

L'Etat régulateur en question : perspectives comparées
Congrès AFSP 2011
ST 15 : l'Etat régulateur en questions
Antoine Maillet (Université Catholique du Chili – IEP Paris)

Etat régulateur ou Etat hétéronome : analyse multisectorielle d'un cas pionnier

“Analyzing states entails almost as much hubris as pretending to run them”
Peter Evans, *Embedded Autonomy: States & Industrial Transformation*.

Juin 2011. Un scandale financier secoue le Chili. La compagnie de grands magasins « La Polar » reconnaît avoir re-planifié sans leur consentement la dette de plus de 400 000 clients ayant acheté à crédit vêtements, meubles, ou électroménager. Au-delà de ces consommateurs directement affectés, indirectement c'est le système financier qui est mis à mal car on découvre dans la foulée que la firme a maquillé ses bilans comptables depuis plusieurs années. La *success story* de la bourse de Santiago, dont le PDG avait été élu par ses pairs « *manager* de la décennie » l'an passé, est en passe de devenir un cas d'escroquerie, de nombreuses plaintes en ce sens ayant été déposées.

Comme lors de la crise financière globale de 2008, mais à moindre échelle, les médias interpellent les autorités en charge de la régulation des marchés financiers : Service national du consommateur, Superintendance des titres et assurances, Superintendance des banques et institutions financières, ils sont sommés de répondre de leur incapacité à détecter des problèmes si importants qu'il semble difficile d'avoir pu les cacher aussi longtemps. Tous répondent qu'ils ont été trompés par les informations fournies par « La Polar ». Mais comment ont-ils pu avoir une confiance aussi aveugle, quand en contraste apparaît la figure du « petit avocat », monsieur tout le monde, qui à partir de quelques bilans disponibles sur le site même des organismes, a pu mettre le doigt sur de sérieux problèmes de cohérence simplement en croisant les données ?

Si on refuse une explication basée sur les faillites individuelles, cela pose la question politique de l'autonomie de l'Etat face aux acteurs privés, de sa capacité à prendre des décisions hors de l'emprise d'acteurs sociaux. Dans ce cas précis, l'incapacité à générer ses propres informations, que ce soit par manque de moyens ou de volonté, illustre l'absence d'autonomie –ou hétéronomie – de l'Etat. A partir de cet exemple, on peut donc commencer à discuter les limites de l'idée d'Etat régulateur. Que peut signifier réguler sans autonomie ? Comment considérer une intervention sectorielle de l'Etat qui aurait ces caractéristiques ?

Sortant d'un cas d'actualité ponctuelle, dans lequel l'élucidation des responsabilités directes relève du pouvoir judiciaire, je tenterai dans ce papier de donner corps à cette alternative à l'Etat régulateur que serait un Etat qui aurait privatisé nombre de services clé, sans toutefois créer des capacités administratives qui lui permettraient de maintenir son autonomie. On parlerait alors d'Etat « hétéronome ». J'observerai ici le phénomène de la diversité des interventions de l'Etat à partir de sept secteurs choisis dans un pays, le Chili, considéré comme un laboratoire du néolibéralisme durant les années 1980.

La présentation comprendra cinq parties. Tout d'abord, il s'agit d'élaborer le cadre théorique qui soutient cette réflexion. Je montrerai comment le concept d'autonomie révèle les failles de la littérature sur l'Etat régulateur, en particulier la vision d'une transition inexorable d'un modèle d'Etat

interventionniste à un Etat régulateur. Ensuite, je justifierai le choix du pays, le Chili, retenu en tant que cas crucial au sein de l'Amérique latine. Dans la troisième partie, je présenterai le choix des secteurs pour mener à bien une comparaison intra-nationale. Il faudra pour cela dépasser le conflit entre économie et sociologie politique sur la « régulation », comprise ici dans un sens plus large comme une forme d'intervention de l'Etat présente potentiellement sur tous les marchés. La quatrième partie sera dédiée à la qualification des secteurs, grâce à la construction d'un indicateur du degré d'autonomie. Le résultat préliminaire observé montrera une tendance forte vers l'Etat hétéronome. En conclusion, après tout ce travail sur la variable dépendante qu'est ici le degré d'autonomie, sera ébauché un agenda de recherche visant à construire l'explication du processus à partir de différentes variables indépendantes potentielles.

➤ Cadre théorique

Le cadre théorique établi pour cette communication construit un pont entre la littérature sur l'Etat régulateur, en Europe et en Amérique Latine¹, et le courant néo-institutionnaliste d'étude de l'Etat. Au contraire de la première, l'Etat régulateur n'est pas ici considéré en tant que concept proprement dit, mais plutôt comme une valeur idéale-typique que peut prendre le concept d'intervention de l'Etat. Du courant néo-institutionnaliste, je reprends les interrogations sur l'autonomie de l'Etat, en tant qu'hypothèse fortement heuristique. En unissant ces deux courants, il m'est possible de resituer l'Etat régulateur dans une perspective historique plus large et de poser les bases d'un idéal type, l'Etat hétéronome, qui permet de mieux comprendre ses échecs et difficultés. C'est à partir de cette base que pourront être qualifiés les différents secteurs plus avant.

- Resituer l'Etat régulateur dans une perspective historique

Dans un article classique, Majone a défini l'Etat régulateur en opposition à l'Etat interventionniste, supposément caractéristique de la période historique postérieure à la Seconde Guerre Mondiale (Majone, 1997). Les différences entre ce qu'il qualifie comme deux « modèles de gouvernance » sont nombreuses et recouvrent tant les fonctions et objectifs que les instruments de l'intervention. En termes de fonctions, Majone repère une transition entre un rôle redistributeur et un autre qui consisterait principalement en la résolution des défaillances du marché (*market failures*) lorsque cela s'avère nécessaire. Pour ce qui est des instruments, il constate un processus concomitant de remplacement du traditionnel « taxer et dépenser » par l'« élaboration de règles » (Majone, 1997). Il établit ainsi l'existence d'une « tendance générale » qui orienterait l'action de l'Etat dans cette direction, la substitution d'un modèle par l'autre opérant à des rythmes différents selon les pays. Cette idée de remplacement d'un modèle par un autre contient implicitement une forme d'eschatologie, un sens de l'histoire qui devrait conduire toutes formes étatiques à converger vers ce modèle. Elle ne prend donc pas en compte la complexité et la diversité des processus de changement institutionnel, qui peut suivre différentes trajectoires, parmi lesquelles le « remplacement » complet n'est qu'une possibilité ; d'autres modalités étant l'empilement, la dérive ou la conversion (Mahoney et Thelen, 2010). Ce manque d'attention à la possible superposition de différentes formes d'intervention n'est qu'un des problèmes qui affectent cette théorie, dont je présenterai maintenant d'autres failles.

¹ La circulation du concept entre ces différentes régions constitue en elle-même un objet de recherche qui reste à travailler

En premier lieu, l'usage du terme d'Etat régulateur au singulier marque une conception monolithique de l'Etat, là aussi au moins implicitement. Le « modèle » ne prend donc pas en compte la variété sectorielle des interventions de l'Etat, comptant au contraire sur une présence équivalente dans la diversité de la réalité sociale. La forme quasi-eschatologique adoptée insinue que tous les secteurs sont destinés à se transformer, tournés vers un même horizon. Pour ne pas tomber dans les mêmes travers, je propose d'une part de mettre de côté le terme de modèle pour parler plutôt d'idéaux types, et d'autre part de n'effectuer qu'une reconstitution « tendancielle » de l'Etat, qui partirait de l'analyse multi-sectorielle pour monter en généralité sans perdre de vue les limites de l'entreprise. Dans cette perspective, les secteurs qui n'atteindraient pas la forme pure d'une intervention strictement réglementaire ne seront pas considérés comme « en retard », mais seulement comme ayant pu avoir emprunté d'autres trajectoires. Il est important de pouvoir déchiffrer comment ces trajectoires distinctes se combinent dans un même pays.

D'autre part, la focalisation sur l'aspect réglementaire de l'action publique, dans cet article fondateur et par la suite dans la littérature qui s'en nourrit, a pour conséquence un oubli de la variété des instruments disponibles pour la mise en œuvre des politiques publiques, au-delà de l'élaboration des règles. Cela reflète une vision de l'action publique centrée sur le cadre législatif et ses changements, qu'on pourrait qualifier de vision tronquée du processus de formation des politiques publiques. Une analyse des transformations de l'action étatique nécessite donc qu'on élargisse le champ des instruments d'intervention étatique sur les marchés. Sans prétendre à l'exhaustivité, il est possible de considérer par exemple les politiques de promotion de la concurrence ; les collaborations publiques-privées ; le renforcement des capacités administratives ; les subventions à l'offre ; et les entreprises publiques, lorsqu'elles existent. Ces deux derniers instruments, caractéristiques de l'idéal type de l'Etat interventionniste, sont certes en recul depuis les années 1980, mais n'ont pas disparu. Ils sont les héritages de la période antérieure qui peuvent se combiner avec des innovations, suivant le processus d'empilement (*layering*) détecté par l'institutionnalisme historique (Mahoney et Thelen, 2010).

La remise en cause de l'eschatologie de l'Etat régulateur amène à considérer les différentes combinaisons possibles de ces instruments potentiellement générateurs d'autonomie pour l'action de l'Etat. Les paragraphes à venir seront dédiés à l'incorporation de l'idée d'autonomie pour complexifier, et rendre ainsi plus proche de la matière empirique, les typologie et trajectoires potentielles établies initialement par Majone.

- Densifier l'analyse des interventions étatiques : la question de l'autonomie et ses effets sur la littérature sur l'Etat régulateur

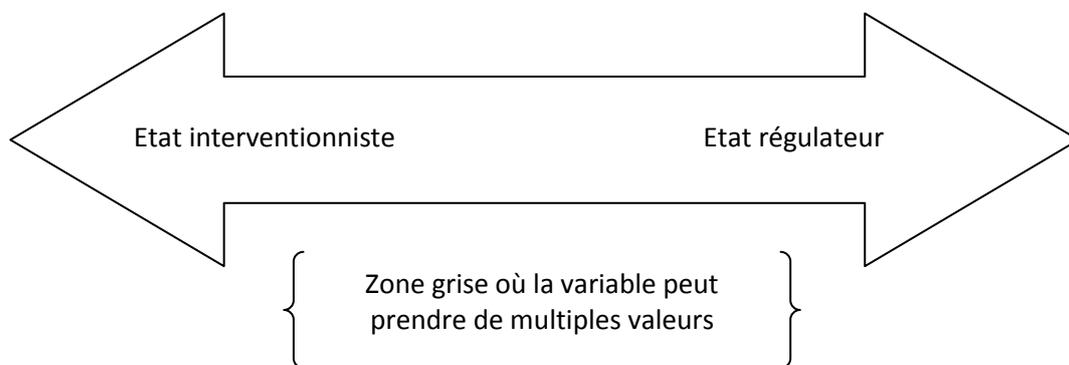
Avant de mettre l'autonomie au travail avec les catégories proposées par Majone, il convient de situer le concept au sein des études de l'Etat. Au sein d'une littérature foisonnante, je fais le choix de me situer dans la perspective ouverte par le livre *Bringing the state back in* (Evans, Rueschmeyer, Skocpol, 1985). Ce livre programmatique, au sens où il pose les bases d'un programme de recherche, a généré un important courant d'étude sur l'autonomie de l'Etat, tant dans la formation de ses préférences et ses décisions, que dans le domaine de la mise en œuvre. La question de la relation entre le secteur public et le secteur privé, en particulier vu sous l'angle de possibles partenariats, a été spécialement travaillée (Evans, 1995). Une autre approche a consisté en l'étude des

bureaucraties elles-mêmes, donnant ainsi lieu à un indice de « wébérianité » (*weberianness*, Evans et Rauch, 1999). En général, l'autonomie y est assumée comme un concept heuristiquement pertinent. En d'autres termes, poser la question de l'autonomie – relative - de l'Etat revient aussi à s'interroger sur son existence ou sa portée, donc à ne pas la considérer comme une évidence. Ce questionnement est central pour retravailler les catégories d'Etat interventionniste et d'Etat régulateur établies par Majone.

Les développements théoriques autour de l'Etat régulateur n'ont jamais explicitement exclu l'idée d'une autonomie de l'Etat. L'idée d'Etat régulateur est intimement lié aux programmes de réforme administrative regroupée sous le label de *New public management* (NPM). Leurs racines intellectuelles proviennent du terreau de l'école du choix public, qui « démontre » le caractère positif d'une intervention minimale de l'Etat dans les jeux du marché, le réservant pour les cas de défaillance du marché. Certes, cette intervention est appelée à se réduire, pour atteindre un seuil résiduel, mais elle n'est pas privée d'autonomie. Au contraire, un des principes fondateurs du NPM est l'autonomisation des services administratifs (Bèzes, 2007), principe également présent dans les fondements du « modèle » de l'Etat régulateur (Majone, 1997). On a donc là un trait important de l'Etat régulateur, qui le rapproche du NPM de la même manière que sa préférence assumée pour le secteur privé dans les tâches opératives.

La question de l'autonomie est donc importante pour l'Etat régulateur. La question se pose différemment pour l'idéal type d'Etat interventionniste. La présence d'entreprises publiques, en position de monopole ou en compétition, instaure de fait une forme d'autonomie. De ce point de vue là, les deux idéaux-types seraient donc proches. Il est maintenant possible de revenir à Majone et son idée de transition entre les « modèles » (reformulés ici en tant qu'idéaux-types) de l'Etat interventionniste et régulateur. On aurait donc :

**Graphique 1 : vision unidimensionnelle de l'action de l'Etat
Représentation des catégories de Majone sans leur composante eschatologique**



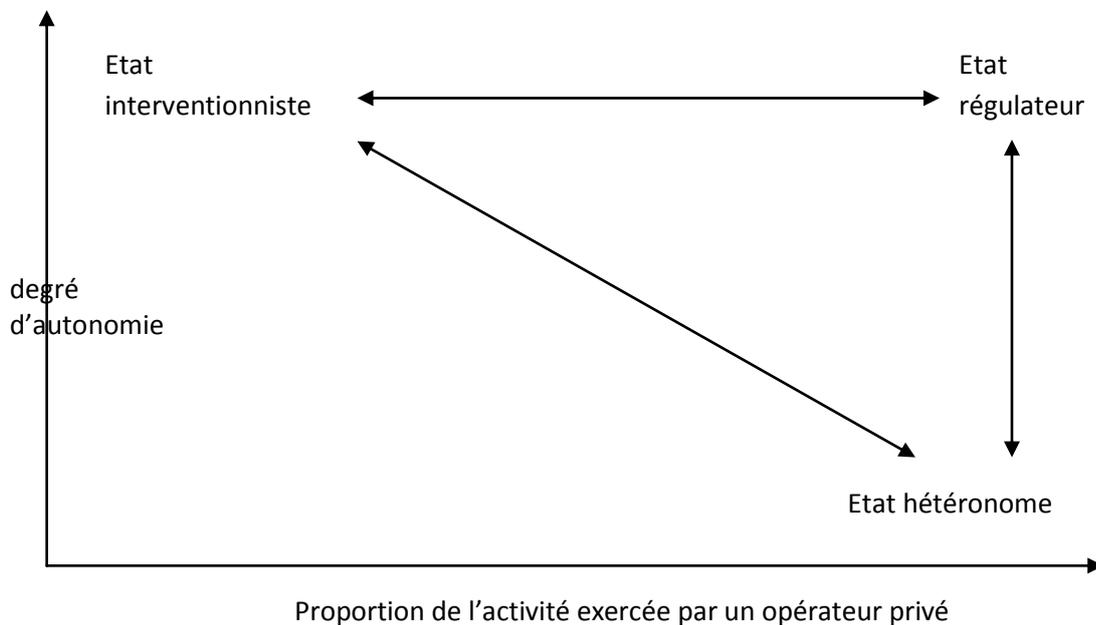
En tant qu'idéaux types, ces deux valeurs du concept d'intervention étatique représentent des combinaisons d'instrument extrêmes. Ils ont donc une existence théorique avant qu'empirique, d'où l'importance d'établir l'existence d'un continuum entre les deux où l'on pourra trouver une grande diversité de combinaisons.

Cependant, il convient aussi d'établir que la réflexion sur l'Etat régulateur, en se concentrant sur les fonctions et instruments, mais en négligeant la question de l'autonomie, laisse de côté une dimension très importante de l'action étatique. Cela peut notamment s'expliquer par l'origine géographique de cette théorie. En effet, elle naît et se développe pour qualifier les nouveaux modèles de gouvernance au sein de l'Union Européenne et des Etats qui la composent. Or ces pays disposent de bureaucraties consolidées, pour lesquelles la question de l'autonomie est largement

résolue. C'est en déplaçant l'intérêt vers les pays du Sud, comme c'est le cas pour cette communication, que l'on peut mettre au jour cet impensé théorique.

Il est en effet possible que les composantes du mouvement de transition détecté par Majone – privatisation des opérateurs publics, création d'agences de supervision – aient lieu dans un contexte de faible autonomie de l'Etat, ou provoquent la perte de cette qualité. Or, si l'on considère que l'autonomie fait partie de l'idée d'Etat régulateur, une forme d'action étatique sans (ou avec faible) autonomie devrait recevoir une autre qualification. On pourrait ainsi parler d'Etat hétéronome, nouvel idéal type proposé pour remplir le vide laissé par la théorie de l'Etat régulateur créée pour les pays développés. Hétéronome, adjectif défini par le dictionnaire Larousse comme celui « qui reçoit sa loi du dehors, au lieu de la tirer de soi-même », vient ici qualifier l'Etat qui aurait privatisé les opérateurs publics et ne disposerait pas des capacités administratives pour se former une volonté propre.

Graphique 2 : Idéaux types de l'intervention étatique



En termes dynamiques, on pourra donc observer les variations des interventions de l'Etat dans chaque secteur au sein d'un triangle dont chaque pointe est l'un des idéaux-types précédemment mentionnés. Ces trois formes idéales sont réparties selon deux axes :

- un axe horizontal classique, qui établit la proportion de l'activité sectorielle exercée par un opérateur privé
- un axe vertical qui établit le degré d'autonomie de l'action de l'Etat dans le secteur.

Les flèches reliant les différents idéaux-types sont à double sens pour marquer le caractère ouvert des possibles évolutions historiques, loin de toute eschatologie.

C'est à partir de cette réflexion théorique qu'il sera possible de construire la variable dépendante de cette recherche, pour mesurer la situation de différents secteurs, dans un pays. Il s'agit maintenant de montrer en quoi le choix du Chili est adéquat pour tester cette nouvelle typologie.

➤ **Choix du pays d'étude: le Chili, cas crucial au sein de l'Amérique latine**

Pour confronter la réflexion théorique sur les interventions de l'Etat à la réalité empirique hors Union Européenne, le travail portera sur la région Amérique Latine, et plus spécifiquement sur le Chili, dont le statut de cas crucial (Gerring 2007) est ici démontré. Une fois le pays déterminé, il sera alors possible de délimiter le périmètre des secteurs à incorporer dans cette étude. En premier lieu, voyons comment cette réflexion s'intègre dans le champ des études politiques latino-américaines.

- L'ère post-néolibérale en Amérique Latine : au-delà des réformes structurelles et de leur analyse

Dans cette section, je montre comment les discussions sur les interventions de l'Etat viennent renouveler un programme de recherche antérieur, centré sur l'analyse des réformes structurelles sur le continent.

Depuis le début des années 1990, les analystes ont utilisé l'étiquette de « réformes néolibérales » pour regrouper des mesures et politiques de différentes natures, que ce soit pour les instruments auxquels elles font appel, ou pour les objectifs qu'elles prétendent remplir. Une importante littérature a étudié les différences de rythme et de profondeur des réformes, selon les pays et les secteurs. Après une première vague fortement marquée par une vision prétendument apolitique du caractère inexorable de ces réformes (Smith, Acuña et Gamarra, 1994 ; Haggard et Kauffman 1995), une deuxième vague d'étude, plus réflexive et plus nuancée sur les résultats de ces réformes, a rétabli l'importance des variables politiques (Murillo, 2001 ; Weyland, 2002).

Pour situer le débat sur la transformation de l'Etat dans cette littérature, il est utile de revenir à la distinction traditionnelle entre ajustement et réforme. L'ancrage de ce travail dans une perspective temporelle de moyen terme (20-30 ans) le place d'emblée du côté de la réflexion sur les réformes. Pour aller plus loin, on peut ainsi considérer la séparation entre des mesures qui, au niveau sectoriel, poursuivent trois objectifs séparément, bien qu'ils fassent partie d'un même projet de transformation (Murillo et Martínez-Gallardo, 2007) : la privatisation des opérateurs publics ; la libéralisation du marché ; et l'introduction d'un nouveau cadre légal, en général marqué par la création d'un organisme spécifique, souvent baptisé « agence régulatrice ».

Le travail de Murillo et Martínez-Gallardo (2007) établit donc implicitement un pont entre la littérature sur les réformes et la réflexion sur les interventions de l'Etat. On y trouve les éléments décrits par Majone (1997) comme propre à la catégorie ici en discussion, l'Etat régulateur: secteur privé, mise en place de règles et organismes dits autonomes. Il y a donc un lien direct entre la littérature phare sur l'Amérique Latine jusqu'au milieu des années 2000 et la réflexion sur les transformations de l'action publique. La seconde naît de l'épuisement de la première, sevrée de nouvelles matières empiriques, une fois l'emprise du consensus de Washington relâchée.

Pour caractériser cette nouvelle étape, certains auteurs ont proposé d'ouvrir une nouvelle phase dans l'étude de l'intervention publique sur les marchés, pour élargir et prolonger la perspective. En pionnier, Snyder s'intéresse dès le début des années 2000 au phénomène qu'il qualifie de « re-régulation », proposant que « les réformes néolibérales créent des opportunités et des incitations à la construction d'institutions » (Snyder, 2001). Dans un livre plus récent, sortant de l'étude du moment ponctuel des réformes, Murillo en vient à situer son travail dans le cadre d'une littérature

« post-réforme » qu'elle appelle de ses vœux (Murillo 2009). S'inscrivant dans le chemin tracé par Jonah Levy (2006) pour les pays développés, certains en France ont aussi exploré l'action publique en Amérique latine après les réformes, affirmant que « la progression des mécanismes de marché s'est révélée indissociable du déploiement par l'Etat d'activités à la fois constructrices et correctrices de marchés » (Mayaux et Surel, 2010). Même si le caractère inéluctable de la mise en place d'activités « correctrices de marché » *efficaces* peut être discuté, cela n'en démontre pas moins la continuité qui existe entre les débats sur les réformes et ceux moins dépendants de phénomènes politiques spectaculaires, plus de l'ordre du processus historique lent, comme les transformations de l'Etat. Pour aborder ce phénomène dans la région Amérique Latine, l'attention sera concentrée sur l'expérience chilienne des 20 dernières années.

- Le Chili : un cas crucial

Parmi les différentes définitions possibles d'un cas crucial, l'une d'entre elles indique que la logique de sélection répond à l'idée d'un cas dans lequel on juge hautement probable (*most likely case*) de voir une théorie confirmée (Gerring, 2007). Si ce n'est pas le cas, c'est toute la théorie qui est alors ébranlée. Il s'agit ici de discuter la théorie de l'Etat régulateur telle que présentée par Majone (1997). Le Chili ayant connu un cycle de privatisation très poussé durant les années 1980, il devient hautement probable qu'ayant alors cessé d'être un Etat interventionniste, il devrait devenir un Etat régulateur. C'est en particulier ce que postulent Jordana et Levi-Faur (2005) dans leur travail sur l'« avènement de l'Etat régulateur » en Amérique Latine. Clairement inspirés par Majone, ils en retiennent l'idée de transition entre deux « modèles ». Selon eux, l'Etat régulateur est caractérisé par l'existence d'agence régulatrice. Cette forme institutionnelle serait ainsi le marqueur de la « configuration d'un nouvel ordre de capitalisme régulateur ».

D'un point de vue scientifique, ils opérationnalisent leur concept d'Etat régulateur à travers un unique indicateur, la présence d'agences sectorielles. Le Chili se retrouve alors avec l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Costa Rica et le Mexique au sein d'un groupe des « pays ayant un nombre élevé d'agence ». En d'autres termes, ils font du Chili un exemple d'Etat régulateur en Amérique latine, argument renforcé par son statut de pionnier : présence d'agence dès les années 1920, puis en tête du nombre d'agence jusqu'aux années 1990. Il s'agira donc de voir si la classification établie par Jordana et Lévi-Faur résiste à une définition plus exigeante d'Etat régulateur, qui ne se contente pas de constater la création d'organismes spécifiques mais s'intéresse à l'autonomie de l'Etat dans la formation de ses préférences.

Tel qu'établi dans le cadre théorique, le test de la théorie suppose de quitter le niveau national pour réaliser une étude au niveau des secteurs de politiques publiques. Pour cela, il faut établir le périmètre des secteurs à couvrir pour déterminer la proximité de l'intervention de l'Etat dans les secteurs choisis avec les différents idéaux types proposés.

➤ **Choix des secteurs**

Une étude multisectorielle s'inscrit en creux dans la démarche des études sous-nationales (*subnational*) très en vogue, notamment au sujet des « capacités étatiques » (Soifer, 2008).

Cependant, ces études restent quasi exclusivement concentrées sur la dimension géographique de l'échelon sous-national. Il est toutefois important d'établir un espace alternatif à cartographier, qui prendrait en compte la diversité du monde social, et en particulier des activités productives. Il est cependant tout aussi important d'établir certaines limites. Dans cette partie, j'étudierai les limites établies par différentes disciplines autour d'un périmètre de secteurs dits régulés, avant de déterminer un critère politologique de sélection des cas. Il s'agira donc de montrer que, de ce point de vue, il n'existe pas de critère essentialiste qui puisse permettre d'identifier a priori les secteurs « régulés ». Au contraire, il est beaucoup plus pertinent de se déterminer à partir de la trajectoire historique des secteurs, en particulier le fait d'avoir connu une expérience marquante de production pour le moins partielle du bien ou du service par l'Etat.

Un passage par la sociologie économique (Fligstein 1996, 2001) permet de constater que le domaine d'une étude de l'intervention étatique sur les marchés est potentiellement infini, dans la mesure où l'Etat, pour le moins dans un état de droit, exerce dans n'importe quel marché légal une fonction, peut-être minime mais toujours présente, de coproduction du bien. La sociologie économique montre qu'on ne peut prendre au sérieux sur le plan empirique le mythe d'un marché parfait, qui fonctionnerait de manière totalement autarcique, et qu'il faut par contre considérer l'intervention étatique comme faisant partie du processus de production, même à la marge. Par conséquent, l'univers des marchés possibles pour l'étude des interventions recouvre la totalité des activités mercantiles.

Même si une cartographie complète de l'intervention étatique est possible en théorie, il est difficile dans la pratique d'embrasser un univers si large. Il s'agit donc de réduire le domaine où focaliser l'attention, sans toutefois renoncer à une logique scientifique. C'est pour cela que l'on s'intéressera à des interventions d'une certaine magnitude, au-delà de ce qui relève du simple état de droit. Il existe déjà dans le sens commun des praticiens (publics ou privés) ou du monde académique certaines traditions qui se réfèrent à l'intervention étatique comme un processus de régulation. Ces conceptions de « marchés régulés » restent néanmoins instables, selon les disciplines et perspectives des auteurs.

Le droit administratif par exemple dispose au Chili d'une définition restrictive, qui inclut les marchés dans lesquels le monopole naturel reconnu par la loi est l'objet d'un processus normé de fixation des tarifs. Les marchés soumis à ces règles établies durant les années 1980 sont peu nombreux : la distribution d'électricité et de gaz, le téléphone fixe de proximité et les services sanitaires (distribution d'eau) (Agüero, 2003). Les économistes ont pour habitude de conserver ces mêmes marchés comme la portion de réalité sociale où s'exercerait la régulation, considérée ainsi exclusivement sous l'angle du processus de fixation des prix, réalisé dans le cas du Chili à travers le mécanisme dit de l'« entreprise efficiente » (Bustos et Galetovic, 2002).

Cependant, malgré ce qui semble à première vue une définition stricte, les économistes en dépassent souvent les limites, en s'intéressant à d'autres secteurs plus ou moins adjacents aux précédemment mentionnés. Par exemple, au sein même d'une publication portant sur la régulation, ils ne se prononcent pas uniquement sur la distribution de l'électricité, mais sur le marché électrique en général (dont les trois composantes sont génération, transmission et distribution). Des économistes peuvent ainsi émettre des recommandations au-delà des portions strictement, au sens du droit administratif, régulés (Bitrán et Saavedra, dans Muñoz, 1992), ce qui illustre la porosité de ces frontières « essentielles ». L'idée que l'étude de la régulation, comprise comme une des formes de l'intervention étatique, puisse se limiter à des secteurs de monopole naturel, n'est pas recevable d'un point de vue des sciences sociales.

Les économistes incluent parfois aussi les travaux publics parmi les « secteurs régulés », en particulier depuis la diffusion des concessions comme instrument de politique publique (Engel, Fischer et Galetovic 1996). Certains s'intéressent même au rôle régulateur de l'Etat dans les politiques sociales, considérées comme faisant partie des marchés régulés. On le voit, il est difficile de soutenir qu'il existe une limite naturelle qui empêcherait de regrouper différents marchés a priori fort différents pour les étudier dans la perspective de générer une vision transversale de l'action publique. Il semblerait même plutôt que, pour les économistes, ces frontières initialement rigides se diluent sous l'effet d'une proximité avec la pratique de l'action publique.

Le titre du dernier article cité - "Does competition in Privatized Social Services work?" (Fischer, González, Serra 2006)- fournit une piste intéressante pour la constitution d'un périmètre pour l'analyse politologique des interventions étatiques. La mention de la privatisation permet de restreindre le domaine de l'étude à certains marchés, produits de trajectoires historiques spécifiques, marquées par l'application sectorielle d'un large programme de réformes structurelles. Pour délimiter les secteurs à incorporer, la variable décisive est donc que l'Etat ait assumé dans un passé récent – ou assume encore - un rôle actif sur ces marchés.

En général, ces bases sont aussi celles des études qui s'intéressent à la diffusion internationale ou intersectorielle du phénomène régulateur. Cette définition à partir du critère de la trajectoire historique implique de laisser de côté certains acteurs transversaux, parfois considérés en tant qu'agences : les organes de défense du consommateur ou de promotion de la concurrence, par exemple. Ils peuvent correspondre à des secteurs de politique publique, mais pas à des marchés en soit où l'on s'échangerait un bien ou un service, dans la mesure où ils couvrent l'ensemble des marchés.

De fait, cette différence entre marché et secteur est assez sensible. D'un point de vue politologique, un secteur de politique publique est composé d'acteurs, d'institutions, et d'une dimension cognitive (Muller, in Boussaguet et al, 2004). Les acteurs du marché font aussi partie des acteurs du secteur, mais peuvent agir selon des logiques distinctes dans les deux espaces : par exemple, ils peuvent être en situation de concurrence sur un marché, mais agir unis dans l'espace politique du secteur.

Il est donc important de réaliser ce va et vient intellectuel entre le marché, espace économique où le bien et le service se produit, et le secteur de politique publique, où les acteurs échangent des visions sur l'organisation de l'activité qui, in fine, et avec d'autres facteurs exogènes comme les changements technologiques ou démographiques affecteront le fonctionnement du marché. Dans cette tension conceptuelle entre marché et secteur apparaît de manière sous-jacente la question de l'autonomie de l'Etat. Extérieur au marché, où il est différencié des acteurs économiques, il peut, dans un secteur, ou au sein d'un réseau de politiques publiques, nouer des relations horizontales avec les acteurs privés, voire leur être subordonné. Maintenir cette distinction permet donc de considérer les interventions étatiques dans leur diversité.

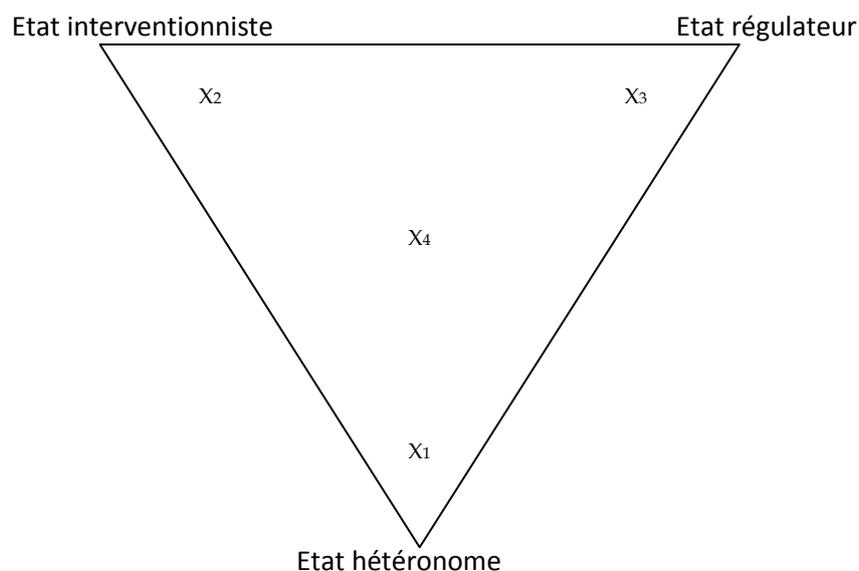
Revenant au cas du Chili, la portion de réalité sociale objet de cette étude inclut les marchés des politiques sociales (éducation, santé, retraite), services publics en réseau (électricité, eau, telecoms et transport) et services financiers, où l'Etat a assumé – ou assume encore – un rôle de producteur. Au sein de ces sept marchés est définie une portion spécifique qui sera objet de l'étude, huit cas

sectoriels étant ainsi sélectionnés : l'éducation supérieure, l'assurance-maladie, les retraites, la génération d'électricité, l'eau, la téléphonie fixe et mobile, les transports publics dans la capitale (Santiago) et le crédit à la consommation. Sans prétendre au statut d'échantillon statistique, le nombre des secteurs et leur diversité permettra d'établir des tendances qui permettront d'alimenter le débat sur les transformations de l'Etat au Chili, et par extension, grâce à la logique du cas crucial, à toute l'Amérique Latine, remettant ainsi en cause la théorie qui fait de l'Etat régulateur un horizon unique pour l'Etat sur ce continent.

➤ **L'autonomie de l'Etat à l'étude : qualification des secteurs**

Dans cette partie, un indicateur de l'autonomie de l'Etat dans chaque secteur est construit à partir de l'analyse de cinq instruments d'intervention étatique, étudiés sous l'angle de leur apport en termes d'autonomie : le renforcement des capacités administratives ; les changements dans le cadre légal ; la promotion de la concurrence ; l'usage volontariste d'un acteur public ; les subventions à l'offre. Conceptuellement, leur combinaison représente un paquet (*policy mix*) ou un portefeuille dont l'effet global en termes d'autonomie peut être mesuré à partir d'une valeur attribuée à chacun de ces instruments. L'attribution de ces valeurs est réalisée à partir de l'étude d'une révision systématique de la bibliographie secondaire portant sur l'évolution de chaque secteur, complétée par des entretiens avec des experts. Les valeurs peuvent être basse, moyenne ou haute, associées à des valeurs numériques de 0, 0,5 et 1. La valeur totale de la combinaison, sur une échelle allant de 0 à 5, permet de situer le secteur sur l'axe vertical du degré d'autonomie étatique. L'axe horizontal est déterminé par la part du service assuré par un acteur privé. En disposant des coordonnées de chaque secteur pour ces deux axes, on peut représenter graphiquement leur appartenance plus ou moins marquée à l'un des trois idéaux-types définis précédemment.

Graphique 3: l'intervention étatique sur un marché



Un placement près des pointes du triangle établit la proximité avec l'un des idéaux-types (points 1, 2 ou 3). Mais l'intervention dans le secteur peut aussi combiner des traits atténués de l'un ou l'autres des idéaux-types, et par conséquent occuper une position plus centrale (point 4).

Dans la présentation à venir de la mesure du degré d'autonomie de chaque secteurs, trois groupes ont été formés : faible autonomie (proximité avec l'idéal-type d'Etat hétéronome) ; autonomie moyenne (position plus centrale, selon le degré de participation du secteur public) ; autonomie importante. Pour chaque secteur sont présentés les éléments décisifs en matière d'évolution du régime régulateur depuis les années 1980 (dictature) et durant les quatre gouvernements de la Concertation (1990-2010).

- Cas de faible autonomie

Les secteurs génération électrique et retraites présentent une trajectoire où l'autonomie de l'Etat est très faible durant la période étudiée. Ils se situent donc dans une zone très proche de l'idéal type de l'Etat hétéronome. Le secteur éducation supérieure montre aussi une très faible autonomie, malgré la présence paradoxale d'acteurs publics réalisant une part importante de l'offre du service.

Ces trois secteurs ont été profondément modifiés durant la dictature. Pour les deux premiers, le choix a été fait de se séparer des actifs publics pour privilégier une structure de production basée sur le mécanisme de marché. Le troisième répond à une logique équivalente, mais sans la disparition des « producteurs » publics.

- Génération électrique

La réforme du secteur de l'électricité a commencé avec la loi générale sur les services électriques de 1982, qui a précédé la privatisation de l'Entreprise Nationale de l'Electricité (Endesa). Les institutions en charge de la supervision du secteur sont depuis lors la Commission Nationale de l'Energie (CNE) et la Superintendance de l'Energie et des Combustibles (SEC). Au moment de la transition démocratique, l'Etat conserve la propriété de quelques centrales de génération, à travers la Corporation de Développement de la Production (Corfo), en particulier Colbún. Ces derniers éléments de génération publics sont privatisés en 1997, durant le gouvernement d'Eduardo Frei, dans le but d'encourager la concurrence sur ce marché, en particulier contre Endesa, alors en position dominante. Cette mesure s'inscrit dans un référentiel sectoriel qui privilégie le marché en tant que structure d'organisation de la génération. Dans ce cadre, l'intervention de la CNE, dont le personnel est extrêmement réduit, est minimale (Murillo, 2009). La planification des projets de centrales reste ainsi l'apanage du secteur privé.

L'Etat a montré une certaine autonomie à la fin des années 1990, en mettant en place les conditions pour un accord pour l'importation de gaz naturel depuis l'Argentine, qui a permis une réduction générale des coûts de la génération. Cependant, les principales actions postérieures sont surtout réactives, résultat à chaque fois de conjonctures défavorables aux intérêts industriels : sécheresse en 1998-99 ; rupture des approvisionnements de gaz naturel argentin au début des années 2000. Les modifications du cadre légal approuvées en ces occasions visent à générer des « signaux incitatifs » pour les acteurs du marché, qui ont une forte influence sur les processus législatifs eux-mêmes.

La création du ministère de l'énergie en 2010 est sans effet en termes d'autonomie de l'Etat, qui se montre réticent à utiliser les instruments dont il dispose. Les entreprises publiques comme la Compagnie National des Pétroles (ENAP) et la Corporation du Cuivre (Codelco) n'ont eu qu'une participation sporadique, par exemple lorsqu'elles ont investi dans l'installation de gaz naturel liquide. Cette capacité d'action uniquement « réactive » met en évidence, en creux, quelle pourrait être l'action d'un Etat autonome, dans une logique plus interventionniste.

Pour résumer, l'action publique durant les gouvernements de la Concertation se caractérise par le renoncement ou au mieux la réticence à faire usage des instruments de l'Etat interventionniste encore à sa disposition, mais sans pour autant construire les attributs de l'Etat régulateur.

- Retraites

Le secteur des retraites connaît une transformation radicale en 1980, avec la publication du décret-loi 3500, qui remplace l'ancien système de retraite par répartition par un système par capitalisation, pour lequel de nouveaux acteurs privés sont créés : les administrateurs de fonds de pension (AFP). Les anciennes « caisses » sont regroupées au sein de l'Institut National de la Prévision (INP), qui reste en charge du versement des retraites d'assistance (PASIS), perçues plus de la moitié des retraités.

L'apparition des nouvelles institutions de marché est accompagnée par la création d'une superintendance des AFPs, en charge de la supervision de l'activité de ces entités. Cela consacre la dichotomie du système de retraite, entre d'un côté un système privé, soumis en théorie aux mécanismes du marché, et de l'autre une zone résiduelle, qui cependant ne se réduit pas, au vu de la proportion constante d'actifs et de retraités qui en dépendent. Il y a donc un marché et une zone plus floue, l'INP n'étant pas en concurrence directe avec les AFPs, au contraire par exemple de la situation dans l'assurance-maladie (voir plus bas).

Au cours des années 1980 et 1990, les AFP se développent sans réel contrôle jusqu'aux années 2000, en particulier en ce qui concerne les commissions payées par leurs clients, dont le montant élevé conduit à des bénéfices « au-delà de la normale » (Valdés et Marinovic, 2005). La superintendance contribue même à limiter la concurrence dans le secteur, laissant s'installer à la fin des années 1990 un régime qualifié par un chercheur du CEP² comme « néocorporatiste », dans la mesure où la superintendance, institution étatique, participe activement à l'établissement de barrières à l'entrée sur le marché.

Durant le gouvernement Bachelet (2006-2010) a lieu la première réforme d'envergure de ce secteur. Cependant, vus sous l'angle du questionnement sur l'autonomie de l'Etat, les effets de cette réforme sont ambigus. En effet, la réforme ne remet pas en cause la dichotomisation constatée précédemment, et tend au contraire à la consolider, en établissant, à côté du marché des AFP, un « pilier solidaire » couvrant la population, majoritaire, qui ne dispose pas des revenus suffisants ou du contrat de travail adéquat pour s'insérer dans ce marché. En ce qui concerne le segment de marché, la solution d'une AFP publique, qui viendrait concurrencer les AFP privés, n'est pas retenue par le gouvernement dans son projet de loi. La seule mesure contraignante est la mise en place

² Centre d'Etudes Publiques, *think tank* libéral lié aux grands groupes économiques

d'une procédure d'appel d'offre pour les nouveaux entrants. Cet instrument appartient au répertoire de l'Etat régulateur, mais est trop isolé pour renverser la tendance qui rapproche ce secteur de l'idéal-type d'Etat hétéronome.

- Education supérieure

Le secteur éducation supérieure est radicalement transformé par le Décret n°2 de 1981, qui instaure la liberté d'enseignement à ce niveau. Les universités publiques alors existantes sont divisées, mais pas privatisées. Elles se retrouvent dans l'obligation de générer une part très importante de leur budget. Les universités dites « traditionnelles » - universités d'origine privées mais largement financées par l'Etat, qui leur reconnaît une dimension de service public – continuent à exister. Un marché de l'éducation supérieur s'installe avec la création de nouvelles institutions. La loi organique Constitutionnelle de l'enseignement, votée en 1990, le dernier jour de la dictature avant la transmission du pouvoir à un Président élu démocratiquement, crée un Conseil de l'Education Supérieure (CSE), en charge de l'octroi de licences aux nouveaux centres de formation. Cependant, mis à part quelques situations extrêmes, son action reste plutôt celle d'une chambre d'enregistrement (Brunner, 1999).

Une réforme apparemment importante mais en réalité sans grande incidence intervient en 2006 et consiste en la création d'un « système de contrôle de qualité de l'éducation supérieure ». Ce « système » s'appuie sur un nouvel organe régulateur, la Commission nationale d'accréditation (CNA), en charge du processus d'accréditation des universités. Cependant, ses effets à moyen terme sont très restreints.

- Cas d'autonomie moyenne

Les secteurs de la téléphonie, des transports publics terrestres et des services sanitaires sont des cas moyens, où l'Etat montre une certaine autonomie dans ses décisions, en combinant différents instruments.

- Transports publics

Le secteur des transports publics dans la capitale a été fortement restructuré durant la dictature, suivant deux stratégies parallèles, avec d'un côté la constitution d'un marché très ouvert pour les bus, et de l'autre un fort investissement public dans le métro. A partir de la récupération démocratique, les gouvernements de la Concertation ont mené une action avec le but constant, mais plus ou moins intensément poursuivi, de transformer la situation sur le marché du transport public terrestre. La première action importante a été la mise en œuvre d'appel d'offre (*licitaciones*) pour des trajets préalablement établis, utilisant ainsi un instrument propre de l'Etat régulateur (Estache et Gómez-Lobo, 2005). Dans le cas du métro, les gouvernements de la Concertation ont privilégié son expansion.

Durant les années 2000, le plan Transantiago, qui vise une importante "modernisation" des transports publics de la capitale, est conçu selon des principes propres de l'Etat régulateur, dans la

mesure où la puissance publique coordonne, à partir de préférences autonomes, les capacités des acteurs privés (Maillet 2007). Cependant, la mise en œuvre du plan révèle de graves problèmes réglementaires et financiers, qui sèment le doute sur la capacité réelle de l'Etat à « réguler » les acteurs privés (Cámara de Diputados, 2007). Une conséquence inattendue et paradoxale des problèmes de cette conception d'essence régulatrice est que leur traitement a nécessité la mise en place d'importantes subventions pour les opérateurs privés. Le transport public terrestre n'a certes pas été nationalisé, mais la combinaison d'instruments se rapproche alors du pôle de l'Etat interventionniste. Cependant, cela ne se traduit pas nécessairement par une plus grande autonomie.

- Téléphonie

Le marché des télécommunications est fortement marqué par l'évolution des technologies. Pour mieux contrôler l'impact de ces transformations à travers le temps, le travail est restreint à la téléphonie, laissant de côté les sous-marchés qui émergent dans la dernière décennie (télévision câblée et internet), pour se concentrer sur la téléphonie, fixe et mobile. Au début des années 1980, on peut distinguer deux marchés, en séparant les appels de proximité des appels de longue distance. Durant les années 1990 apparaît la téléphonie mobile, qui prend de plus en plus d'importance. Dans ce cas, il est possible d'observer l'intervention de l'Etat sur un marché naissant.

Les opérateurs publics de téléphonie ont été privatisés vers la fin de la dictature, en 1988. A la différence de la plupart des secteurs observés ici, cette privatisation ne s'est pas accompagnée de la création d'une entité spécifique nominalement chargée de la « régulation » du secteur, responsabilité que maintient le Sous-Secrétariat aux télécommunications (Subtel). La Subtel est en particulier en charge des processus de fixation des tarifs pour la téléphonie locale. Ces processus donnent lieu à de multiples controverses juridiques, et ont permis aux entreprises de maintenir des bénéfices importants (Fischer et Serra, 2007). D'autre part, dans la téléphonie à longue distance, le choix a été fait de favoriser la création d'un marché concurrentiel. Pour cela, les réseaux ont été ouverts à la concurrence, permettant l'entrée de différents opérateurs. Le recours à cet instrument explique en grande partie une baisse importante des tarifs à partir de la fin des années 1990.

Pour ce qui est de la téléphonie mobile, l'instrument d'intervention privilégié est la concession. Cela a permis un développement rapide du secteur, malgré des prix comparativement assez élevés (Fischer y Serra, 2007). On peut donc constater dans ce secteur un recours aux instruments de l'Etat régulateur relativement couronné de succès. Cependant, les difficultés rencontrées sur certaines réformes susceptibles de renforcer la concurrence, comme par exemple la portabilité du numéro de téléphone portable, annoncé depuis le milieu des années 2000 mais pas concrétisée, montre des limites certaines à l'autonomie de l'Etat.

- Les services sanitaires (eau)

Ce secteur présente une trajectoire temporellement différente de la majorité des secteurs présentés jusque là. Il partage avec le transport public terrestre un rythme spécifique dans sa transformation. En effet, l'eau se transforme en marché durant les gouvernements de la Concertation. Durant la dictature, les bases d'une possible transformation sont posées, avec le vote de la Loi Générale sur les Services Sanitaires en 1988. En 1990, la Superintendencia des Services Sanitaires (SISS) est créée, avec pour mission principale de mener à bien les processus de fixation des tarifs reprenant les procédures existantes dans la distribution électrique et la téléphonie fixe de proximité (Alegria y Celedón, 2004).

La SISS supervise les entreprises publiques existantes dans chaque région jusqu'à la fin des années 1990. En 1997, la loi 19.459 permet la mise en vente de 65% du capital de ces entreprises. Entre 1998 et 2000, a lieu la vente de la participation de l'Etat jusqu'à ce seuil dans les entreprises des principales régions (Santiago, Concepción, Valparaiso). La combinaison d'un régulateur assez faible et de la privatisation des entreprises publiques placera ce secteur vers le pôle de l'Etat hétéronome.

Cette constatation est nuancée par l'interruption des privatisations, auxquelles le gouvernement de Ricardo Lagos préfère un autre instrument : la concession, qui permet de stimuler la concurrence sans renoncer complètement à la propriété publique des réseaux (Donoso et Hantke, 2007). Il s'agit d'un instrument propre de l'Etat régulateur. Cependant, les problèmes dans les processus de fixation des tarifs (Bitrán 2011) montre bien les limites de l'autonomie.

- Cas d'autonomie élevée : la combinaison des héritages de l'Etat interventionniste et d'une action régulatrice consistante dans le secteur de l'assurance-maladie

Le cas de l'assurance-maladie semble atypique au vue des trajectoires observées jusqu'à présent, où la majorité des cas semble se situer proche du pôle de l'Etat hétéronome, parfois à mi-distance entre les pôles de l'Etat régulateur et hétéronome.

En 1981, le décret-loi n°3 réforme le système de la l'assurance-maladie, en créant une composante privée formée par les Instituts d'assurance malades (ISAPRE). Une composante publique se maintient toutefois, à travers le Fonds National de la Santé (FONASA). Juste avant la fin de la dictature, en 1990, est créée la superintendance des ISAPRES, qui a pour mission de superviser uniquement le segment privé du marché. Dans ce contexte, la participation des ISAPRES sur le marché, dont l'activité est soutenue par des subventions, va augmenter jusqu'en 1997, année durant laquelle le segment privé couvre le risque maladie pour 25% de la population, qui représente toutefois 50% du total des dépenses de santé (Ossandón, 2008).

Cependant, à partir de ce moment, la proportion de marché appartenant aux acteurs privés va se réduire. Cette évolution est potentiellement le résultat de changements dans le cadre légal d'opération des ISAPRES et de la restructuration de FONASA, qui en fait un acteur compétitif, même pour des individus aux revenus élevés. Ainsi, les ISAPRES incluent en 1999 dans leurs prestations une

assurance en cas de maladie « catastrophique »³, mises sous pression par une décision similaire de FONASA quelques mois auparavant. Cette tendance s’amplifie avec la réforme de la santé de 2005, qui crée des « Garanties explicites de Santé » (GES) pour tous les individus, en même temps qu’elle réforme les institutions du secteur. La superintendance change de nom : devenant la Superintendance de la Santé, elle couvre alors tout le marché, et plus seulement le segment privé.

La combinaison d’instruments de régulation avec une action volontariste de l’Etat crée les conditions d’une autonomie importante dans ce secteur.

- Synthèse

Le tableau suivant présente une synthèse des résultats par secteur.

Tableau 1: L’autonomie au niveau sectoriel

	Génération électrique	Assurance -maladie salud	Education supérieure	Téléphonie	Transport public	Retraites	Eau
Capacité administrative	0	1	0	0,5	0,5	0	1
Cadre légal	0,5	1	0	1	0	0,5	0,5
Promotion de la concurrence	0	0,5	0	1	0,5	0	0
Acteur public	0,5	1	0	0	0,5	0	0
Subvention de l’offre	0	1	1	0	1	0,5	0
Synthèse	1	4,5	1	2,5	2,5	1	1,5

Pour construire les coordonnées de chaque secteur, il faut aussi disposer de la mesure du poids du secteur privé dans la production du service.

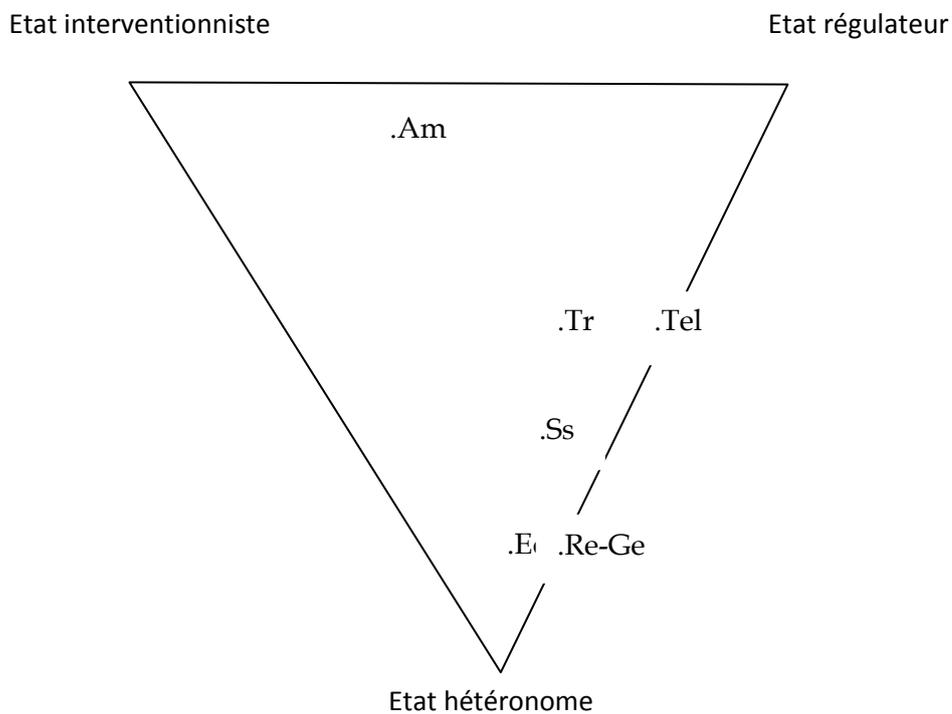
Tableau 2 : Coordonnées sectorielles

	Génération électrique	Assurance -maladie salud	Education supérieure	Téléphonie	Transport public	Retraites	Services sanitaires
Poids du secteur privé	100%	33%	68%	100%	67%	100%	65%
Degré d’autonomie	1	4,5	1	2,5	2,5	1	1,5

³ Pathologies mettant en danger la vie du patient et générant des coûts élevés

Il est alors possible de représenter chaque secteur comme suit :

Graphique 4: l'intervention étatique au Chili



E : éducation supérieure
Re : retraites
Ge : génération électrique
Ss : services sanitaires

Tr : transports publics
Tel : téléphonie
Am : assurance-maladie

La représentation graphique des résultats obtenus permet de constater à la fois la diversité sectorielle, mais aussi une tendance fortement marquée vers des interventions de l'Etat du type « Etat hétéronome ». Du fait de l'importance des privatisations, la quasi-totalité des secteurs (à l'exception de l'assurance maladie) est chargée sur l'axe qui sépare l'Etat régulateur de l'Etat hétéronome.

La brève analyse de chaque cas donne à penser qu'une vision générale pourrait permettre de qualifier le cas du Chili comme un Etat régulateur « raté » (*failed state*), incomplet ou « creux » (*hollow state*), autant de termes qui ouvrent des pistes pour enrichir la qualification d'Etat hétéronome.

➤ **Conclusion : un agenda de recherche : l'explication du processus**

L'analyse présentée ici a un caractère principalement descriptif. Le travail a d'abord été réalisé sur le plan théorique : la relecture du concept d'Etat régulateur proposé par la littérature à partir d'un questionnement sur l'autonomie de l'Etat a permis de constater qu'il s'agit en fait d'une valeur particulière que peut adopter le concept plus ample d'intervention étatique, caractérisé par la combinaison de divers instruments de politique publique. Cependant, il apparaît que cette évolution où l'Etat renonce aux instruments propres de l'Etat interventionniste peut, en termes d'idéaux-types, déboucher sur des résultats contrastés : l'intervention peut dériver vers l'Etat régulateur proprement dit, mais aussi donner lieu à un autre type, qualifié ici d'Etat hétéronome.

L'étape suivante du travail a consisté à sélectionner le cas-pays d'étude, et les cas sectoriels. Le choix s'est porté sur le Chili, en raison de la possibilité de le considérer comme un cas crucial, et sur sept secteurs ayant pour trait principal d'avoir connu dans un passé proche une forte intervention étatique. Chaque secteur a ensuite fait l'objet d'une brève narration systématiquement attentive à l'évolution de cinq instruments sélectionnés en tant qu'indicateur du degré d'autonomie dont dispose l'Etat dans le secteur en question. La synthèse de ces résultats montre que les interventions étatiques au Chili sont loin de correspondre aux attendus de la littérature : en effet, les secteurs sont relativement éloignés de l'idéal type de l'Etat régulateur, et au contraire sont chargés vers l'idéal type de l'Etat hétéronome, à l'exception de l'assurance-maladie, où les héritages de l'Etat interventionniste sont décisifs dans la conservation d'une certaine autonomie.

La construction de cette description n'est que le premier pas dans un projet qui doit maintenant essayer d'expliquer ce phénomène. En d'autres termes, le travail présenté ici a consisté en l'élaboration de la variable dépendante, qu'il convient maintenant d'expliquer.

La mention faite précédemment du cas de la santé semble indiquer un rôle important des héritages. Il faudra cependant aussi mobiliser d'autres types d'explication pour rendre compte de l'évolution contrastée des secteurs, ainsi que des rythmes différents dans la transformation des modalités d'intervention. Afin d'identifier les mécanismes de causalité à l'origine de ces résultats, un *process-tracing* sera réalisé dans deux secteurs. Cette approche plus fine permettra de cerner les possibles variables indépendantes à l'œuvre dans le processus. Une fois ces variables identifiées, il sera possible de réaliser une analyse qualitative comparée de type « ensemble flou » (*fuzzy set*, Ragin 2008), en faisant usage du degré d'autonomie présentée ici comme variable dépendante (ou *outcome*, dans le vocabulaire des ensembles flous). Il sera ainsi possible d'expliquer à partir de variables politiques les différences sectorielles constatées, et de mieux comprendre cette trajectoire d'Etat régulateur raté.

Annexes

Tableau récapitulatif 1: secteur électrique

Instrument	Expérience sectorielle	Valeur attribuée
Renforcement de la capacité administrative	Effectifs réduits à la CNE	0
Changements dans le cadre légal	Loi 19.613 (1999) et lois "courtes" 1 et 2 (2004) sont des solutions limitées à des problèmes ponctuels	0,5
Promotion de la concurrence	La vente de Colbún n'a pas généré la concurrence espérée	0
Activation d'un acteur public	Formellement il n'y plus d'acteur public depuis la vente de Colbún, mais ENAP et Codelco ont joué un rôle, par exemple pour le Gaz naturel liquide.	0,5
Subvention à l'offre	Non.	0
Total	Etat hétéronome	1

Tableau récapitulatif 2: los instruments dans le secteur des retraites

Instrument	Expérience sectorielle	Valeur attribuée
Renforcement de la capacité administrative	Effectifs stagnants de la superintendance.	0
Changements dans le cadre légal	Tardif et marginal, avec la loi 20.255 (2008)	0,5
Promotion de la concurrence	Non, au contraire. Après la « période néocorporatiste », la réforme de 2008 n'a inclus qu'une mesure marginale dans ce sens.	0
Activation d'un acteur public	N'existe pas. La discussion autour d'une AFP publique n'a pas abouti. L'INP est en marge du marché.	0
Subvention à l'offre	Ambiguë. Réponse positive seulement si on considère le pilier solidaire comme partie du système.	0,5
Total	Etat hétéronome	1

Tableau récapitulatif 3: les instruments dans le secteur de l'éducation supérieure

Instrument	Expérience sectorielle	Valeur attribuée
Renforcement de la capacité administrative	La création du CNA n'a pas modifié le fonctionnement du marché.	0
Changements dans le cadre légal	Loi 20.619 a un effet très limité.	0
Promotion de la concurrence	Peu d'information publique qui permettrait de mieux comparer.	0
Activation d'un acteur public	Participation publique importante, mais indistincte dans son fonctionnement du secteur privé.	0
Subvention à l'offre	Financement direct et indirect.	1
Total	Etat hétéronome	1

Tableau récapitulatif 4: les instruments dans les transports publics

Instrument	Expérience sectorielle	Valeur attribuée
Renforcement de la capacité administrative	Transantiago a entraîné la création d'une unité spécifique, mais les problèmes de conception révèlent les limites de cette capacité bureaucratique.	0,5
Changements dans le cadre légal	Peu de changement. Les instruments utilisés étaient disponibles auparavant.	0
Promotion de la concurrence	Au contraire de la tendance générale, la politique dans ce secteur vise à réduire la concurrence directe, pour l'encadrer dans des processus d'appel d'offre. Le résultat est donc ambigu.	0,5
Activation d'un acteur public	Le métro, de propriété publique, est la colonne vertébrale du nouveau système. Cependant, cela reste une structure très dichotomique.	0,5
Subvention à l'offre	Importante. Effet inattendu de la phase de mise en œuvre.	1
Total	Projet d'Etat régulateur imparfaitement réalisé	2,5

Tableau récapitulatif 5: les instruments dans la téléphonie

Instrument	Expérience sectorielle	Valeur attribuée
Renforcement de la capacité administrative	La Subtel est maintenue, et montre une vraie capacité pour s'adapter aux changements technologiques.	0,5
Changements dans le cadre légal	Durant les années 1990, en particulier la loi 19.302 qui a établi la concurrence pour les appels longue distance.	1
Promotion de la concurrence	Oui, à travers la vente de licence à de nouveaux opérateurs. Un processus lent cependant.	1
Activation d'un acteur public	N'existe pas.	0
Subvention à l'offre	Non	0
Total	Projet d'Etat régulateur imparfaitement réalisé	2,5

Tableau récapitulatif 6: les instruments dans le secteur de l'eau

Instrument	Expérience sectorielle	Valeur attribuée
Renforcement de la capacité administrative	La loi 19.459 (1997) renforce les attributions de la superintendance	1
Changements dans le cadre légal	Le processus de tarification reste assez favorable aux entreprises.	0,5
Promotion de la concurrence	Difficile dans un monopole naturel. Le marché des « clients libres » est délaissé.	0
Activation d'un acteur public	La présence de l'Etat dans l'actionnariat est sans effet.	0
Subvention à l'offre	Non, mais d'importantes subventions à la demande.	0
Total	Renoncement tardif aux instruments de l'Etat interventionniste n'a pas été compensé.	1,5

Tableau récapitulatif 7: los instrumentos en el sector previsión en salud

Instrument	Expérience sectorielle	Valeur attribuée
Renforcement de la capacité administrative	Oui. La superintendance est de plus en plus active, surtout dans la période 2006-2010.	1
Changements dans le cadre légal	L'ensemble de lois qui forme le plqn Quge (2005) représente un changement important.	1
Promotion de la concurrence	Fonasa entre en concurrence avec les ISAPRES en général. Cependant, dans le segment où elles sont encore dominatrices, elles semble agir de manière coordonnée.	0,5
Activation d'un acteur public	Fonasa n'est pas seulement un palliatif aux Isapres pour une clientèle résiduelle, mais un instrument de promotion d'un meilleur service.	1
Subvention à l'offre	Oui, dans la mesure où Fonasa est financé principalement sur le budget national.	1
Total	Forte autonomie, à mi chemin entre Etat interventionniste et régulateur.	4,5

Bibliographie

Agüero, *Tarifas de empresas de utilidad pública: telecomunicaciones, agua potable, electricidad y gas*, LexisNexis, Santiago, 2003

Alegría, María Angélica, Celedón, Eugenio, “Historia del sector sanitario chileno. De la gestión estatal hasta el proceso de privatización”, *REGA*, vol.1, n°2, Santiago, 2004.

Bezes, Philippe, « Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du *New Public Management* ? », *Critiques internationales*, n° 35, 2007

Bitrán, Eduardo, « Sanitarias tienen rentabilidades que triplican lo estipulado por ley”, *La Segunda*, 03-01-2011

Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie, Ravinet, Pauline, *Diccionario de Políticas Públicas*, Editorial Universidad Externado de Colombia, Colombia, 2009

Bustos, Álvaro, Galetovic, Alexander, “Regulación por empresa eficiente: ¿quién es realmente usted?”, *Estudios Públicos*, n°86, Santiago, 2002.

Brunner, José Joaquín, “La Educación Superior en Chile: Tendencias y perspectivas”. Seminario organizado por el Ministerio de Educación y el Banco Mundial. 1999.

http://archivos.brunner.cl/jjbrunner/archives/ES_CHILENA_Montevideo1999.pdf

Donoso, Francisco, Hantke, Michael, “Desarrollo de la política chilena sobre agua potable y saneamiento” Serie Estudios Socio / Económicos N° 39, CIEPLAN, Santiago, 2007.

Engel, Fischer y Galetovic, “Licitación de carreteras en Chile”, *Estudios Públicos*, n°61, Santiago, 1996.

Estache Antonio, Gómez-Lobo, Andrés, Limits to Competition in Urban Bus Services in Developing Countries, *Transport Reviews*, Vol. 25, No. 2, 139–158, March 2005

Evans, Peter, Rueschmeyer, Dietrich, Skocpol, Theda, *Bringing the state back in*, Cambridge University Press. Cambridge: 1985.

Evans, Peter. *Embedded Autonomy: States & Industrial Transformation*. Princeton NJ: Princeton University Press. 1995.

Evans Peter, Rauch, James, “Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth”, *American Sociological Review*, Vol. 64, No. 5, 1999

Fischer, Ronald, González, Pablo, Serra, Pablo, “Does competition in Privatized Social Services work?”, *World Development*, Vol. 34, Issue 4, 2006

- Fischer, Ronald, y Serra, Pablo, "Efectos de la privatización de servicios públicos en Chile: Casos sanitario, electricidad y telecomunicaciones", BID, 2007
- Fligstein, Neil, "Markets as politics: a political-cultural approach to market institutions", *American Sociological Review* 61(4): 656-674. 1996.
- Fligstein, Neil, *The architecture of markets: an economic sociology of twenty-first century capitalist societies*. Princeton: Princeton University Press. 2001.
- Gerring, John, *Case study research. Principles and practices*. Cambridge University Press, 2007.
- Goertz, Gary. *Social Science Concepts: A User's Guide*. Princeton: Princeton University Press, 2005.
- Haggard, Stephan and Robert R. Kaufman. *Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton NJ: Princeton University Press, 1995.(3-21, 365-379)
- Jessop, Bob, "The State and State-Building", in Rhodes, Binder and Rockman, *The Oxford Handbook of political institutions*, Oxford University Press. Oxford, 2008.
- Jordana y Lévi-Faur, ¿hacia un Estado regulador latinoamericano? La difusión de agencias reguladoras autónomas por países y sectores, Documentos Sidob n°7, 2005
- Levi-Faur David, Gilad Sharon "Review: The Rise of the British Regulatory State: Transcending the Privatization Debate", *Comparative Politics*, Vol. 37, No. 1 (Oct., 2004), pp. 105-124
- Levy, Jonah, *The State after Statism: New State activities in the Age of Liberalization*, Harvard University Press, 2006.
- Mahoney James, Thelen Kathleen, *Explaining Institutional Change, Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge University Press 2010
- Maillet, Antoine, "La gestación del Transantiago en el discurso público: hacia un análisis de políticas públicas desde la perspectiva cognitivista", Coloquio "Chile: de país modelado a país modelo". Santiago. 2007.
- Majone, G. 'From the positive to the regulatory state: causes and consequences of changes in the mode of governance', *Journal of Public Policy* 17(2): 139-67. 1997.
- Mayaux, Pierre-Louis, Surel, Yves, « Amérique Latine : les réformes de marché en question. Introduction du numéro thématique ». *Revue internationale de politique comparée*. vol.17 n°3. 2010
- Milward, Brinton, Provoan Keith, "Governing the hollow state", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (2), 2000
- Muñoz, Oscar, *Después de las privatizaciones. Hacia el Estado regulador*. Dolmen – Cieplan. 1992

Murillo, Victoria, *Political competition, partisanship and policy-making Latin American Public utilities*, Cambridge University Press, 2009

Murillo Victoria y Martínez-Gallardo, "Political Competition and Policy Adoption: Market Reforms in Latin American Public Utilities", *American Journal of Political Science*, Vol. 51, No. 1, pp. 120-139, 2007

Ossandón, José, *The Enactment of Private Health Insurance in Chile*, tesis de doctorado, Centre for Cultural Studies Goldsmiths, University of London, 2008

Rivera, Eugenio, "La crisis energética y el modelo económico chileno", in Quiroga, Yesko y Ensignia, Jaime (eds) *Chile en la Concertación (1990 - 2010), Una mirada crítica, balance y perspectivas*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Santiago, 2009

Smith, Willian, Acuña, Carlos, Gamarra, Eduardo, *Latin American Political Economy in the age of neoliberal reform. Theoretical and comparative perspectives for the 1990's*. University of Miami: North South Center Press. 1994

Snyder, Richard, *Politics after neoliberalism*, Cambridge University Press, 2001

Soifer, Hillel, "State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement", *Studies in Comparative International Development*, n°43, 2008

Stein, Ernesto, Tommasi, Mariano, et al, *The politics of policies*, Informe anual del BID, 2006

Terry Larry, "The thinning of administrative institutions in the hollow state", *Administration & Society*, vol. 37 No. 4, September 2005

Valdés, Salvador, Marinovic, Iván, "Contabilidad Regulatoria: Las AFP Chilenas, 1993-2003". Documento de Trabajo IEUC, n°279, 2005.

Valdés, Salvador, "Para aumentar la competencia entre las AFPs", *Estudios Públicos*, 98. Santiago: 2005.