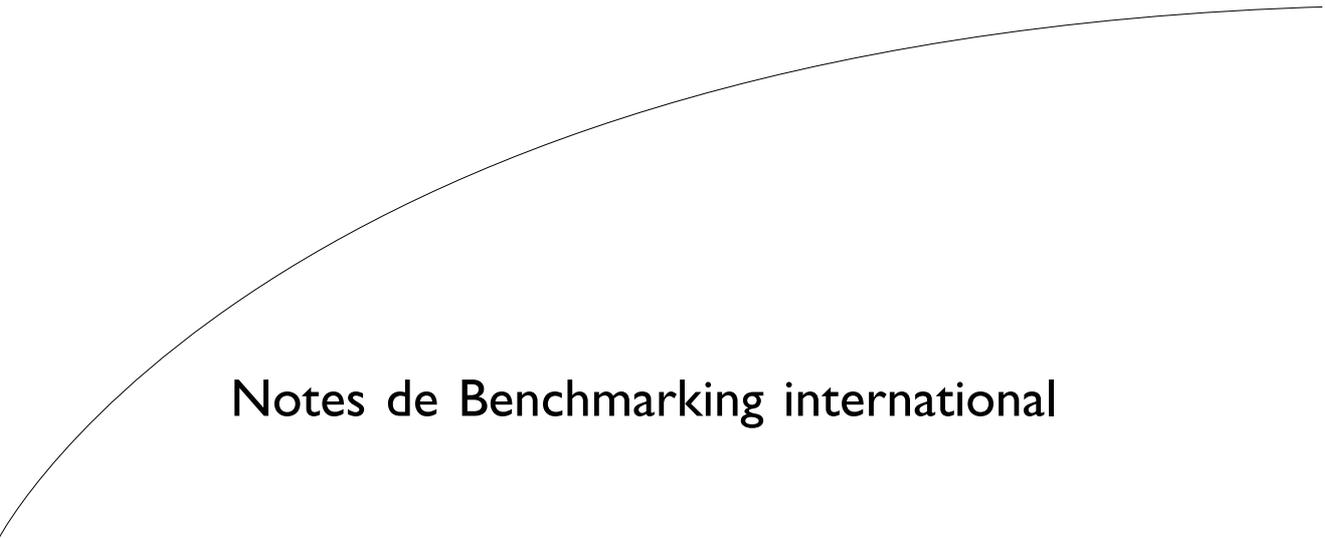
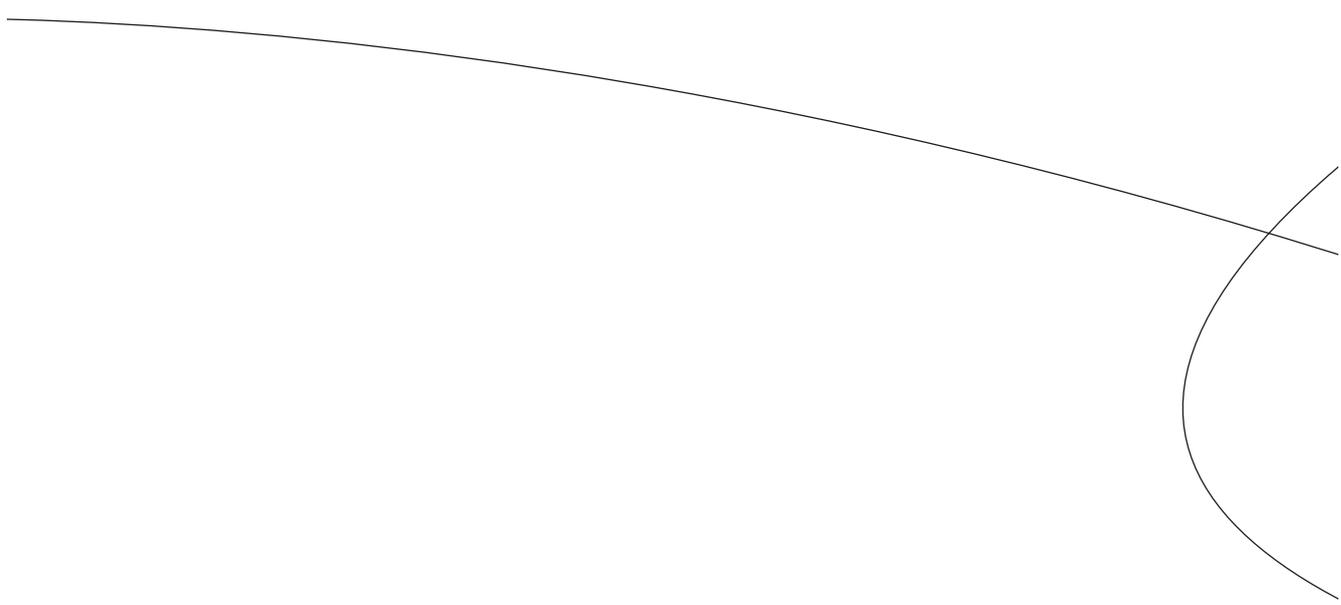


LES SERVICES PUBLICS

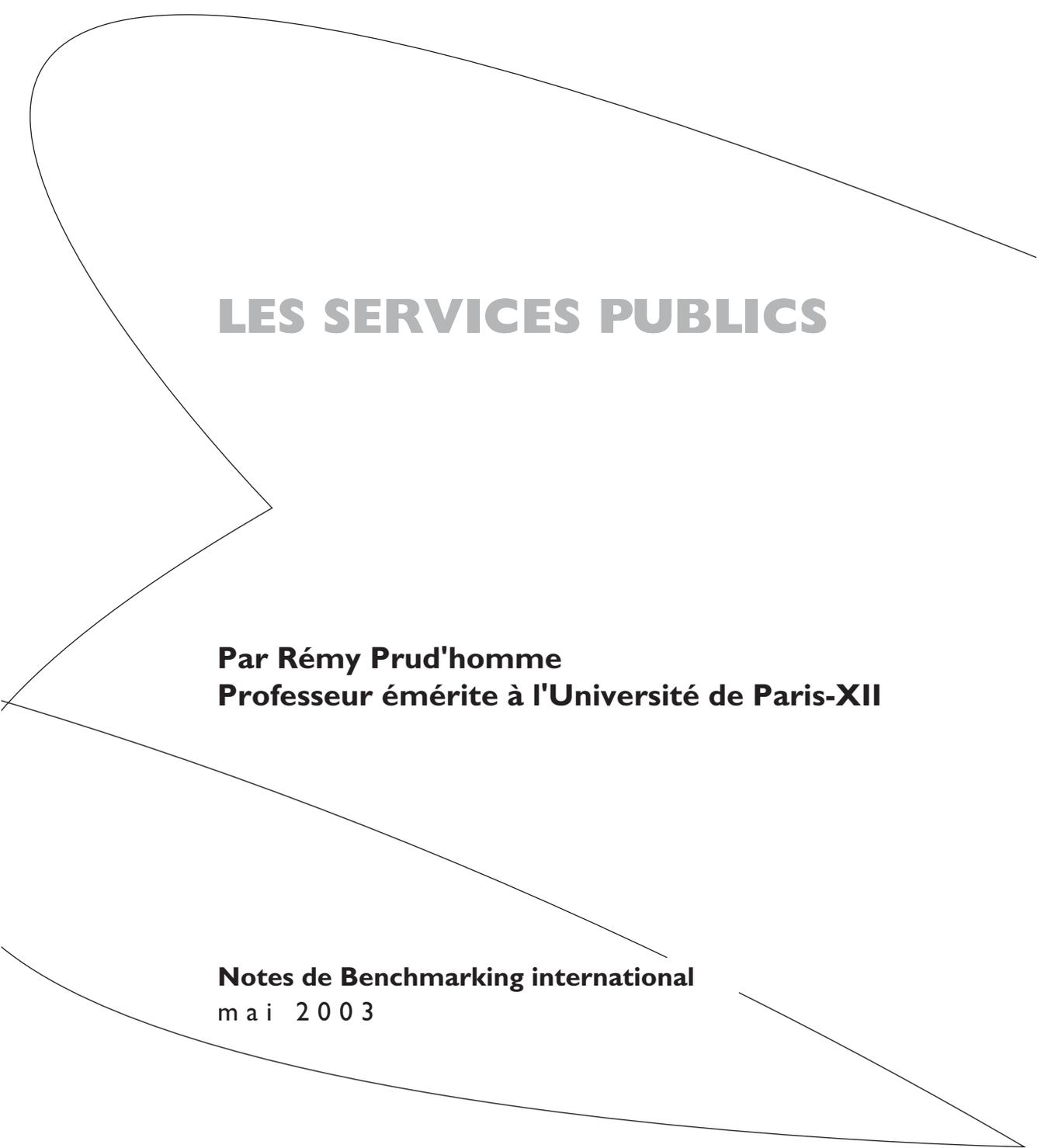


Notes de Benchmarking international



© Institut de l'Entreprise, 2003
Tous droits de reproduction, de traduction, d'adaptation et d'exécution
réservés pour tous les pays

Directeur de la publication : Jean-Pierre Boisivon, Délégué général de l'Institut de l'Entreprise

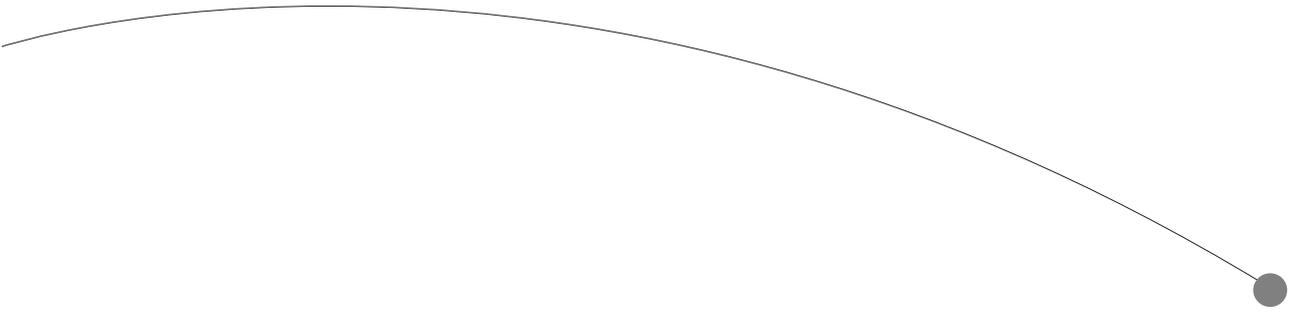


LES SERVICES PUBLICS

Par Rémy Prud'homme
Professeur émérite à l'Université de Paris-XII

Notes de Benchmarking international
m a i 2 0 0 3

Institut de l'entreprise



INTRODUCTION

La critique, ou la défense, des « services publics » soulèvent les passions. Peut-être à cause de l'adjectif « public ». Peut-être aussi parce que le champ des services publics n'est pas délimité précisément. Qu'appelle-t-on en effet « services publics » ? A une définition abstraite, on préférera une liste : fourniture d'eau, électricité, gaz, téléphone, transport, courrier, collecte et traitement des ordures, chauffage urbain, câble. On pourrait allonger cette liste, et y ajouter l'enseignement, la culture, le sport, la santé. On ne le fera pas, parce que ces services sont un peu différents de ceux qui ont été retenus, et surtout parce qu'ils sont traités par ailleurs.

Les services publics ainsi définis (ou délimités) pèsent lourd dans l'économie. La plupart d'entre eux sont à la fois des consommations finales pour les ménages et des consommations intermédiaires pour les entreprises. Leur disponibilité, leur qualité, leur diversité et leur prix sont donc importants pour le bien-être des ménages et pour la productivité des entreprises. La comptabilité nationale donne des ordres de grandeur du poids de ces services (ou des plus importants d'entre eux) dans l'économie française, présentés au tableau I. Deux conclusions ressortent fortement.

TABLEAU I : LE POIDS DES SERVICES PUBLICS DANS L'ÉCONOMIE FRANÇAISE, 2001

	Electricité, gaz, eau (G€)	Transports (G€)	Poste et Télécommunications (G€)	Economie française (G€)	Services publics/ économie (%)
Valeur ajoutée	36	57	28,5	1 311	9,3
Consommation intermédiaire	62	60	8,2	1 302	10,0
Importations	33	11	1,2	330	13,7
Ventes aux ménages	61	24	16,5	764	13,2
Ventes aux entreprises	110	57	33,5	1 302	15,4
Exportations	12	12	1,4	404	6,3

Source : INSEE, Comptes Nationaux - Rapport sur les Comptes de la Nation 2001 (Tableaux entrées-sorties).

Note : G€ = giga euros = milliards d'euros.

LES SERVICES PUBLICS

Les services publics représentent environ 7 % de l'économie française. Les trois secteurs considérés par la comptabilité nationale (électricité, gaz, eau ; transports ; poste et télécommunications) regroupés font apparaître des chiffres un peu plus importants : 9 % en termes de valeur ajoutée, 13 % en termes de consommation des ménages. Mais le secteur transports inclut les transports de marchandises par camion, dont le caractère de service public n'est pas évident.

Les services publics sont plus –environ deux fois plus– consommés par les entreprises que par les ménages. Ils sont davantage consommation intermédiaire que consommation finale. Leur poids dans les comptes des entreprises est important, comparable (en moyenne) au quart des salaires versés.

Le secteur des services publics n'est pas homogène, et les différents services listés ici ne sont pas à mettre dans le même sac. Ils présentent cependant quelques caractéristiques communes qui justifient leur regroupement.

Tout d'abord, ces services sont vendus, comme des biens et services « ordinaires ». Le prix auquel ils sont vendus peut être inférieur au coût (et inclure un élément de subvention) ou supérieur au coût (et inclure un élément de taxation), mais prix il y a. Les services publics auxquels nous nous intéressons ici sont des *services publics marchands*. Ils sont en cela différents des services publics non vendus ou non-marchands, comme par exemple la Justice ou la Défense.

Deuxièmement, ils sont généralement produits avec beaucoup de capital. Le stock de capital des trois secteurs considérés par les Comptes de la Nation (électricité, gaz, eau, transports, télécommunications et postes) représente 29 % du stock de capital productif français. Rapporté au franc de valeur ajoutée, ou au nombre d'employés, ou au franc de production, c'est 3 ou 4 fois plus que pour la moyenne des autres secteurs de l'économie – même s'il est vrai que l'on trouve des ratios comparables dans certains secteurs industriels.

Troisièmement, ce capital, ou comme l'on dit habituellement ces infrastructures, ont souvent une longue durée de vie : il comprend des ponts ou des égouts qui datent des Romains. La durée de vie des infrastructures se compte généralement en dizaines d'années, pas en années.

Enfin, ces infrastructures, et le service qu'elles produisent, sont fortement localisés. On peut dire cela de tous les biens, mais la différence est que la plupart des biens sont transportables, alors que les services publics ne le sont pas. Une paire de chaussures à Lille est la même chose qu'une paire de chaussures à Marseille, au transport près. Un litre d'eau potable à Lille est au contraire étranger à un litre d'eau potable à Marseille. C'est la raison pour laquelle les services publics ne sont en général que peu ou pas soumis au commerce, et en particulier au commerce international.

La gestion des services publics fait problème dans tous les pays du monde. Elle n'est pratiquement jamais laissée au seul secteur privé et au seul marché, comme l'est par exemple la gestion des chaussures. La gestion des services publics marchands n'est pas non plus laissée au seul secteur public, comme l'est par exemple la gestion de la justice. Elle est en pratique assurée par un mélange de public et de privé. Dans le temps et dans l'espace, la nature et les modalités de ce mélange ont beaucoup changé. Au XIX^e siècle, le rôle principal, mais non pas exclusif, a été laissé au secteur privé. Au XX^e siècle au contraire, le balancier s'est porté davantage vers le secteur public, pour des raisons idéologiques et également techniques. Le début du siècle a vu, dans toute l'Europe, et même aux Etats-Unis, le développement du « socialisme municipal » qui tendait à donner aux collectivités locales le monopole des services publics urbains, comme l'eau, l'assainissement, les transports publics, la distribution (sinon la production) d'électricité et de gaz. Le milieu du siècle a vu des nationalisations qui donnaient à l'Etat le monopole des services publics moins localisés comme les chemins de fer, l'électricité, le gaz, les télécommunications, le courrier. La fin du siècle a vu un retour de balancier de sens inverse. Les concessions de service public au niveau local, qui ont toujours existé en France, ont gagné du terrain. Dans beaucoup de pays, les grands monopoles nationaux ont été en tout ou en partie décomposés afin de permettre au secteur privé de jouer un rôle plus important dans la fourniture des services publics considérés. On dispose ainsi d'une impressionnante collection d'expériences de nature à aider la réflexion et la décision.

On parle souvent d'un « modèle français » des services publics. En réalité, la France produit – ou produisait, car les choses changent rapidement – les services publics selon deux modèles complètement différents : le modèle du monopole et celui de la concession. Le modèle du monopole régit pour l'essentiel l'électricité, le gaz, les chemins de fer, la poste, et il a longtemps régi les télécommunications. La concession de service public régit largement l'eau et l'assainissement, la collecte et l'élimination des déchets, le chauffage urbain, les transports urbains par autobus, le câble.

Sur beaucoup de points, comme le montre le tableau 2, ces deux modèles sont diamétralement opposés. Le système du monopole, par définition, ignore la concurrence. Le système de la concession au contraire repose sur la concurrence, même s'il s'agit d'une concurrence un peu particulière : la concurrence *pour* le marché, par opposition à la classique concurrence *sur* le marché. Les entreprises qui interviennent – ou plutôt l'entreprise qui intervient – dans le cas du monopole sont des entreprises publiques, alors que celles qui interviennent dans le cas de la concession sont privées (même si certaines sont en pratique la propriété d'entités publiques). Les autorités politiques de contrôle, qui sont présentes dans les deux cas, ne sont pas les mêmes : elles sont nationales dans le cas des monopoles, et locales dans le cas des concessions. C'est que le champ d'action du monopole est généralement le territoire national tout entier, cependant que celui de la concession est presque toujours limité à une zone géographique plus réduite.

LES SERVICES PUBLICS

TABLEAU 2 : LES DEUX MODÈLES FRANÇAIS

	Monopole	Concession
Exemples	Chemin de fer	Eau
Concurrence	Pas de concurrence	Pour le marché
Structure du marché	Monopolistique	Oligopolistique
Nature des entreprises	Publiques	Privées
Taille des entreprises	Très grande	Variable
Autorité de contrôle	Nationale	Locale
Durée du contrat	Indéterminée (infini)	5-25 années
Contrôle politique	Faible et négocié	Détaillé et contractuel

Dans la pratique, ces modèles n'existent pas à l'état pur. Partout, même en France, les monopoles commencent à être partiellement démontés. Des situations intermédiaires existent, comme les monopoles publics locaux pour la distribution d'eau et d'électricité en Allemagne, par exemple. Mais la France est sans doute le pays où la dichotomie monopole/concession est la plus typée. Les monopoles d'Etat y ont longtemps été et y sont encore plus monolithiques et plus puissants qu'ailleurs. Et le régime de la concession de service public au secteur privé y est, depuis longtemps, plus répandu et mieux assuré qu'ailleurs.

La question est de savoir si le mélange qui prévaut actuellement en France est le meilleur possible. Le tableau 2 montre bien que la question ne se limite pas à une opposition public-privé, mais que beaucoup d'autres dimensions doivent être prises en compte. Crier : « Privatisation ! Privatisation ! » est à peu près aussi stérile que répéter : « Service public ! Service public ! ». Ce qu'il faut définir, ce sont des systèmes d'organisation de la fourniture de nos services publics capables d'assurer la satisfaction de la demande des ménages et des entreprises au moindre coût économique et social. C'est une tâche difficile. La réponse varie selon le service considéré. Elle varie aussi dans le temps, en particulier du fait de la constante et forte évolution des techniques ; ce qui était possible et désirable hier ne l'est plus aujourd'hui, et le sera encore moins demain : il suffit de penser au téléphone pour s'en convaincre. Cette difficulté n'est pas une raison pour ne pas essayer de poser quelques principes susceptibles de guider les hommes de bonne volonté dans la recherche de meilleurs systèmes d'organisation des services publics.

1 LA JUSTIFICATION DE L'INTERVENTION PUBLIQUE

Un premier principe peut être posé. Les services publics concernent des biens ou des services qui ne peuvent pas sans danger être laissés au seul marché. Pas pour des raisons idéologiques. Mais pour des raisons techniques. Tous les économistes sont d'accord là-dessus. Le marché, *lorsqu'il fonctionne bien*, est de loin le meilleur mécanisme d'allocation des ressources, et il dit, mieux qu'aucun planificateur ne saurait le faire, ce qui doit être produit, par qui, comment, quand, et pour qui. Les économistes les plus socialisants le reconnaissent maintenant volontiers. Il y a malheureusement des biens pour lesquels le marché ne fonctionne pas correctement. Pour ces biens-là, le seul marché ne va pas conduire à une situation optimale. Il faut « faire quelque chose ». Une intervention politique est généralement nécessaire pour répondre à la demande au meilleur coût possible. Les économistes les plus libéraux en conviennent dorénavant sans difficulté.

I. LES PANNES DU MARCHÉ

Depuis près d'un siècle, les économistes se sont efforcés de recenser les cas ou les biens pour lesquels le marché fonctionne mal. Ils ont défini ce qu'on appelle des « pannes du marché ». En simplifiant beaucoup, on en retiendra quatre : 1. l'existence de biens publics purs, 2. l'existence de biens tendant au monopole naturel, 3. l'existence de biens engendrant des externalités, 4. l'existence de biens assortis de contraintes sociales.

Les biens publics purs sont des biens tels que la consommation de ce bien par A ne réduit pas la consommation de ce même bien par B. La défense nationale ou l'éclairage public sont des biens publics purs. Le marché ne les produira pas, parce que personne n'est prêt à en acheter.

Les biens tendant au monopole naturel sont des biens pour lesquels il est difficilement concevable que plusieurs producteurs puissent se faire concurrence au même endroit. On imagine mal quatre entreprises offrant de l'eau à chacun des immeubles d'une ville, avec quatre systèmes d'approvisionnement et de distribution au pied de chaque immeuble. De la même façon, on conçoit mal cinq lignes à haute tension l'une à côté de l'autre se faisant concurrence pour le transport d'électricité de A à B. Ce type de concurrence serait ruineux, et de toute façon ne durerait pas très longtemps. Le monopole naturel est associé à l'existence de coûts décroissants, qui proviennent en général eux-mêmes du caractère hautement capitalistique de la production du bien.

LES SERVICES PUBLICS

Les externalités sont des effets – positifs ou négatifs – associés à la production ou à la consommation de certains biens, et qui ne passent pas par le marché. L'exemple classique d'externalité négative est la pollution engendrée par une usine. L'auteur d'une externalité négative ne supporte pas la totalité des coûts que sa production et ses activités engendrent. Il a donc tendance à produire plus qu'il ne serait désirable, et le marché non corrigé produit « trop » de biens à externalités négatives. Symétriquement, le marché ne produit pas assez de biens à externalités positives.

La production et la consommation de certains biens enfin a des conséquences non économiques, par exemple en matière de défense nationale, ou d'aménagement du territoire, ou d'égalité des citoyens. Le marché ignore naturellement ces objectifs ou ces contraintes sociales, qui font pourtant l'objet d'un large accord citoyen.

Il y a donc des biens pour lesquels le marché n'est pas en mesure de répondre seul à la demande de la société. Dans tous ces cas, une intervention publique, émanant d'une autorité politique, est en principe justifiée. Lorsque le marché est en panne, il doit être remplacé, ou réparé.

2. PANNES DU MARCHÉ ET SERVICES PUBLICS

On peut montrer que les biens baptisés services publics présentent une ou plusieurs des caractéristiques évoquées ci-dessus. C'est ce que fait le tableau 3. Mais une analyse plus précise montre aussi que ces caractéristiques sont plus ou moins nettes – et donc que la nécessité d'une intervention est plus ou moins justifiée. Le caractère de service public de certains biens est ainsi plus souvent relatif qu'absolu.

TABLEAU 3 : SERVICES PUBLICS ET PANNES DE MARCHÉ ALLÉGUÉES

Services publics	Pannes de marché alléguées
Electricité, gaz	Monopoles naturels
Eau, assainissement	Monopole naturel, externalités
Téléphone	Monopole naturel, externalités
Chemins de fer	Monopole naturel, contraintes sociales
Transports publics urbains	Monopole naturel, externalités, contraintes sociales
Chauffage urbain	Monopole naturel
Collecte et traitement des déchets	Bien public pur, externalités
Câble	Monopole naturel, contraintes sociales
Poste	Monopole naturel, contraintes sociales
Routes	Quasi bien public pur

La notion de « bien tendant au monopole naturel » est en fait assez floue. Pour l'électricité et le gaz, elle porte davantage sur le transport et la distribution que sur la production. La production d'électricité, grâce notamment au transport, c'est-à-dire à l'existence d'un réseau interconnecté, ne tend pas au monopole naturel. Les coûts ne sont pas décroissants, au moins dans le court terme, même si de fortes économies d'échelle peuvent intervenir (et sont intervenues, par exemple dans le programme électronucléaire français). On voit apparaître ici une idée cruciale : un service public n'est pas toujours un bloc homogène du point de vue de la gestion. Ce qui est bon pour un morceau – la distribution – ne l'est pas nécessairement pour un autre – la production. Pour d'autres biens comme le câble ou le téléphone, la notion de monopole naturel se dissout dans la technologie. A partir du moment où le service peut être rendu avec des ondes hertziennes et non plus seulement avec des câbles, il perd son caractère nécessairement monopolistique. En ce qui concerne les transports publics urbains, si la notion de monopole naturel s'applique assez bien aux métros, elle s'applique beaucoup moins bien aux autobus. On peut parfaitement imaginer des lignes d'autobus qui se fasse concurrence – c'est ce que l'on trouve dans des pays aussi différents que la Corée ou le Brésil – même s'il est vrai que cette concurrence n'est pas facile à organiser.

La notion de « contraintes sociales » est également assez floue et donne lieu à des interprétations contradictoires. Dans le cas du courrier, la contrainte est l'obligation de couverture universelle. La société considère que chaque Français doit pouvoir envoyer et recevoir des lettres depuis n'importe quel point du territoire, à un tarif unique. Le coût de ce service est très variable : faible pour un envoi à l'intérieur d'une même ville, très élevé pour un envoi d'un village à un autre village situé à l'autre bout de la France. Le marché n'est pas intéressé aux envois de village à village à un prix moyen. Une intervention publique est donc nécessaire pour le respect de la contrainte de couverture universelle. Elle prend généralement la forme d'un monopole, qui permet la péréquation et qui est la contrepartie du respect de cette contrainte. Mais la contrainte de couverture universelle a été conçue, et est défendue, dans le cas du courrier de personne à personne, on pourrait même dire de citoyen à citoyen. Or l'essentiel de l'activité des postes ne concerne plus le courrier de personne à personne, mais bien le courrier de personnes à entreprises, d'entreprises à entreprises, et d'entreprises à personnes. La contrainte de couverture universelle à tarif unique pour ce type de courrier est plus discutable. La légitimité de l'intervention publique se trouve de ce fait affaiblie.

3. LES MODALITÉS DE L'INTERVENTION PUBLIQUE

La théorie économique justifie donc, avec plus ou moins de force, le principe d'une intervention politique pour la plupart des « services publics ». Les confier au seul marché n'est généralement pas désirable. Il faut cependant ajouter deux précisions.

Ce qui est justifié, c'est le principe d'une intervention. Les pannes du marché fondent la légitimité d'une *présomption* d'intervention. Mais il y a des cas où le remède peut

LES SERVICES PUBLICS

être pire que le mal. De même qu'il y a des pannes du marché, il y a des pannes de la planification. L'absence d'intervention nous écarte alors de l'optimum, mais l'intervention peut également, en pratique, nous en écarter tout autant. Entre deux maux, il faudra alors choisir le moindre. Il ne suffit donc pas de constater des raisons d'intervenir pour justifier l'intervention ; il faut aussi, cas par cas, s'assurer que l'intervention envisagée pourra effectivement améliorer la situation.

Il faut également souligner que « intervention » ne signifie pas nécessairement « fourniture directe » du service. L'intervention peut prendre d'autres formes. On peut aussi corriger les pannes du marché au moyen de réglementations, d'interdictions, d'obligations, ou d'autorisations conditionnelles. On peut enfin les corriger avec des incitations, c'est-à-dire avec des taxes ou des subventions spécifiques.

2 LES DANGERS DE L'INTERVENTION PUBLIQUE

L'intervention publique est, on vient de le voir, souvent nécessaire – pour les biens définis comme des services publics. Elle n'en est pas moins dangereuse.

I. DE L'ÉTAT-PROVIDENCE À L'ÉTAT-RAPACE

On a longtemps pensé que l'intervention publique se faisait nécessairement dans l'intérêt public, dont le politique était le gardien et l'interprète. A la « main invisible » du marché, on opposait ainsi la « main bienveillante » de l'Etat-providence. L'idée que les hommes politiques et les bureaucrates pouvaient ne pas toujours agir dans l'intérêt général a mis du temps à s'imposer. Elle a valu le prix Nobel d'économie à un universitaire américain, James Buchanan – ce qui peut paraître bizarre car elle a toujours fait le fonds des conversations de beaucoup de Cafés du Commerce dans à peu près tous les pays du monde. On ne peut comprendre les actions des « décideurs publics », nous disent Buchanan et les tenants de l'école du « choix public », qu'en les considérant comme des acteurs économiques comme les autres. Ces décideurs publics cherchent d'abord à maximiser leur propre intérêt, c'est-à-dire à être réélus s'agissant des politiciens, et à obtenir pouvoir et argent s'agissant des bureaucrates. Bien entendu, les bureaucrates sont contrôlés par les politiciens, qui sont eux-mêmes contrôlés par les électeurs. Mais ces contrôles, qui caractérisent nos démocraties, sont imparfaits. Ils sont comme un filet aux mailles trop larges, qui laisse passer toutes sortes de dérives ou d'inefficacités. A la main invisible du marché, certains opposent maintenant non plus la main bienveillante de l'Etat-providence mais la « main rapace » de l'Etat-obèse.

Cette vision n'est pas généralisable. Il y a, chacun en connaît, des hommes politiques et des fonctionnaires qui ont le sens de l'Etat et le souci de l'intérêt général. Et pour être imparfaits, les contrôles démocratiques n'en sont pas moins là. Mais cette vision contient cependant une bonne part de vérité.

2. LES CAUSES DE L'INEFFICACITÉ RELATIVE DU PUBLIC

Même si l'on n'adhère pas tout à fait aux thèses de l'école du « choix public », qui portent sur les motivations et les moteurs de l'action du secteur public, on doit s'interroger sur son efficacité par rapport au secteur privé. La comparaison n'est pas facile puisque les deux secteurs produisent généralement des biens différents. Elle n'en est pas impossible pour autant, d'abord parce qu'il y a des cas où les mêmes biens sont fournis par les deux secteurs, et ensuite parce que la

LES SERVICES PUBLICS

notion même d'efficacité (le rapport entre des ressources et des productions) est indépendante des activités. La comparaison n'est en général pas à l'avantage du secteur public. Quatre raisons à cela.

La première est l'absence presque totale de mécanismes d'incitation dans le secteur public. Le privé, lorsqu'il opère dans un cadre concurrentiel, est soumis à un stimulant/sanction fort : le profit. Il y a gros à gagner à être efficace. Et il y a plus gros encore à perdre à ne pas l'être. Une forte pression s'exerce donc, à tous les échelons d'une entreprise, pour fabriquer les produits qui répondent le mieux à l'attente des clients, et pour le faire au moindre coût. Rien de tel dans le public, et pour d'excellents motifs. Les fonctionnaires doivent, tout le monde en conviendra, être protégés de l'arbitraire politique. En pratique, cela veut dire qu'ils sont protégés tout court. Ils ont peu à gagner à être efficaces, et encore moins à perdre à ne pas l'être. Les politiciens sont bien soumis à des réélections concurrentielles, ce qui constitue en principe un stimulant. Mais en pratique, les élections se gagnent ou se perdent plus sur des questions de perception, d'images, de promesses, que d'efficacité. Quant aux dirigeants d'entreprises nationalisées, ils sont soumis à des contraintes budgétaires « douces ». Leurs déficits éventuels – d'ailleurs plus ou moins explicables par des obligations imposées par les politiques – sont finalement comblés par les finances publiques.

L'existence de procédures rigides et lentes dans le secteur public est une deuxième source d'inefficacité. L'argent public est difficile à dépenser : il est budgété, voté, visé, contrôlé, etc. Ces règles pesantes reflètent un souci très légitime : empêcher les abus. Mais elles empêchent également l'efficacité, ou du moins la gênent. L'inefficacité est le prix à payer pour la protection de l'argent public. Le critère de la « bonne dépense » dans le public, c'est le respect des règles, pas l'utilité. La preuve en est que la plupart des entités publiques ne disposent pas de comptabilité analytique et ne connaissent même pas le coût économique véritable des biens ou services qu'elles produisent.

Troisièmement, le secteur public souffre maintenant dans beaucoup de secteurs d'une réelle infériorité technologique. La recherche appliquée, les découvertes technologiques, la maîtrise des systèmes complexes, se sont développées plus rapidement dans le privé que dans le public. Le phénomène est assez récent, du moins en France. Jusque dans les années 1960 ou 1970, grâce en particulier aux grands corps techniques et à leurs écoles et centres de recherche, la connaissance était localisée dans le secteur public. Dans beaucoup de domaines, elle a aujourd'hui changé de camp. On a là un troisième facteur d'inefficacité relative du secteur public.

Enfin, dans certains cas, le secteur public souffre de l'absence d'économies d'échelle. Cela peut paraître un paradoxe : qui est plus gros que l'Etat ? En réalité, la taille est une condition nécessaire, mais pas suffisante, des économies d'échelle ; encore faut-il être capable de s'organiser pour en bénéficier – ce qui n'est pas toujours le cas de l'Etat. De plus, le secteur public, ce sont aussi les collectivités

locales, qui sont, elles, petites ou très petites. Bien plus petites en tout cas que les entreprises privées délégataires de services publics qui servent des milliers de collectivités locales. Dans toute la France, et aussi à l'exportation. Elles ont, elles, une taille suffisante pour faire de la recherche, pour négocier avec leurs fournisseurs et, plus généralement, bénéficier d'importantes économies d'échelle.

Un certain nombre d'études empiriques, surtout conduites à l'étranger d'ailleurs, ont essayé de mesurer la différence d'efficacité entre gestion privée et gestion publique. Une différence de 20 à 40 % en faveur du privé est généralement – pas toujours – observée. C'est ainsi par exemple que le passage du public au privé de la gestion des véhicules de La Poste se traduit par une économie de 35 % (voir encadré).

LA GESTION D'UNE FLOTTE DE VÉHICULES :- 35 %

La Poste utilise près de 60 000 véhicules, qu'il lui faut acheter et entretenir. L'entretien donnait lieu chaque année à 270 000 factures de fournisseurs. En 2001, La Poste a décidé de lancer des appels d'offre au secteur privé pour louer les véhicules dont elle a besoin. Il en résultera une réduction des coûts de 35 %.

Pour partie, ce gain considérable est le résultat d'une simple externalisation d'un service non stratégique. Mais l'ampleur du gain suggère qu'il faut y voir également la marque d'une différence entre une gestion de type public et monolithique d'un côté, et une gestion de type privé et concurrentielle de l'autre. On notera également que cette décision d'externalisation, qui améliorera l'efficacité de l'ensemble de l'entreprise, a été prise par une entreprise publique.

3. LE DANGER DU MONOPOLE

L'entreprise en situation de monopole, qu'elle soit privée ou publique, tend à abuser de cette situation. En statique, elle adopte tout naturellement un comportement malthusien, avec des prix trop élevés et un niveau de production trop faible – relativement à ce qui prévaudrait dans une situation de concurrence. En dynamique, elle a généralement un comportement peu innovant, en termes de produits, en termes de processus de production, en termes d'implantations géographiques. Privée de l'aiguillon de la concurrence, qui force à l'efficacité et à l'innovation, l'entreprise monopolistique tend à s'endormir sur le mol oreiller du marché protégé. Efficace ou non, renouvelé ou pas, le monopole (pensons par exemple à La Poste, ou à la société qui fournit l'eau dans votre ville) ne risque pas de perdre ses clients. Ses clients sont captifs. On préfère d'ailleurs les appeler des usagers.

LES SERVICES PUBLICS

Il y a plus. De captif à otage, il n'y a qu'un pas, souvent franchi par les salariés des monopoles. Les secteurs monopolistiques sont propices à la grève, surtout lorsque les entreprises sont publiques. Le dommage causé par une grève est bien plus grand dans un secteur monopolistique que dans un secteur concurrentiel. Si les salariés d'un restaurant ou d'une fabrique de chaussures font grève, ils ne gênent guère que leur patron, et pas beaucoup leurs clients, qui trouveront sans trop de mal d'autres restaurants et d'autres chaussures. Mais si les salariés d'une entreprise de ramassage d'ordures ou de distribution d'électricité font grève, ils gênent, et considérablement, toute la population, tout le « public ». Leur pouvoir de négociation est beaucoup plus grand, et ils obtiennent beaucoup plus facilement gain de cause. L'efficacité de la grève (ou de la menace de grève) est donc plus grande dans le cas du monopole que dans le cas de l'entreprise concurrentielle. Il n'est donc pas surprenant qu'elle soit davantage utilisée. De fait, on observe que la syndicalisation et l'usage de la grève sont bien plus répandus dans les monopoles, et en particulier les monopoles publics, que dans le reste de l'économie.

Dans le cas d'une entreprise privée, le monopole conduit principalement à l'inefficacité du service fourni, et à des surprofits. Dans le cas de l'entreprise publique, le monopole conduit également à l'inefficacité du service fourni, et à une rente en faveur des salariés de l'entreprise (voir encadré ci-dessous).

LA RENTE DU MONOPOLEUR PUBLIC

Le transport ferroviaire est produit d'une façon monopolistique. Le transport routier d'une façon très concurrentielle. Les deux modes font appel à des travailleurs dont la fonction consiste à conduire des véhicules – trains ou camions – ce qui implique d'ailleurs horaires contraignants et déplacements constants. Mais la situation des roulants du monopole est bien plus avantageuse que celle des roulants du secteur concurrentiel, comme le montre le tableau ci-après :

	Cheminots	Routiers
Salaire annuel brut ¹ (F)	203 000	120 000
Heures de conduites, par an	500	2 350
Age de la retraite (ans)	50	60
Sécurité de l'emploi	absolue	faible
Pénibilité du travail	moyenne	forte
Danger du travail	faible	grand

¹ Ces chiffres datent de 1995 ; ils pourraient être actualisés.

Les roulants du secteur monopolistique roulent ainsi quatre fois moins que ceux du secteur concurrentiel, cinq fois moins si l'on considère l'âge de la retraite – et ils gagnent presque le double. L'heure de conduite du cheminot est ainsi dix fois plus payée que celle du routier. Et cela pour un travail moins pénible, moins dangereux, et beaucoup plus sûr.

Ces données ne disent rien sur la question de savoir si cette situation est juste ou injuste et si elle doit être modifiée, et comment. Elles servent seulement à montrer l'ampleur de la rente que les salariés d'un monopole public sont en mesure d'extraire du consommateur et/ou du contribuable.

Sans doute ne faut-il pas trop noircir le tableau. Les monopoles sont rarement parfaits, et les produits de substitution introduisent généralement une dose de concurrence. La SNCF a le monopole du transport ferroviaire, mais le transport ferroviaire est concurrencé par le transport routier, qui l'a très largement remplacé². Enfin, on trouve, notamment dans le secteur public, des responsables d'entreprise qui ont une haute idée de leur mission, et qui résistent – ou essayent de résister – aux tentations qui assaillent tout monopoleur. Il n'en reste pas moins que ces tentations existent, que beaucoup y succombent, et donc que l'on peut affirmer, d'une façon générale, que les monopoles, et plus particulièrement peut-être les monopoles publics, représentent un danger pour le service du public.

4. DES POLITIQUES NÉCESSAIREMENT COMPLEXES

Dans le domaine des services publics marchands examinés ici, il apparaît que l'intervention publique (ou politique) est à la fois justifiée et dangereuse. Cette constatation écarte les solutions simples et extrêmes du tout-privé et du tout-public. Non, le tout-privé, c'est-à-dire le marché seul, n'est pas capable de fournir les services publics que veulent les Français, en termes de quantités, de prix, de qualité, de distribution. Mais le tout-public, c'est-à-dire la création de monopoles publics nationaux ou locaux pour fournir ces services, n'est pas davantage capable d'assurer la satisfaction des besoins des entreprises et des ménages. Redisons que dans « monopole public », le pire est souvent dans « monopole » plutôt que dans « public ». Il faut donc chercher un chemin entre le Charybde du trop peu d'intervention et le Scylla du trop d'intervention. Autant que la quantité d'intervention, c'est la qualité, la nature de ces interventions qui importe.

Les politiques à suivre dans ce domaine sont donc nécessairement complexes. Il n'y a pas de recettes simples applicables automatiquement à tous les cas de

² Pour le transport de marchandises, en valeur, le transport ferroviaire ne représente plus que 4 % du transport routier.

LES SERVICES PUBLICS

figure. Tout au plus peut-on avancer quelques principes généraux comme 1. l'utilité de « dégrupper » chacun des services public, 2. l'intérêt d'introduire le plus de concurrence possible, et 3. la nécessité de contrôler cette concurrence souhaitable. Ces principes généraux sont depuis une dizaine d'années promus par l'Union européenne (voir encadré).

UNION EUROPÉENNE ET SERVICES PUBLICS

Depuis le début des années 1990, l'Union européenne pousse à l'introduction de davantage de concurrence dans les services publics des pays membres. Elle le fait pour accroître l'efficacité de chaque pays membre et défendre l'intérêt de ses consommateurs, mais aussi pour augmenter les échanges entre pays membres dans ce domaine. L'action de l'Union européenne prend la forme de « directives » que les Etats membres ont obligation d'introduire dans leur droit interne. Ces « directives » ne sortent pas telles quelles de l'imagination des technocrates bruxellois. Elles sont certes préparées par les fonctionnaires de la Commission, mais elles sont discutées, négociées, et finalement décidées par les ministres des pays membres ou leurs représentants. De ce fait, elles représentent une sorte de plus petit commun dénominateur.

La France traîne les pieds dans ce processus. Comme l'écrit Jean Bergougnoux, un bon connaisseur (il a été Directeur général d'EDF et président de la SNCF), « la transposition de la directive sur l'électricité a été tardive, laborieuse et minimaliste. Le retard annoncé pour la transposition de la directive pour le gaz s'accroît sans cesse. La France, seule contre tous ou presque, se bat contre l'accélération de la libéralisation du secteur ferroviaire. La France et ses grandes entreprises sont montrées du doigt comme les mauvais élèves de la classe européenne » (*Sociétal*, n° 30, p. 64).

3 LES POLITIQUES DE « DÉGROUPEMENT »

La plupart des services publics marchands ont longtemps été vus, et sont encore souvent présentés, comme des « blocs » ou comme des « paquets » homogènes appelant un traitement unique. Il est important, et difficile, de rompre avec cette vision. La plupart des services publics – la fourniture d'électricité, le transport ferroviaire, les services postaux, la fourniture d'eau, etc. sont généralement constitués de parties, de fonctions, de métiers, de zones bien différents, largement indépendants – qui appellent parfois des politiques différentes. Il faut donc commencer par envisager de décomposer, de différencier, de dégroupier, de déglobaliser chacun des services publics « en autant de parties qu'il sera nécessaire » comme disait Descartes. Notons d'ailleurs la difficulté de trouver un mot pour décrire cette activité³. Aucun de ceux qui sont avancés ici n'est très bon, et beaucoup ont une connotation négative ; les mots de démonolithisation, de déballage, de déconstruction, de démembrer, de démantèlement, sont pires encore. Mais l'idée est claire. Quatre principes de dégroupage peuvent être utilisés.

Le premier est le dégroupage par séquences. Beaucoup des services publics marchands impliquent en effet la production d'un bien, le transport de ce bien, et sa distribution. Cela est le cas pour l'électricité, le gaz, l'eau, le courrier, et en partie les télécommunications. Il n'y a a priori pas de raisons pour que les caractéristiques de la production d'électricité soient les mêmes que les caractéristiques de la distribution d'électricité. Les politiques relatives à la production n'ont pas nécessairement à être les mêmes que les politiques relatives à la distribution : le mélange de public et de privé, de monopole et de concurrence qui est désirable pour la production n'est pas forcément le même que celui qui est désirable pour la distribution.

Le deuxième est le dégroupage par fonctions. Parce que la plupart des services publics, et de leurs séquences, sont rendus au moyen d'infrastructures lourdes, on peut distinguer entre la production d'infrastructures et l'utilisation de ces infrastructures pour la production du service (la gestion, comme l'on dit parfois). La fonction infrastructure elle-même se subdivise en conception (ingénierie), construction, et entretien. On a donc au moins deux, et si l'on veut quatre, fonctions bien différentes. Ce dégroupage s'applique bien au transport ferroviaire, mais s'applique également à la plupart des autres services publics, comme par

³ L'anglais en a un, bien plus élégant, « unbundling » (littéralement : « dépaquetage »), concret et évocateur.

LES SERVICES PUBLICS

exemple le transport du courrier, ou la distribution d'électricité, ou encore le téléphone. L'intérêt de tels dégroupages est la possibilité de prendre en compte les caractéristiques propres à chaque fonction, et de définir les politiques qui conviennent à chacune d'entre elles.

Un autre principe de dégroupage est le dégroupage par produits. La plupart des services publics assurent en effet chacun plusieurs produits ou services bien différents : le transport ferroviaire, par exemple, concerne le trafic de banlieue, les TGV, les trains régionaux, le fret lent, le fret rapide, etc. Sous l'expression « courrier », on regroupe des activités bien différentes : les plis de particuliers à particuliers, d'entreprises à entreprises, d'entreprises à particuliers, les courriers lents et les courriers express. Rien ne garantit que les politiques adaptées à un produit spécifique (pour un service donné) seront également adaptées à un autre produit (pour le même service).

LES DÉGROUAGES DANS LES CHEMINS DE FER

Dans la plupart des pays, le transport ferroviaire fait l'objet de dégroupages. Mais ces dégroupages sont très divers.

Aux Etats-Unis existe un dégroupage complet entre transport de marchandises et transport de personnes, qui utilisent des réseaux différents. Le transport de marchandises, qui est plus important qu'en Europe, est le fait de sociétés privées en concurrence les unes avec les autres, avec des spécialisations géographiques. Le transport de personnes (Amtrack), qui est peu développé, est public.

Au Japon, le dégroupage est géographique. Le monopole de Japan National Railway a été remplacé par six monopoles régionaux.

La Suède a, dès 1988, différencié entre les infrastructures, confiées à une entité distincte, et les opérations, confiées à une autre entité, et même ultérieurement à plusieurs entités sur une base concurrentielle.

Au Royaume-Uni, la réforme de 1992 a divisé British Rail en une quarantaine de parties. Une entité a la propriété et la responsabilité des voies de l'ensemble du pays, Railtrack. Plusieurs entités distinctes sont propriétaires du matériel roulant. D'autres entités sont spécialisées dans l'entretien et les services divers. Vingt-cinq entités sont, sur une base géographique, chargées du transport de voyageurs. D'autres entités enfin s'occupent du transport de marchandises.

En Allemagne, en 1994, les chemins de fer ont été divisés en quatre départements, qui ont vocation à devenir des entités complètement distinctes, et qui s'occuperont des infrastructures, du transport de passagers à longue distance, du transport de passagers à courte distance (dit régional) et du transport de marchandises.

Le dernier principe est géographique. Rien ne garantit que l'échelle appropriée pour un service donné est l'échelle nationale. Dans certains cas, une partition géographique permettra une meilleure gestion du service. Soit parce que les problèmes dans la région A diffèrent des problèmes de la région B. Soit, dans le cas où il n'y a pas de différence, parce que la partition permettra des expérimentations, des politiques différentes, des comparaisons, finalement bénéfiques.

Dire qu'il faut envisager le « dégroupage » de chaque service public ne signifie pas qu'il faut nécessairement couper en morceaux tous les services publics. Le dégroupage apporte des gains potentiels en ce qu'il permet généralement d'introduire plus de concurrence et/ou de comparaisons. Il permet de réserver intervention publique et monopole aux seuls « morceaux » du service public qui le justifient. Mais le dégroupage apporte également des coûts potentiels. Il peut éliminer les gains liés à la taille, les « économies d'échelle » comme disent les économistes (le fait que les coûts unitaires diminuent lorsque les quantités produites augmentent). Il augmente les coûts de transaction entre les différents morceaux d'un même service public. Il faut donc soigneusement peser, au cas par cas, les avantages d'un « dégroupage » et les inconvénients de ce même dégroupage. Il ne s'agit pas d'un jeu auquel on gagne à tous les coups. Le dégroupage n'est pas une panacée, mais il est une possibilité – qu'il ne faut surtout pas s'interdire d'examiner au nom d'un discours idéologique sur l' « unité du service public ».

En pratique, en France, le « dégroupage » des services publics a beaucoup progressé depuis une dizaine d'années. Dans le transport ferroviaire, la distinction juridique et institutionnelle entre la propriété, l'extension et l'entretien de l'infrastructure d'un côté, et son utilisation pour faire rouler des trains de l'autre, est acquise. RFF (Réseau Ferré de France) est responsable de l'infrastructure. Des « opérateurs » distincts de RFF ont la responsabilité de faire rouler des trains. Le fait qu'il n'y a pour le moment qu'un seul opérateur, la SNCF, limite la portée des bénéfices à en attendre, mais pas la réalité du dégroupage. Toujours en matière ferroviaire, le transfert aux régions de la gestion des trains express régionaux, à partir de 2002, est un pas de plus dans la voie du dégroupage. En matière d'électricité, la séparation des activités de production, de transport et de distribution est engagée. RTE (Réseau de transport d'électricité) est une entité autonome au sein d'EDF qui exploite plus de 100 000 kms de lignes à haute tension. Sur ce réseau, RTE peut faire circuler de l'électricité produite par n'importe qui (et pas seulement par les centrales d'EDF), et/ou consommée par n'importe qui (et pas seulement par les réseaux de distribution d'EDF), en pratique par quelques gros consommateurs industriels. En matière de téléphonie, un dégroupage entre la distribution, c'est-à-dire le réseau local (qui est longtemps resté le monopole de France Télécom) et le transport (qui est ouvert à plusieurs opérateurs) est intervenu.

4 LES POLITIQUES DE CONCURRENCE

Un deuxième principe stratégique est : introduire autant de concurrence que possible dans l'offre de chaque service public. L'opposition ici n'est pas entre public et privé, mais entre monopole et concurrence. Le monopole, on l'a vu, est parfois nécessaire, mais il est intrinsèquement mauvais ou à tout le moins dangereux. Plus on en réduira le champ, mieux on servira le public.

Il n'y a d'ailleurs rien de bien neuf ni de révolutionnaire dans ce principe stratégique. Tous les monopoles publics classiques ont toujours eu recours à des fournisseurs. Aucun n'a jamais été, ni cherché à être, totalement autosuffisant. La SNCF n'a jamais produit elle-même les stylos que son personnel utilise, ni EDF les véhicules dont elle a besoin. La SNCF achète ses stylos, et EDF ses véhicules, sur des marchés concurrentiels, plutôt que de les fabriquer dans le périmètre du « service public ». Ce qui est proposé n'est donc pas une pratique radicalement nouvelle, mais l'extension (aussi systématique que possible) d'une pratique ancienne.

Notons aussi que ce principe stratégique n'est pas propre aux services publics. Il est également, et de plus en plus, mis en œuvre par toutes les entreprises privées, sous le nom d' « externalisation ». Les entreprises privées, afin de mieux se concentrer sur leur métier central, s'efforcent de sous-traiter toutes sortes de fonctions (nettoyage, entretien, logistique, publicité, paye, recouvrement des créances, etc.) à d'autres entreprises spécialisées. Les entreprises chargées de l'offre de services publics doivent procéder de la même façon, même si la mise en œuvre de ce principe est plus compliquée pour elles.

Comment introduire davantage de concurrence dans les services publics ? De deux façons principalement : 1. en distinguant, grâce au dégroupage, les « morceaux » d'un service public qui peuvent sans inconvénient majeur être fournis d'une façon concurrentielle des morceaux qui ne le peuvent pas ; et 2. en recourant à la concurrence *pour* le marché lorsqu'il n'est pas possible de recourir à la concurrence *sur* le marché.

I. DÉGROUPEMENT ET CONCURRENCE

Le dégroupage d'un service public ouvre la porte à l'introduction d'une certaine dose de concurrence. Tels qu'ils existent, globalement, les services publics ne peuvent à coup sûr pas (par définition) être ouverts à la concurrence, être laissés au seul marché, être « privatisés » comme disent certains. Mais dès lors que ces

services publics sont dégroupés, on s'aperçoit qu'il en va différemment pour certains de leurs « morceaux ». Les panes de marché alléguées pour un service public envisagé globalement (telles qu'elles apparaissent au tableau 3) ne sont pas alléguables pour certains morceaux. C'est le cas pour la production d'électricité, par exemple, à la différence du transport et de la distribution aux ménages. C'est le cas pour l'exploitation ferroviaire, à la différence de l'infrastructure ferroviaire. C'est le cas pour les communications téléphoniques, à la différence du réseau local. C'est le cas pour certains types de courrier, à la différence de certains autres types. Tout se passe comme si des pans entiers de nos services publics s'abritaient derrière la panne du marché qui ne caractérise en fait que la partie centrale du service public. Ces pans-là veulent échapper à la discipline de la concurrence et jouir – sans justification véritable – des avantages de la protection monopolistique. Il y a gros à gagner, pour les utilisateurs du service public, en termes d'efficacité, d'équité et d'innovation, à soumettre ces morceaux de services publics-là à la discipline de la concurrence.

2. CONCURRENCE POUR LE MARCHÉ ET CONCURRENCE SUR LE MARCHÉ

La concurrence dont on a parlé ici est la concurrence normale, la concurrence *sur* le marché (on parle aussi de concurrence *par* le marché), dans laquelle plusieurs entreprises offrent des biens différents ou à des prix différents à des consommateurs qui choisissent entre ces biens. Cette concurrence suppose la présence simultanée de plusieurs entreprises. Tant que cela est possible, il est désirable d'avoir recours à cette forme de concurrence, et on a vu que l'on pouvait multiplier le nombre des cas possibles par le dégroupage. Il y a cependant des cas, au cœur des services publics, où cela n'est pas possible, et où le monopole s'impose. Il ne s'ensuit pas que ce monopole nécessaire doive être directement géré par une entité publique. On peut même en ce cas introduire de la concurrence en mettant le monopole aux enchères ou en procédant à un appel d'offre pour l'attribution du monopole. On parle alors de concurrence *pour* le marché. Si les appels d'offre sont bien conduits, cette forme de concurrence est aussi efficace et innovatrice que la concurrence *sur* le marché. Ce système est très largement utilisé en France pour l'eau, les déchets, les services de transports en commun par autobus.

5 LES POLITIQUES DE RÉGULATION

Le troisième principe stratégique est la nécessité d'introduire des systèmes de régulation. Ce principe est la conséquence de la mise en œuvre des deux principes précédents. Plus un service public est différencié et a recours à la concurrence, plus il doit être régulé. Les gains à attendre du dégroupage et de la concurrence sont grands, mais ils ne sont que potentiels. Seul un bon système de régulation rendra ces gains effectifs. En son absence, le remède du dégroupage et de la concurrence pourrait être pire que le mal du monopole public. Malheureusement, la régulation est un art difficile, dont toutes les règles ne sont pas encore bien connues. Bien que la régulation ne soit guère dans la « tradition » française, dans laquelle l'État se chargeait de tout, plusieurs instances de régulation fonctionnent déjà en France : la COB (Commission des opérations de bourse), le CSA (Comité supérieur de l'audiovisuel), l'ART (Autorité de régulation des télécommunications) ou encore la CRE (Commission de régulation de l'électricité). Il en va de même dans les autres pays européens (voir encadré ci-dessous).

LE RÔLE DES INSTANCES DE RÉGULATION EN MATIÈRE D'ÉNERGIE EN FRANCE, AU ROYAUME-UNI, EN ALLEMAGNE, EN ITALIE ET EN ESPAGNE

Domaine : électricité seulement en France, énergie en général ailleurs ; pas d'instance spécifique en Allemagne (régulation par l'autorité de la concurrence).

Ressources : budgétaires en France, payées par la profession ailleurs.

Attribution/renouvellement de licences : l'instance de régulation instruit en France, propose en Espagne, co-décide (avec l'exécutif) en Italie, et décide au Royaume-Uni.

Fixation de tarifs ou prix-plafond : l'instance de régulation donne un avis en France et en Espagne, et décide au Royaume-Uni et en Italie.

Consultation des consommateurs : informelle en France, obligatoire et formelle ailleurs.

Appel : Cour d'appel de Paris ou juge administratif pour certaines décisions, Autorité de la concurrence au Royaume-Uni, Tribunal administratif de Milan puis Conseil d'État en Italie, Ministère de l'Industrie ou juge administratif en Espagne.

(D'après *Sociétal*, n° 30, p. 59).

I. QUE DOIT-ON RÉGULER ?

Un service public monopolistique et monolithique est géré selon le mode du plan. Les nécessaires arbitrages entre facteurs de production (par exemple emploi et investissements), entre produits (par exemple dans le cas du chemin de fer entre transports de personnes et transports de marchandises), ou encore entre zones géographiques ou en matière de tarification, sont effectués par la direction du monopole, sous le regard et le contrôle plus ou moins étroit du pouvoir politique. Dans un service public différencié, une partie de ces arbitrages va être effectuée par le marché. Une partie seulement. Et sur un marché qui doit être régulé.

En pratique, la régulation pourra, ou devra, porter : 1. sur le choix des acteurs, 2. sur l'organisation des marchés, et 3. sur des contraintes de prix, de quantités et/ou de qualité.

1. Faire appel à la concurrence pour tel ou tel morceau d'un service, c'est retenir des concurrents et choisir entre eux. Compte tenu de la nature souvent « publique » des services à rendre, on ne peut généralement pas laisser n'importe qui entrer en concurrence. Il est nécessaire de s'assurer que les entreprises admises à concourir présentent des garanties suffisantes du point de vue financier, technique, social. En vérité, les entreprises privées qui procèdent à des appels d'offre n'opèrent pas autrement, et examinent seulement les offres d'entreprises sérieuses, préalablement présélectionnées. Cette nécessaire pré-sélection, cependant, ne doit pas être une façon détournée d'empêcher la concurrence de fonctionner. Premier problème. Le deuxième problème est de choisir l'entreprise ou les entreprises titulaires du marché – l'entreprise qui sera chargée de la fourniture d'eau dans une agglomération donnée, ou de faire circuler des trains entre deux villes. On a recours à des procédures d'enchères, ou de concours. La difficulté est ici que les critères de choix doivent être clairs et chiffrés, alors que la nature des offres a souvent une forte dimension qualitative.

2. Dans beaucoup de cas, un marché qui fonctionne facilite, ou même résout, le problème du choix des opérateurs. C'est pourquoi la régulation porte souvent sur l'organisation de marchés spécifiques. En matière d'électricité, par exemple, pour que le dégroupage entre production, transport et distribution serve à quelque chose, il faut que les producteurs indépendants (autres que l'opérateur traditionnel et dominant) puissent offrir leur électricité, et que des acheteurs indépendants (gros consommateurs industriels, ou « grossistes » qui seront eux-mêmes en concurrence pour vendre au consommateur final, comme c'est le cas au Royaume-Uni) puissent demander de l'électricité. Il faut qu'existe un marché où ces offres et ces demandes puissent être confrontées, une Bourse de l'électricité. Un tel marché existe en France depuis 2001, avec Powernext. Mais un tel marché est complexe à organiser. Il implique compensations et ajustements dans les flux

d'électricité à faire transporter par le réseau, ce qui a des contraintes techniques évidentes. Les expériences étrangères dans ce domaine offrent le meilleur et

LE SUCCÈS DE NORD POOL ET L'ÉCHEC D'ENRON

Nord Pool est la Bourse scandinave de l'électricité. Elle rassemble 300 opérateurs en Norvège, Suède, Finlande et Danemark. On y vend/achète de l'électricité pour une heure donnée du lendemain. C'est le marché qui détermine les prix et les quantités, et qui élimine les rentes de situation. On y vend/achète également de l'électricité pour une heure donnée à une date plus lointaine – jusqu'à quatre ans plus tard. Sur ce marché à terme, l'acheteur trouve une garantie d'approvisionnement, et le vendeur une garantie de débouchés qui l'aide à planifier ses investissements.

Enron est, ou plutôt était, l'une des plus importantes sociétés des Etats-Unis. Enron a fait une faillite spectaculaire en décembre 2001. Enron s'était développé très rapidement sur les marchés de l'électricité aux Etats-Unis. Enron n'était pas une Bourse (comme Nord Pool) mais un acteur, un intermédiaire, sur les Bourses électriques américaines. Enron ne produisait ni ne consommait d'électricité. Il achetait à des producteurs pour revendre à des consommateurs. Sa faillite ne met pas en cause le principe des Bourses électriques. Bien au contraire, elle montre que ces marchés sont très concurrentiels, et que les profits y sont vite mangés par la concurrence. (En réalité, la faillite d'Enron s'explique aussi et surtout par les mauvais investissements effectués par Enron dans d'autres secteurs).

le pire (encadré ci-dessus).

3. La régulation, enfin, peut et parfois doit porter sur les prix, les quantités et les qualités des produits ou services fournis dans le cadre des différents services publics. Dans les chemins de fer, par exemple, la séparation de l'infrastructure et du service implique que les entités qui utilisent les voies payent un prix (appelé aussi péage, ou redevance, ou tarif) à l'entité qui crée, possède et entretient les voies. La fixation de ce prix ne peut pas être laissée à la seule discrétion du propriétaire des voies, qui est en situation de monopole et serait naturellement tenté d'abuser de cette situation. Elle doit être régulée (encadré ci-après). Il en va de même pour le prix auquel une société délégataire de service public vend l'eau à ses clients, qui sont aussi des électeurs au niveau local. Ce prix, et les formules qui définissent son évolution, font partie des contrats de concession. Les pouvoirs publics peuvent également légitimement imposer des contraintes de sécurité, ou d'égal accès, ou d'environnement, ou d'aménagement du territoire aux entreprises qui interviennent dans la fourniture d'un service public. Dans la

LA FAILLITE DE RAILTRACK

Dans le système ferroviaire britannique créé en 1996, Railtrack était l'entité qui possédait, agrandissait et entretenait les voies de chemins de fer. Railtrack était une société privée, mais ce fait n'a pas une grande importance dans cette histoire. Railtrack louait l'usage de ces voies aux nombreuses entités qui assuraient des transports de voyageurs ou de marchandises. Les prix auxquels s'effectuaient ces locations étaient fixés par le système de régulation. Les revenus de Railtrack étaient donc largement prédéterminés. Railtrack n'était pas subventionné par le gouvernement britannique (les sociétés de transport, clientes de Railtrack, étaient, elles, subventionnées, à un niveau très modeste relativement aux subventions dont bénéficient les chemins de fer français, allemands ou italiens). Les dépenses de Railtrack concernaient principalement l'entretien des voies. Elles étaient largement déterminées par la vétusté et le sous-entretien du réseau, qui avait été négligé par British Rail pendant plusieurs décennies. Plusieurs accidents mortels sont intervenus. Le gouvernement anglais a alors exigé de Railtrack un lourd programme d'investissement et de réhabilitation. Les dépenses dépassèrent les revenus, et les pertes s'accumulèrent, jusqu'au moment (octobre 2001) où Railtrack fut officiellement déclaré en faillite. Railtrack devient une société publique, qui sera dorénavant subventionnée. La faillite de Railtrack est plus un échec de la régulation qu'un échec de la privatisation. Une entreprise privée à qui on impose des dépenses élevées et des recettes modestes ne fait pas de miracles ; même si elle est bien gérée (ce qui, du reste, ne semble pas avoir été le cas ici), elle fait rapidement faillite.

mesure où elle définit (ou du moins intervient sur) les prix, les quantités et les qualités, la régulation a ainsi le pouvoir de déterminer le succès ou la faillite des opérateurs.

2. QUI DOIT RÉGULER ?

Il n'y a pas de régulation sans régulateur. La loi peut et doit fixer les grands objectifs visés par le service public, et les instruments de la régulation. Mais la mise en œuvre de ces objectifs et de ces instruments est nécessairement délicate. Et la loi ne peut pas prévoir toutes les évolutions techniques, sociales ou économiques susceptibles d'intervenir. Beaucoup doit donc être laissé à une instance de régulation, à un « régulateur ». Ou plus exactement à des régulateurs, car il faut autant de régulateurs que de services publics.

On demande beaucoup au régulateur. Il doit d'abord être compétent, et bien connaître le service public considéré, y compris sur le plan technique, car la régulation implique en pratique des décisions portant sur des caractéristiques très précises du service. Cette compétence doit bien entendu s'étendre à

l'économie et à la finance, compte tenu des répercussions économiques et financières des décisions prises. Le régulateur doit, deuxièmement, être tuteur, être le garant de l'intérêt public, à court, moyen et long terme. Le souci de défendre l'intérêt général, l'intérêt du public, dans le cadre des lois votées par le Parlement, doit même être sa motivation principale. Troisièmement, enfin, le régulateur doit être *indépendant*, et perçu comme tel. Seul, un régulateur indépendant et impartial – relativement aux groupes privés et au gouvernement – pourra inspirer confiance aux acteurs potentiels et les amener à s'engager durablement et efficacement dans la fourniture du service.

Ces qualités sont celles que l'on demande à l'arbitre d'une partie de football ou de rugby, qui est aussi nécessaire au succès d'une partie que le régulateur au succès d'un service public. Mais elles sont plus difficiles à rassembler dans le cas du régulateur. C'est qu'elles sont assez largement contradictoires. La contrainte de compétence est souvent en contradiction avec celle d'indépendance. A peu près toutes les personnes qui connaissent quelque chose aux transports ferroviaires appartiennent à la « famille SNCF ». La contrainte de compétence écarte ainsi assez largement les magistrats. Surtout la contrainte d'indépendance à l'égard du gouvernement est difficile à marier avec la contrainte de tutélarité. Dans un pays démocratique, c'est le législatif et l'exécutif qui sont les garants de l'intérêt public ; et en pratique, ce sont ces pouvoirs qui vont désigner le régulateur.

Il n'est donc pas facile de trouver des hommes et des procédures de désignation qui concilient toutes ces contraintes. En ce qui concerne les hommes, on peut opposer le modèle du patron à celui de la commission. Dans le premier, illustré par le cas du Royaume-Uni, le pouvoir de régulation est confié à un homme (qui peut bien entendu être une femme), qui constitue évidemment une équipe. L'indépendance est assurée par l'intégrité personnelle du régulateur, une personnalité connue et surtout reconnue pour son indépendance. Sa forte exposition aux critiques des médias et du public renforce son indépendance. Dans le modèle de la commission, que l'on trouve par exemple dans les autorités de contrôle américaines, et aussi françaises, le pouvoir de régulation est collégial, et l'indépendance, ainsi du reste que la compétence, sont attendues de la diversité des origines, des compétences, des sensibilités, des membres de la commission. La commission est dotée, ou se dote, d'un président. Il importe que les décisions des régulateurs ne puissent pas être imputées au souci de leur carrière ultérieure, et donc que leur tâche à l'instance de régulation soit la phase ultime de leur vie professionnelle. Dans tous les cas également, le régulateur doit être en place pour une durée assez longue, qui renforce son indépendance, et lui laisse le temps de mener des politiques à moyen terme. En ce qui concerne les procédures de désignation, on a également le choix entre plusieurs modèles : celui de la désignation par l'exécutif, comme au Royaume-Uni, celui de la désignation par le législatif, celui de la désignation par le judiciaire, celui de désignation conjointe par plusieurs de ces pouvoirs. Aucun modèle n'est a priori préférable à un autre. L'essentiel est qu'ils produisent des désignations d'hommes ou de femmes compétents et indépendants, et reconnus comme tels.

CONCLUSION

La gestion des services publics marchands, dont on a vu l'importance économique et sociale, se prête mal aux solutions dogmatiques tranchées. La notion de « privatisation », autour de laquelle se focalise parfois le débat sur ce thème, est particulièrement inadéquate et dangereuse. Pour d'excellentes raisons, ces services ne peuvent pas être assurés convenablement par le marché et le privé tout seuls. Mais il ne s'ensuit pas qu'ils doivent nécessairement être assurés par le seul secteur public sous la forme de monopoles qui seront, pour d'excellentes raisons également, généralement inefficaces et coûteux. L'objectif est de marier l'efficacité de la concurrence avec la nécessité du monopole.

La notion de « modèle français de services publics » est à peu près aussi creuse et trompeuse que la notion de privatisation. Tout d'abord, parce qu'il y a deux modèles français, assez totalement opposés : le modèle du monopole d'Etat et le modèle de la concession de service public. Ensuite, parce qu'aucun de ces deux modèles n'est parfait, et que le problème est justement de les faire évoluer vers davantage d'équité et d'efficacité. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne les monopoles d'Etat. Leur évolution est d'ailleurs engagée, plus lentement que dans beaucoup d'autres pays d'Europe, en traînant les pieds, mais d'une façon sûrement irréversible.

Les principes généraux de cette évolution sont assez clairs. Il faut, pour chacun des services publics, essayer de différencier, de dégroupier les ensembles que constituent chacun de ces services en un certain nombre de parties. Il faut ensuite introduire, dans les parties où cela est possible – et cela ne l'est pas partout –, le plus de concurrence possible. Il faut enfin prévoir des instances de régulation, pour faire fonctionner convenablement chacun des marchés créés et pour les articuler efficacement.

Ces trois tâches doivent être engagées sans a priori. Il y a sans doute des cas où ce programme n'est pas très réaliste, et où les gains à attendre d'un dégroupage et de la dose de concurrence qu'elle rend possible imposent des coûts de transaction trop élevés, et où le jeu n'en vaut pas la chandelle. Gardons-nous donc de l'attitude dogmatique qui consisterait à vouloir à tout prix – à tout coût – dégroupier et introduire de la concurrence n'importe comment. Il faut en particulier avoir la régulation de sa concurrence, ou la concurrence de sa régulation. Mais gardons-nous au moins autant de l'attitude dogmatique qui consiste à refuser systématiquement d'ouvrir la boîte noire des monopoles monolithiques.

LES SERVICES PUBLICS

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
1. LA JUSTIFICATION DE L'INTERVENTION PUBLIQUE ..	9
1. LES PANNES DU MARCHÉ	9
2. PANNES DU MARCHÉ ET SERVICES PUBLICS	10
3. LES MODALITÉS DE L'INTERVENTION PUBLIQUE	11
2. LES DANGERS DE L'INTERVENTION PUBLIQUE	13
1. DE L'ÉTAT-PROVIDENCE À L'ÉTAT-RAPACE	13
2. LES CAUSES DE L'INEFFICACITÉ RELATIVE DU PUBLIC	13
3. LE DANGER DU MONOPOLE	15
4. DES POLITIQUES NÉCESSAIREMENT COMPLEXES	17
3. LES POLITIQUES DE « DÉGROUPEMENT »	19
4. LES POLITIQUES DE CONCURRENCE	22
1. DÉGROUPEMENT ET CONCURRENCE	22
2. CONCURRENCE POUR LE MARCHÉ ET CONCURRENCE SUR LE MARCHÉ	23
5. LES POLITIQUES DE RÉGULATION	24
1. QUE DOIT-ON RÉGULER ?	25
2. QUI DOIT RÉGULER ?	27
CONCLUSION	29