres services monopolistiques	R	
Grèce	Approbation tarifaire	Services de l'opérateur historique	R	
Hongrie	<i>Price cap</i>	Services de réseau téléphone vocal de détail (PSTN)	R	
Irlande	<i>Price cap</i>	Panier de services combinés dans un <i>price cap</i> qui inclut les tarifs ; Services de réseau téléphone vocal de détail (PSTN) et Réseau Numérique à Intégration de Services (RNIS) ; local ; national ; fixe vers mobile ; assisté par opérateur et services de renseignement téléphonique	R	
Islande	<i>Price cap</i>	Obligations de SU par l'opérateur historique	R	
Italie	<i>Price cap</i>	Panier de services combinés dans un <i>price cap</i> qui inclut les tarifs pour l'accès, les services téléphoniques, les appels des fixes vers les mobiles	R	

Pays	Type de régulation	Ampleur de la régulation	Organe de régulation	Commentaires
Japon	Notification ; <i>price cap</i>	SU, services de télécommunication identifiés (services essentiels) et services téléphoniques spécifiques (services téléphoniques ayant un effet important sur l'intérêt du consommateur)	M	La notification est attendue pour les services de télécommunications universels, ainsi que pour des services de télécommunications désignés ; un <i>price cap</i> est fixé pour certains services particuliers de télécommunications.
Luxembourg	Fixé librement par les opérateurs	-	R	Les opérateurs puissants doivent démontrer que les prix reposent sur les coûts.
Mexique	<i>Price cap</i> ; approbation tarifaire	<i>Price cap</i> : services de l'opérateur historique ; approbation tarifaire, service de longue distance international	<i>Price cap</i> : M ; approbation du tarif : R	Le panier pour le <i>price cap</i> inclut les frais d'installation, de location mensuelle, les services locaux et de longue distance
Pays-Bas	<i>Price squeeze</i> ; approbation tarifaire	Services proposés par l'opérateur historique avec un pouvoir de marché important concernant les tarifs pour l'utilisateur final de la téléphonie fixe et des lignes louées	R	
Pologne	Approbation tarifaire	SU et lignes louées pour les opérateurs ayant un pouvoir de marché important	R	
Portugal	Approbation tarifaire	-	R	Les opérateurs avec un pouvoir de marché important doivent démontrer que les prix reposent sur les coûts.
Norvège	Approbation tarifaire	Opérateurs avec un pouvoir de marché important en ce qui concerne l'accès au réseau public de télécommunications, offres de services de téléphonie publique ou capacité de transmission	R	Les opérateurs avec un pouvoir de marché important doivent démontrer que les prix reposent sur les coûts.
Nouvelle Zélande	Kiwi Demande de partage des obligations	Telecom New Zealand, services de téléphonie résidentielle locale	R	Obligations dans le cadre des <i>Kiwi Share</i> : les frais des services de téléphonie locale ne doivent pas être supérieurs à la location standard pour particuliers etc.
République slovaque	<i>Price cap</i>	Services publics de téléphonie fixe pour l'opérateur historique.	R	Une notification est exigée pour les services qui ne sont pas soumis au <i>price cap</i> .
République tchèque	<i>Price cap</i>	Frais de location, appels nationaux (locaux et longue distance) services d'information et d'opération, téléphones publics payants (frais de location et appels nationaux seulement pour l'opérateur historique)	R	
Royaume-Uni	<i>Price cap</i>	Services aux particuliers de BT	R	Le contrôle des prix de vente au détail se concentre sur l'étude de la structure de la consommation des particuliers – ne prenant pas en compte la couche des 20 % consommant le plus.
Suède	Approbation tarifaire	Opérateur historique : services de téléphonie fixe, nombre minimum de lignes louées, souscriptions fixes et interconnexion (fixe et mobile). Autres opérateurs : interconnexion fixe et interconnexion mobile (tarifs adaptés aux prix du marché)	R	Les opérateurs doivent démontrer que les prix reposent sur les coûts.
Suisse	<i>Price cap</i>	Services de SU par l'opérateur historique	M (Conseil Fédéral)	
Turquie	Approbation tarifaire ; <i>price cap</i>	Approbation sur la base d'une orientation coût : services nationaux de lignes louées par l'opérateur historique ; <i>price cap</i> : autres services proposés par l'opérateur historique	R	

Notes : (*) Les données pour les États-Unis ne reflètent que la régulation au niveau fédéral. M – Ministère, R – Régulateur, C – Autorité de la concurrence.

Source : OCDE.

ANNEXE 19. Réglementation liée au service universel dans le domaine des télécommunications

Pays	Cadre de Service Universel (SU)	Existence d'un mécanisme de financement	Estimation des coûts du SU	Alloc. des coûts	Commentaires
Allemagne	Oui	Oui	R	R	Il y a une redevance légale pour assurer le SU par un système de compensation auquel chaque opérateur contribue. Le coût du SU n'a pas été établi, car aucune compensation pour le SU n'a jusqu'à présent été accordée.
Australie	Oui	Oui	R (ACMA)	M	Tous les opérateurs proposant des services de télécommunication contribuent au financement du SU sur la base d'une redevance. Ils y contribuent en proportion de leur part de marché. DCITA facilite le transfert financier vers les opérateurs qui assurent le service universel.
Autriche	Oui	Oui	M	R	L'opérateur historique a été désigné comme fournisseur du SU fin 2004. Le transfert vers des opérateurs alternatifs est en discussion.
Belgique	Oui	Oui	R	R	Le fond n'a pas encore été activé.
Canada	Oui	Oui	R	R	
Corée	Oui	Oui	M	M	
Danemark	Oui	Oui	R	R	Le mécanisme de financement se met en place si le fournisseur historique fait valoir un déficit dans l'exercice du SU. L'opérateur historique n'a cependant pas eu à faire face à une telle situation. Il a été désigné fournisseur du SU jusqu'en 2007.
Espagne	Oui	Oui	R	R	L'opérateur historique a été désigné comme fournisseur du SU jusqu'en 2005. La mise en place d'un fond nécessite une déclaration établissant que les coûts nets du SU représentent une charge injustifiée pour l'opérateur actuel. Cette déclaration n'a pour l'instant pas été faite.
États-Unis	Oui	Oui	R	R	Chaque fournisseur de services de téléphonie entre États doit contribuer de façon équitable et non-discriminatoire au SU.
Finlande	Oui	Non	-	-	
France	Oui	Oui	R	R	
Grèce	Oui	Non	-	-	
Hongrie	Oui	Oui	M	M	
Irlande	Oui	Non	-	-	
Islande	Oui	Oui	R	R	Aucun mécanisme de financement du SU n'a été mis en oeuvre.
Italie	Oui	Oui	R	R	
Japon	Oui	Oui	M	M	Les coûts n'ont pas encore été établis, car jusqu'à présent il n'y a pas de coût net pour l'offre du SU.
Luxembourg	Oui	Non	-	-	
Mexique	Oui	Oui	?	?	Le coût du SU n'a pas été calculé de façon formelle.
Norvège	Oui	Non	-	-	
Nouvelle Zélande	Oui	Oui	R	R	Obligation de SU prévu pour téléphone locale résidentielle, n'impose pas une couverture de toutes les zones géographique et de tous types de clients.
Pays-Bas	Oui	Oui	-	-	
Pologne	Oui	Oui	R	R	
Portugal	Oui	Oui	R	M, R	L'opérateur historique est actuellement le fournisseur du SU (concession jusqu'en 2025). Le coût du SU n'a pas été calculé.
République slovaque	Oui	Oui	R	R	
République tchèque	Oui	Oui	R	R	
Royaume-Uni	Oui	Non	R	-	L'opérateur historique est désigné comme fournisseur du SU.
Suède	Oui	Non	-	-	Pour l'instant aucun fournisseur du SU n'a été désigné du fait de l'expiration des dispositions légales désignant l'opérateur historique.
Suisse	Oui	Oui	?	R (OFCOM)	La licence pour le SU est attribuée avec un mécanisme d'appel d'offre public et de façon périodique. L'opérateur présente son budget à l'OFCOM chaque année. La concession en cours s'étendra jusqu'à fin 2007.
Turquie	Oui	Non	-	-	

Notes : M – Ministère, R – Régulateur.

Source : OCDE, DSTI/ICCP/TISP(2005).

ANNEXE 20. Accès à l'ADSL dans les pays de l'OCDE

		Septembre 2002				Novembre 2004					
Société (1)		Tarif mensuel (USD)	Mégaoctets compris	Supplément par mégaoctet (USD)	Débit descendant (kbit/s)	Débit ascendant (kbit/s)	Supplément par mégaoctet (USD PPA)	Mégaoctets compris	Tarif mensuel (USD PPA)	Supplément par mégaoctet (USD)	Débit descendant (kbit/s)
Allemagne	Deutsche Telecom	44.00	Illimité	0.00	768	128	0.02	1500	23.48	0.02	1024
Allemagne	Deutsche Telecom	33.89	Illimité	0.00	768	128	0.02	1500	31.65	0.02	2048
Allemagne	Deutsche Telecom	39.55	Illimité	0.00	768	128	0.02	1500	36.94	0.02	2048
Allemagne	Deutsche Telecom	53.13	Illimité	0.00	768	128	0.00	Illimité	49.63	0.00	1024
Australie	Telesra - Big Pond	32.47	300	0.09	256	64	0.00	Illimité	44.46	0.00	256
Australie	Telesra - Big Pond	41.67	1000	0.08	512	128	0.11	200	19.49	0.11	256
Australie	Telesra - Big Pond	41.67	1000	0.08	512	128	0.11	500	39.02	0.11	512
Australie	Telesra - Big Pond	41.67	1000	0.08	512	128	0.11	1000	58.54	0.11	512
Autriche	Telekom Austria	39.73	1000	0.07	512	64	0.08	500	32.83	0.08	768
Autriche	Telekom Austria	43.21	1000	0.07	512	64	0.08	1000	78.07	0.08	1500
Autriche	Telekom Austria	43.21	1000	0.07	512	64	0.08	1000	45.16	0.08	768
Autriche	Telekom Austria	43.21	1000	0.07	512	64	0.08	1000	67.80	0.08	768
Belgique	Belgacom	38.67	10000	0.12	750	128	0.01	1000(3)	44.8	0.01	3300
Belgique	Belgacom	41.79	10000	0.12	750	128	0.01	400(3)	65.77	0.01	512
Belgique	Belgacom	41.79	10000	0.12	750	128	0.01	15000	32.1	0.01	8000
Belgique	Belgacom	41.79	10000	0.12	750	128	0.01	15000	67.9	0.01	8000
Canada	Bell Canada Sympatico	22.28	5000	0.005	960	120	0.01	Illimité	40.56	0	3000
Canada	Bell Canada Sympatico	27.56	5000	0.005	960	120	0.01	Illimité	54.09	0	4000
Canada	Bell Canada Sympatico	27.56	5000	0.005	960	120	0.01	Illimité	45.98	0	4000
Corée	Korea Telecom	27.58	Illimité	0.00	1500	640	0.00	Illimité	40.98	0	4000
Corée	Korea Telecom	36.78	Illimité	0.00	8000	640	0.00	Illimité	54.09	0	4000
Corée	Korea Telecom	36.78	Illimité	0.00	8000	640	0.00	Illimité	33.81	0	4000
Corée	Korea Telecom	36.78	Illimité	0.00	8000	640	0.00	Illimité	33.85	0	13000
Danemark	TDC	46.09	Illimité	0.00	256	128	0.00	Illimité	54.83	0	512
Danemark	TDC	57.28	Illimité	0.00	512	128	0.00	Illimité	61.34	0.00	1024
Danemark	TDC	57.28	Illimité	0.00	512	128	0.00	Illimité	59.84	0.00	1024
Danemark	TDC	57.28	Illimité	0.00	512	128	0.00	Illimité	40.49	0.00	1024
États-Unis	Verizon	39.95	Illimité	0.00	768	128	0.00	Illimité	71.55	0	1500
États-Unis	Verizon	39.95	Illimité	0.00	768	128	0.00	Illimité	29.95	0	1500
États-Unis	Verizon	39.95	Illimité	0.00	768	128	0.00	Illimité	26.95	0	1500
États-Unis	Verizon	39.95	Illimité	0.00	768	128	0.00	Illimité	36.99	0	3000
Finlande	Elisa	48.90	Illimité	0.00	256	128	0.00	Illimité	31.36	0	256
Finlande	Elisa	60.64	Illimité	0.00	512	256	0.00	Illimité	35.09	0	1024
Finlande	Elisa	60.64	Illimité	0.00	512	256	0.00	Illimité	44.14	0	1024
Finlande	Elisa	60.64	Illimité	0.00	512	256	0.00	Illimité	66.78	0	2048
France	France Telecom Wanadoo	44.42	Illimité	0.00	512	128	0.00	Illimité	29.32	0	512
France	France Telecom Wanadoo	44.42	Illimité	0.00	512	128	0.00	Illimité	27.48	0	1024
France	France Telecom Wanadoo	44.42	Illimité	0.00	512	128	0.00	Illimité	33.84	0	1024
France	France Telecom Wanadoo	44.42	Illimité	0.00	512	128	0.00	Illimité	39.50	0	2048
Italie	Telecom Italia	48.85	Illimité	0.00	640	128	0.00	Illimité	41.82	0	640
Italie	Telecom Italia	36.14	Illimité	0.00	256	128	0.00	Illimité	81.34	0	1200
Japon	NTT	40.76	Illimité	0.00	1500	512	0.00	Illimité	40.69	0	8000
Japon	NTT	40.76	Illimité	0.00	1500	512	0.00	Illimité	33.17	0	8000
Japon	NTT	40.76	Illimité	0.00	1500	512	0.00	Illimité	41.13	0	12000
Japon	NTT	40.76	Illimité	0.00	1500	512	0.00	Illimité	33.53	0	24000
Norvège	Telenor	59.22	Illimité	0.00	384	128	0.00	Illimité	41.57	0	704
Norvège	Telenor	72.38	0	0.00	704	128	0.00	Illimité	47.05	0	1024
Norvège	Telenor	72.38	0	0.00	704	128	0.00	Illimité	38.43	0	2048
Pays-Bas	KPN	34.18	1000	0.01	256	64	0.00	N/A (4)	24.84	N/A	416
Pays-Bas	KPN	56.26	1000	0.01	512	64	0.00	N/A	60.45	N/A	1120
Pays-Bas	KPN	56.26	1000	0.01	512	64	0.00	N/A	33.90	N/A	2240
Pays-Bas	KPN	56.26	1000	0.01	512	64	0.00	N/A	31.44	N/A	2240
Royaume-Uni	British Telecom	41.51	Illimité	0.00	512	256	0.00	1000 (5)	28.67	0.002	512
Royaume-Uni	British Telecom	39.80	Illimité	0.00	512	256	0.00	15000	37.74	0	512
Royaume-Uni	British Telecom	39.80	Illimité	0.00	512	256	0.00	15000	39.82	0	512
Royaume-Uni	British Telecom	39.80	Illimité	0.00	512	256	0.00	15000	47.79	0	1024
Suède	Telia	39.65	Illimité	0.00	512	400	0.00	Illimité	40.92	0	512
Suède	Telia	37.60	Illimité	0.00	512	400	0.00	Illimité	45.29	0	1024
Suède	Telia	37.60	Illimité	0.00	512	400	0.00	Illimité	35.20	0	512
Suède	Telia	37.60	Illimité	0.00	512	400	0.00	Illimité	28.97	0	2048
Suède	Telia	37.60	Illimité	0.00	512	400	0.00	Illimité	43.51	0	2048
Suède	Telia	37.60	Illimité	0.00	512	400	0.00	Illimité	50.56	0	8000
Suisse	Swisscom	32.73	Illimité	0.00	256	64	0.00	Illimité	44.20	0	10000
Suisse	Swisscom	52.78	Illimité	0.00	512	128	0.00	Illimité	46.62	0	10000
Suisse	Swisscom	52.78	Illimité	0.00	512	128	0.00	Illimité	35.47	0	6000
Suisse	Swisscom	52.78	Illimité	0.00	512	128	0.00	Illimité	49.95	0	1200
Suisse	Swisscom	52.78	Illimité	0.00	512	128	0.00	Illimité	71.66	0	2048

Notes : La location de Modem, quand elle s'applique, est exclue car dans la plupart des pays elle peut être achetée par les utilisateurs. 2. Telekom Austria non limité correspond aux périodes creuses. 3. La vitesse de déchargement sera réduite à 64kpbs pour la transmission de données sur l'allocation mensuelle, ou bien les utilisateurs peuvent acheter 5Gb additionnels pour 5.65 USD. 4. Non applicable. L'allocation mensuelle varie selon les offreurs de services Internet. 5. Un utilisateur BT excédant son allocation mensuelle de 1Gb devrait payer 6 USD entre 1Gb et 3 Gb, USD 12 entre 3Gb et 6Gb et USD 18 pour les montants dépassant 6 Gb. Les charges d'utilisation pour les offres à haut débit n'avaient pas été introduites en 2004

ANNEXE 21. Cadre réglementaire des services de transport ferroviaires et conditions d'accès

Pays	Statut de l'opérateur historique			Séparation de l'infrastructure		Accès		
	Entreprise	Statut de l'entreprise	Dates des récentes réformes	Séparation structurelle	Séparation comptable	Accès de tiers au réseau	Transport marchandises	Transport passager
Autriche	ÖBB (Österreichische Bundesbahnen)	L'État est propriétaire	1992		Oui	1994	Oui	Oui. Dans le domaine du transport passager de longue distance il n'y a actuellement qu'un concurrent : le Connex Group. Pour le marché du transport local de passagers, DB possède 90 % des parts de marché.
France	SNCF Société Nationale des Chemins de Fer)	EPIC	1997	Oui	Oui	2002 (tbc)	Oui	Oui
Allemagne	DB AG	Entreprise à capital propre possédée par l'État	1994 (fusion entre DB et DR)/ 1999 (séparation légale des unités d'affaires)		Oui	Oui	En 2006 le marché sera ouvert au transport de marchandises international sur tout le réseau	Il n'y a pas d'autre opérateur que RENEFE pour le transport de passager sur le réseau principal à ce jour. Il n'y a pas de libéralisation de transports de passagers jusqu'à l'avènement d'une nouvelle directive.
Italie	Trenitalia	Fait partie du Gruppo Ferrovie dello Stato SpA, une holding détenue à 100 % par l'État	2000	Oui		1997	Transport international en 2003 ; accès total pour le transport de marchandises : 2007	NON : trafic international prévu pour 2010
Pays-Bas	NS-Reizigers	Détenu à 100 % par l'État	1996 et 2002		Oui	1999	Accès autorisé avec un cadre de séparation verticale (souple).	Pas entièrement. La législation limite la possibilité de concurrencer l'opérateur principal, les entreprises étrangères n'ont pas réellement accès à ce marché, même par la voie du cabotage.
Royaume-Uni	L'opérateur historique a été dissolu et n'existe plus en tant que tel	Toutes les compagnies ferroviaires sont privées	1993 et 2000	Oui		1995	Oui, le marché est ouvert pour le transport de marchandises	Transport international de passagers oui/ L concurrence sur le marché du transport de passagers est limitée à certaines lignes qui n'ont pas partie du réseau central du NS.

Pays	Statut de l'opérateur historique				Séparation de l'infrastructure			Accès	
	Entreprise	Statut de l'entreprise	Dates des récentes réformes	Séparation structurelle	Séparation comptable	Accès de tiers au réseau	Transport marchandises	Transport passager	
Espagne	RENFE fin 3 janvier 2005. Renfe opératrice +ADIF	Entreprise publique sous la direction du Ministère du développement (Mdf)	2004	Oui		1993	Oui		
Suisse	SBB	Entreprise actionnariat (entièrement détenue par l'État)	1999		Oui	Oui, 1998 Décret sur l'accès au rail	Accès est ouvert pour les entreprises suisses. Limitations en fonction de la surcharge du réseau.	Accès au réseau ferroviaire est possible. Cependant, une concession est nécessaire pour le transport régulier de passagers. SBI est actuellement le seul détenteur d'un concession pour le trafic de longue distance.	

Source : Contributions nationales à la table-ronde sur le rail (DAFFE/COMP/WP2(2005), Steer Davies Gleave pour la Commission européenne, NEA pour la Commission européenne adapté par le Secrétariat de l'OCDE.

ANNEXE 22. Licences et certificats de sécurité pour les services ferroviaires

Pays	Autorité délivrant les licences	Critères pour l'octroi de licences	Commentaires
Allemagne	EBA ¹	La licence est accordée selon des critères de fiabilité, de santé financière, de compétence professionnelle, assurance pour responsabilité	
Autriche	Ministère des transports BMVIT ²	Solvabilité, compétence professionnelle (pour les concessions nationales), éligibilité de l'opérateur et un certificat de sécurité (pour les concessions européennes)	ÖBB. Un certificat de sécurité et nécessaire pour les concessions européennes
Espagne	Ministry of Development (MdF)	La compagnie ferroviaire doit être agréée selon la législation espagnole des entreprises et la législation sur le secteur ferroviaire. L'entreprise doit prouver sa santé financière : elle doit couvrir ses frais financiers sur une période de 12 mois. Ses comptes annuels, ses garanties en terme d'actionariat et de titres seront analysées. De plus, il faut qu'elle démontre ses contributions, notamment en matière de sécurité sociale.	Le certificat est accordé par Ministère de l'infrastructure (MdF), par l'ADAF ³
France	Ministry of Transport	Les critères pour l'attribution sont : une bonne réputation, des moyens financiers, couverture en matière de responsabilité légale, compétence professionnelle	
Italie	Ministry of Transport (MIT)	Solvabilité, compétence professionnelle, preuves de stabilité et de l'entretien du parc ferroviaire	Le Ministère des transports fixe les critères pour les certificats de sécurité. RFI ⁴ les accorde
Pays-Bas	IVW (Netherlands Railway Authority)	Qualités professionnelles, réputation, stabilité financière, assurance professionnelle	L'opérateur doit posséder un certificat de sécurité délivré par l'IVW
Royaume-Uni	Office for Rail Regulation (ORR)	Il y a 5 sortes de licences	L'ORR délivre, modifie, applique les licences, HSE ⁵ délivre les licences aux entreprises ferroviaires et aux gestionnaires de l'infrastructure. Cette tâche reviendra à l'ORR en 2005
Suisse	OFT	Garantie quand à au bon fonctionnement et à la sécurité des opérations, le parc ferroviaire répond aux exigences de qualité, respect du droit et des conditions de travail et des mesures de sécurité.	Le certificat de sécurité est délivré par l'OFT

Source : Contributions nationales à la table-ronde sur le rail (DAFFE/COMP/WP2(2005)), Steer Davies Gleave pour la Commission européenne, NEA pour la Commission européenne adapté par le Secrétariat de l'OCDE.

¹ EBA : Eisenbahn-Bundesamt, ² BMVIT : Ministry of Transport, Innovation and Technology, ³ ADAF : Asociación de Acción Ferroviaria (institut pour l'interopera) ⁴ RFI : Rete Ferroviaria Italiana Spa (gestionnaire de l'infrastructure), ⁵ HSE : Health and Safety Executive

ANNEXE 23. Cadre réglementaire et autorités d'allocation des sillons

Pays	Régulateur	Tâches du régulateur	Allocation des sillons	Indépendance vis-à-vis de l'opérateur historique	Redevance pour l'infrastructure	l'utilisation de
Allemagne	EBA	Tâches : attribution des licences, et certificats de sécurité, interopérabilité, statistiques, disputes concernant l'allocation des sillons ou les accords sur l'allocation des sillons. Le contrôle en termes de concurrence a été renforcé en 2002.	DB Netz	Non. Le gestionnaire de l'infrastructure est encore insuffisamment indépendant de l'opérateur DB-Group.	DB Netz et les gestionnaires de réseaux régionaux. Le système de redevance est axé sur un prix d'accès unique.	
Autriche	SCG ¹ et SCK ² (au sein de SCG) :	SCG : monitoring, supervision du système SCK : prend les décisions en cas de conflit entre opérateurs	ÖBB gestionnaire de l'infrastructure	Non	BMVIT : décision sur le principe. ÖBB est responsable de la détermination du montant des redevances. Il n'y a pas de différenciation entre le transport de passagers et le transport de marchandises.	
Espagne	Le régulateur ferroviaire reste à instaurer et sera intégré au sein du Mdf	Le régulateur résoudra les conflits entre l'ADIF et les opérateurs en ce qui concerne : la délivrance de certificats de sécurité, l'allocation de l'accès, montant des redevances etc.	ADIF ⁶ gestionnaire de l'infrastructure	Oui	ADIF. Les redevances doivent être en cohérence avec les principes économique généraux : viabilité, gestion efficace, situation du marché ; principe d'égalité, de transparence, de non-discrimination. Prise en compte de l'environnement, de la congestion, du coût des accidents.	
France	Mission de contrôle des activités ferroviaires	Monitoring du marché, gère les appels contre les décisions liées à l'allocation des sillons et aux redevances	RFF	Oui, mais l'opérateur historique reste l'organe de référence pour les aspects techniques : construction, entretien et fonctionnement du réseau.	Arrêtée par le Ministère des transports sur proposition de RFF	
Italie	Ministère des transports	Donne les lignes directrices, attribue les licences, et certificats aux opérateurs.	RFI ¹ , responsabilité est assumée par le Ministère des transports (MIT)	Oui	Proposé par RFI, la décision finale revient au MIT. Les redevances reflètent les coûts directs et indirects liés à l'offre de services ferroviaires (saturation du réseau, poids, vitesse, consommation d'énergie).	
Pays-Bas	L'autorité de la concurrence et l'Office de la régulation du transport	L'Office a des pouvoirs lui permettant de s'assurer du bon fonctionnement du marché.	ProRail ⁷	Oui	Prorail. Les redevances pour les trains de passagers dépendent du nombre de kilomètres parcourus et des stations utilisées. Les redevances pour les trains de marchandises dépendent des kilomètres parcourus.	

Pays	Régulateur	Tâches du régulateur	Allocation des sillons	Indépendance vis-à-vis de l'opérateur historique	Redevance pour l'utilisation de l'infrastructure
Royaume-Uni	Office for Rail Regulation	Responsable avec l'Office of Fair Trading du monitoring et de la garantie d'une concurrence équitable sur le marché	ORR est responsable de l'allocation primaire des sillons. L'allocation secondaire relève de Network Rail.	Oui	ORR. S'assure que les contrats d'accès contiennent l'incitation nécessaire pour promouvoir une performance optimale.
Suisse	CACF Commission d'arbitrage pour les chemins de fer	CACF : traite les plaintes concernant la concurrence déloyale et prend des décisions sur les accords entre les parties en ce qui concerne l'accès au réseau.	Gestionnaires de l'infrastructure SBB, BLS dans le cadre de la loi sur l'accès au réseau.	Non, il n'y a pas de séparation légale entre le gestionnaire de l'infrastructure et l'opérateur.	Les opérateurs s'accordent dans une convention sur les formes d'accès et les frais d'accès au réseau. Le Conseil fédéral définit les principes de la fixation des redevances.

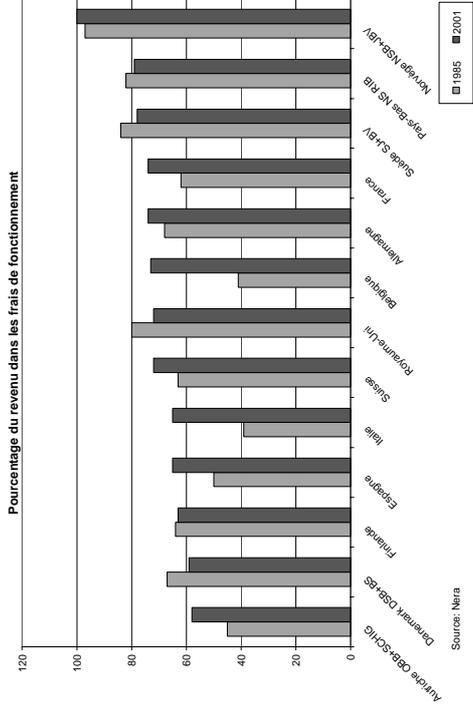
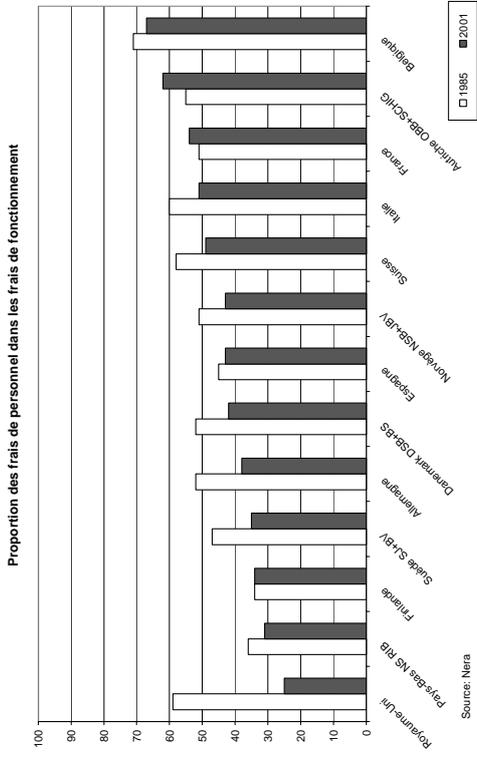
Source : Contributions nationales à la table-ronde sur le rail (www.oecd.org/competition) , Steer Davies Gleave pour la Commission européenne, NEA Transport research and training pour la Commission européenne adapté par le Secrétariat de l'OCDE.
 SCG : Schienen-Control GmbH, ² SCK : Schienen-Control Kommission, ³ RFI : Rete Ferroviaria Italiana Spa (gestionnaire de l'infrastructure), ⁵ Prorail : gestionnaire de l'infrastructure, ⁶ADIF : Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (gestionnaire de l'infrastructure).

ANNEXE 24. Comparaison des chemins de fer en Europe

	Passagers / km			Tonnes / km			Total			Personnel			Productivité		
	1985	2001	Évol. %	1985	2001	Évol. %	1985	2001	Évol. %	1985	2001	Évol. %	Trafic par employé	Évol ann. %	
Allemagne	70334	74459	5.9	67609	80348	18.8	137943	154807	12.2	312579	214371	-31.4	0.44	0.72	8.6
Autriche	9628	8240	-14.4	14015	17346	23.8	23643	25586	8.2	61276	48509	-20.8	0.39	0.53	5.3
Belgique	6757	8038	19.0	8667	8173	-5.7	15424	16211	5.1	41891	41840	-0.1	0.37	0.39	0.9
Danemark	4684	5548	18.4	1767	1290	-27.0	6451	6838	6.0	15745	12737	-19.1	0.41	0.54	4.6
Espagne	15313	19161	25.1	10077	11749	16.6	25390	30910	21.7	38958	32868	-15.6	0.65	0.94	6.3
Finlande	3184	3282	3.1	9293	9857	6.1	12477	13139	5.3	15228	12338	-19.0	0.82	1.06	4.5
France	55319	71209	28.7	48100	50396	4.8	103419	121605	17.6	181114	177685	-1.9	0.57	0.68	3.1
Italie	43900	43800	-0.2	24050	24618	2.4	67950	68418	0.7	129773	109922	-15.3	0.52	0.62	2.9
Norvège	2381	2536	6.5	2715	2451	-9.7	5096	4987	-2.1	12415	9128	-26.5	0.41	0.55	4.9
Pays-Bas	13977	14392	3.0	3097	3549	14.6	17074	17941	5.1	28874	24822	-14.0	0.59	0.72	3.4
Royaume-Uni	29331	39100	33.3	12537	19400	54.7	41868	58500	39.7	101483	63109	-37.8	0.41	0.93	14.4
Suède	6219	6352	2.1	18536	19829	7.0	24755	26181	5.8	21041	16120	-23.4	1.18	1.62	5.5
Suisse	11712	13365	14.1	8156	10534	29.2	19868	23899	20.3	33529	28339	-15.5	0.59	0.84	6.1

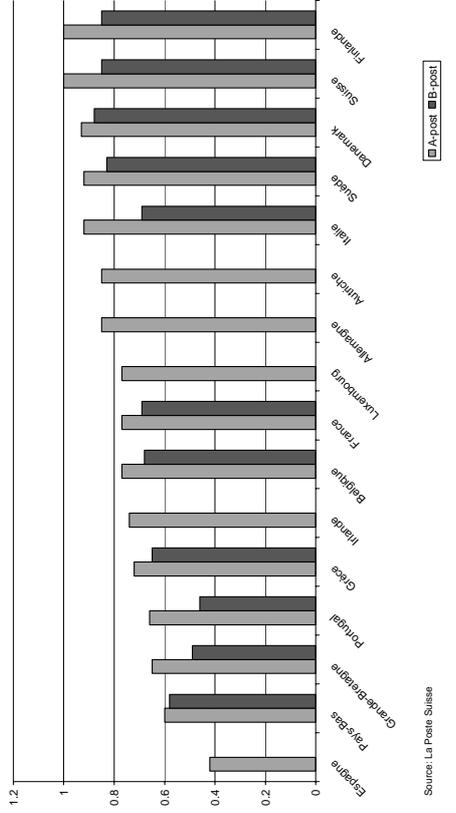
Note : Royaume-Uni : Railtrack+ROSCO+TOC+FOCs, Norvège : NSB+JBV, Autriche OBB+SCHIG, Pays-Bas : NS RIB, Danemark : DSB+BS. Suède : SJ+BV. Source NERA, Jan 2004. Rapport pour DG Tren.

GRAPHIQUE A1. Structure de coût des opérateurs de services ferroviaires

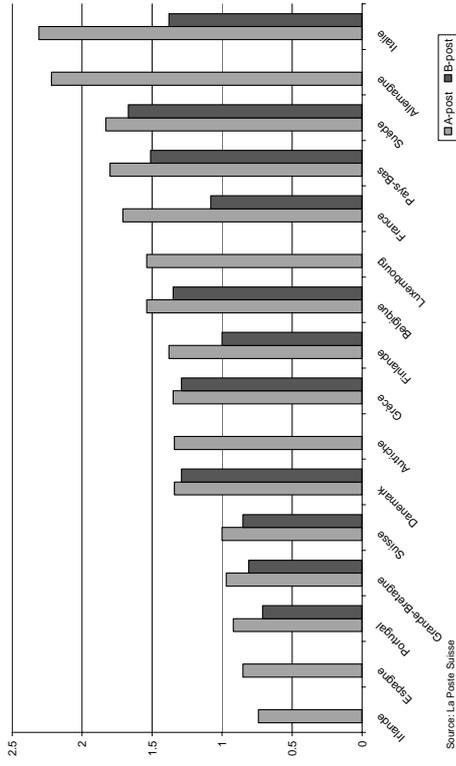


GRAPHIQUE A2. PRIX DES SERVICES POSTAUX

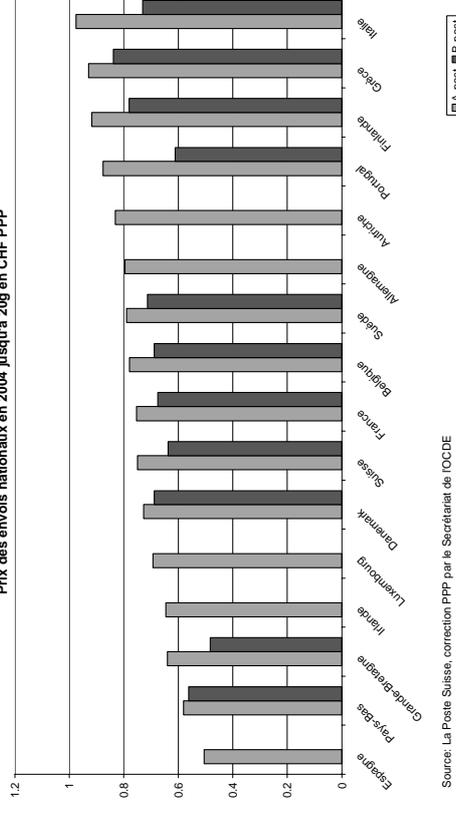
Prix des envois nationaux en 2004 jusqu'à 20 g en CHF



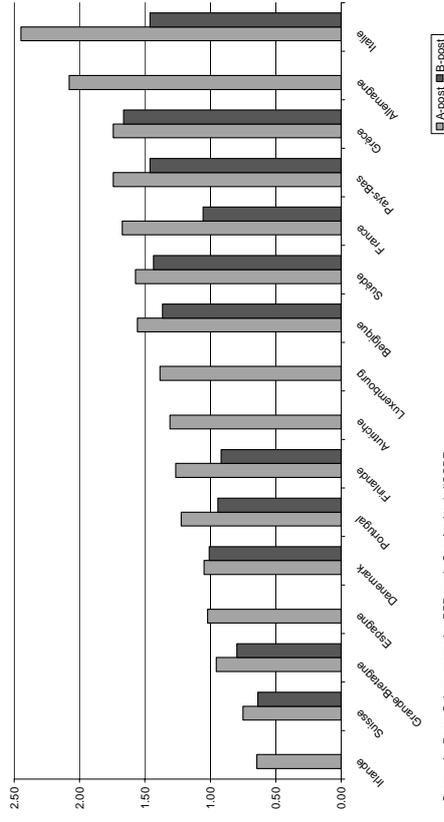
Prix des envois nationaux en 2004 jusqu'à 100 g en CHF



Prix des envois nationaux en 2004 jusqu'à 20g en CHF PPP

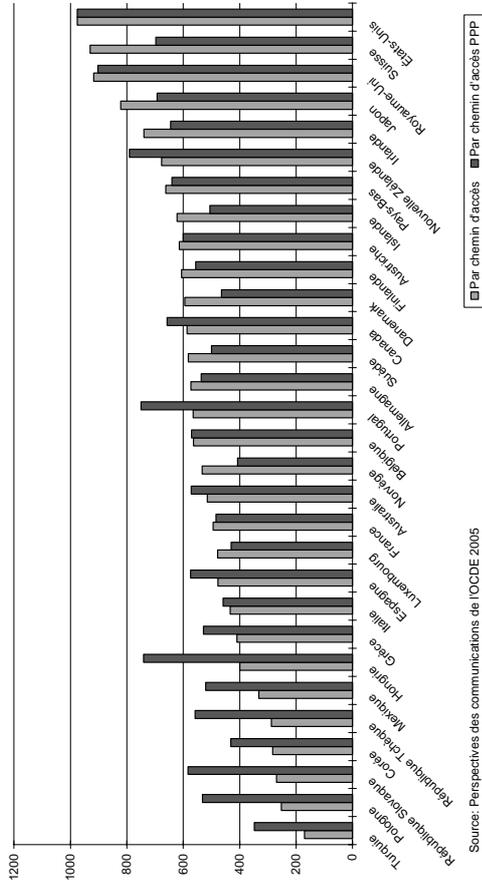


Prix des envois nationaux en 2004 jusqu'à 100 g en CHF PPP



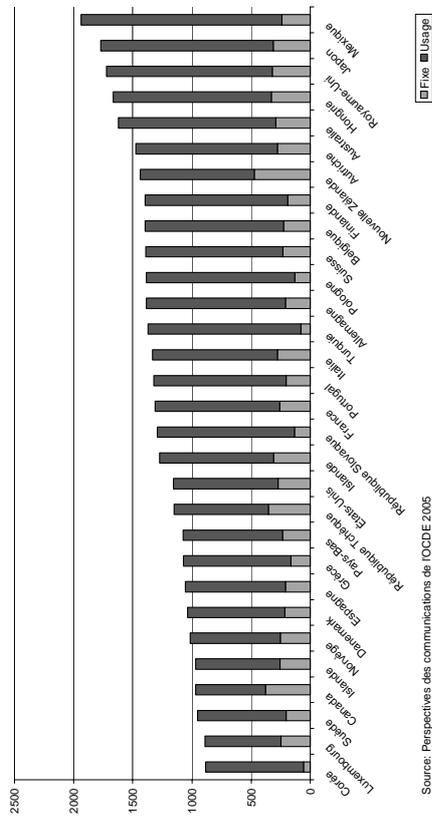
GRAPHIQUE A3. DÉPENSES DE TÉLÉCOMMUNICATION PAR TÊTE ET PAR CHEMIN D'ACCÈS

Chiffre d'affaires du secteur des télécommunications par chemin d'accès en 2003
USD, taux de change courant et PPP

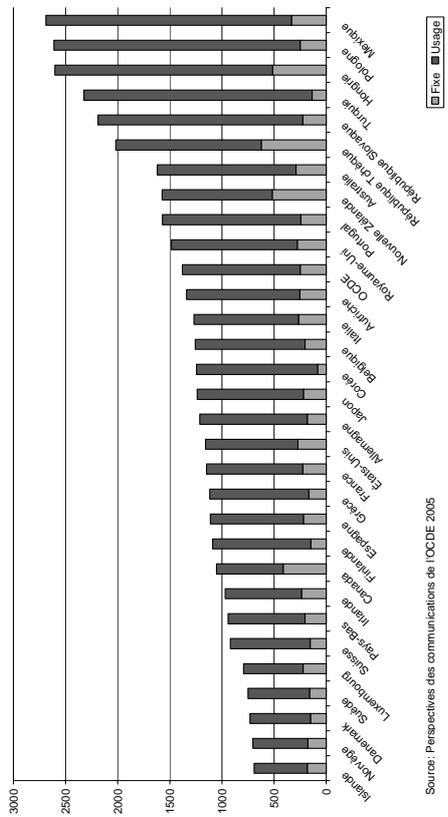


GRAPHIQUE A4. TARIFS DE TÉLÉCOMMUNICATIONS, PANIER COMPOSITE DE L'OCDE

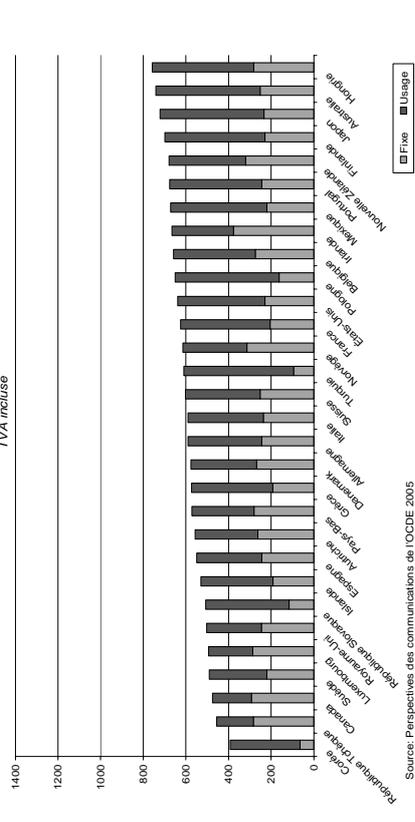
Panier composite des tarifs téléphoniques des entreprises en USD en 2004.
TVA non incluse



Panier composite des tarifs téléphoniques des entreprises en USD PPP en 2004.
TVA non incluse



Panier composite des tarifs téléphoniques pour les ménages en USD en 2004.
TVA incluse



Panier composite des tarifs téléphoniques pour les ménages en USD PPP en 2004.
TVA incluse

