Services publics et Europe : que choisir ?

Dans les services publics de réseau, le processus de construction européenne s'accompagne d'une remise en cause assez systématique des situations de monopole et d'une tendance générale à la privatisation au moins partielle des opérateurs en place. Cet article examine un certain nombre de questions économiques soulevées par cette évolution.

A la française ?

Dans le débat sur les services publics, une argumentation revient souvent, qui consiste à présenter le service public « à la française » comme une sorte d'exception qu'il s'agirait de faire évoluer vers une conception européenne moyenne. Au-delà des arguments taxinomiques (2), cette présentation n'est pas vraiment convaincante. Encore en 1971, on pouvait observer une relative homogénéité entre les quatre grands pays européens où le poids des entreprises publiques était comparable, avec des caractéristiques identiques : une forte contribution à l'investissement (de 20 à 30 %) et un poids relatif inférieur du point de vue du revenu. Comme le souligne Lionel Monnier (3), « une composante historique majeure des économies européennes est ainsi en passe de disparaître ; ceci sans évaluation, sans déclarations ni débats politiques, et apparemment en pleine conformité juridique avec l'article 222 du traité de Rome qui établissait pourtant très officiellement sa totale légitimité ». Ce processus s'est déroulé par « encerclement juridique insidieux et dissolution complète de l'idée même d'entreprise publique », de telle sorte

(1) Nous avons ajouté une monographie sur les Etats-Unis, puisque le mouvement de dérégulation a pris son départ dans ce pays et qu'il continue, par sa centralité dans le processus de la « globalisation », de peser sur les évolutions en Europe.

(2) Ni les *public utilities* britanniques, ni l'*öffentlicher Dienst* allemand ne correspondraient à la notion française de « service public ». Cette résistance à la traduction ne suffit pas à fonder une spécificité. A ce compte-là il n'existerait pas de personnel d'encadrement outre-Manche, parce que l'on ne sait pas traduire exactement le mot « cadre » en anglais.

(3) Voir « Politique économique et raison communautaire », dans Cartelier L., Fournier J., Monnier L., *Critique de la raison communautaire*, Economica 1996.

que l'on a pu assister en Europe à un éclatement des positionnements et des trajectoires : maintien, voire progression du poids du secteur public, au moins jusqu'au début des années quatre-vingt-dix pour la France et l'Italie, recul pour la RFA, et véritable démembrement dans le cas du Royaume-Uni.

La notion de service public est évidemment difficile à définir exactement et on y trouve imbriqués des éléments de nature différente. On peut au moins s'accorder sur une typologie qui distingue trois grandes catégories de services publics. La première recouvre les fonctions régaliennes classiques de l'Etat (défense, justice, police...) auxquelles s'ajoute la fourniture de services collectifs (santé, éducation...) liés à l'émergence progressive de l'« Etat-providence ». La seconde catégorie correspond aux infrastructures et aux services liés aux grands réseaux (postes, télécommunications, transport, énergie...). La troisième renvoie aux services rendus au niveau des collectivités locales (ordures, eau, voirie). On s'intéresse principalement ici à la catégorie des **services publics de réseaux**, mais cette classification descriptive suffit à montrer tout ce que peut avoir de contingent le contour exact de la notion de service public qui ne recouvre pas automatiquement des oppositions simples national/local, public/privé ou monopole/concurrence. Ce qui, dans un pays donné et à une époque donnée, est considéré comme relevant normalement du secteur public peut très bien ne pas en faire partie dans un autre contexte. Presque tout ce qui est public a pu être privé ou peut le redevenir. Dans chaque pays on a pu assister à une genèse complexe qui mélange plusieurs critères. En France, les compagnies ferroviaires étaient privées avant 1937, et EDF ne fait partie du secteur public que depuis la Libération.

Il convient donc de relativiser la spécificité, ou plutôt l'exceptionnalité française. Compte tenu de la gamme des solutions possibles, on devrait plutôt souligner la convergence passée, puisque, dans la plupart des pays, les services publics de réseaux ont été nationalisés dans l'immédiat après-guerre. Les missions relevant du secteur public existent partout, et les principes fondamentaux qui, dans le droit français, définissent le service public (principes d'égalité, de continuité et d'adaptation-qualité) ne sont pas totalement ignorés ailleurs. Certes, ils peuvent être inégalement respectés, notamment le dernier qui explique par exemple pourquoi, en Italie, une bonne partie du mouvement syndical est favorable à la privatisation des télécommunications en raison de leur mauvaise qualité. Mais il n'en reste pas moins que la différenciation opérée par le mouvement de privatisation est récente et partielle (tableau 1).

Tableau 1
Propriétés des grandes entreprises de service public de réseau en Europe

	Chemin de fer	Télécom	Postes	Electricité
Allemagne	Public, privatisation partielle prévue	Public, privatisation partielle prévue	Public	Mixte
France	Public	Public	Public	Public
Italie	Public, filiales mixtes	Privatisation partielle prévue	Public	Public
Royaume-Uni	Privatisé	Privatisé	Public *	Privatisé
Espagne	Public	Phase finale de privatisation	Public	Mixte
Belgique	Public, filiales mixtes	Public, privatisation partielle prévue	Public	Mixte
Pays-Bas	Public, privatisation prévue	Privatisé	Privatisé	mixte
Suède	Public	Public	Public	Mixte Public (Vatennfall)
Suisse	Public	Public	Public	Production décentralisée, public

** En projet de privatisation*
Source : Commissariat Général au Plan (rapports Minc et Stoffaës) ; actualisations à partir de ce numéro spécial.

UTableau 1
Propriétés des grandes entreprises de service public de réseau en Europe

Vive la concurrence ?

La relative homogénéité du mouvement en faveur de la privatisation renvoie à des facteurs qu'il convient d'identifier. Du point de vue de la doctrine économique, les justifications d'une telle évolution ne vont pas de soi. La notion de service public admet depuis longtemps des fondements solides, qui renvoient notamment à la théorie du monopole naturel. Depuis Stuart Mill et Cournot, cette approche consiste à montrer que, dans des branches fournissant un produit ou un service essentiel, requérant un certain niveau de qualité, caractérisé par des coûts décroissants, et susceptible d'économies d'échelle, une organisation monopolistique est à même d'optimiser l'avantage collectif et est plus efficiente que la concurrence. Les contre-arguments, tout aussi classiques, consistent à émettre des doutes quant aux effets d'échelle, à souligner les faibles capacités d'innovation de tout monopole, ainsi que les possibles effets pervers des systèmes de tarification publique.

Cette dernière argumentation est devenue dominante, mais ce n'est pas sur la base d'innovations théoriques. C'est en effet un discours traditionnel que tient par exemple Karl Van Miert, commissaire européen chargé de la concurrence, quand il écrit (1) : « Comme la théorie l'enseigne et comme la pratique le démontre, la concurrence exerce une pression permanente sur les coûts des services dont le coût pouvait paraître excessif en régime de monopole et qui peuvent devenir, à prix égaux, profitables en régime de concurrence ». Le même range « au nombre des obstacles les plus importants » à la mise en œuvre de l'Union Européenne « les secteurs traditionnellement organisés par les Etats membres sous la forme de monopoles (énergie, eau, télécommunications) ».

La perte de légitimité dont est frappé le service public renvoie à des arguments qui mettent en avant les modifications de l'environnement, comme la mondialisation. La simultanéité ne saurait être niée. Ce qui fait problème, c'est l'absence de démonstration établissant que les transformations identifiées impliquent directement une remise en cause de l'organisation actuelle des services publics. Ainsi, l'ouverture aux échanges internationaux ne conduit pas à une concurrence directe entre services publics, sauf dans le cas du transport aérien, où les initiatives prises aux Etats-Unis ont exercé une forte pression sur les concurrents. Mais une telle contamination peut difficilement être décrite dans d'autres secteurs des services de réseaux, et les communications intercontinentales ont fonctionné bien avant le mouvement de privatisation. Ce dernier n'est pas le produit spontané de l'internationalisation, mais plutôt le fruit de multiples négociations, notamment dans le cadre du dernier cycle du Gatt qui a donné lieu à la création de l'OMC (Organisation Mondiale du Commerce). Dans l'absolu, on peut d'ailleurs envisager d'autres formes d'interconnexion de réseaux et de régulation des « méta-réseaux » que la déréglementation généralisée.

Pour que l'interdépendance accrue des économies qu'évoque le rapport Stoffaës (2) conduise à une remise en cause directe de l'organisation des services publics, il faut des médiations, dont la principale est aujourd'hui la gestion des finances publiques. « ...Or, les infrastructures de réseaux sont souvent un facteur de déficit budgétaire » note le rapport. Et il est incontestable que la privatisation et le « dégraissage » des services publics sont des outils privilégiés pour le rééquilibrage budgétaire. Mais cela ne suffit pas à établir la responsabilité de l'inefficacité publique dans la montée des déficits, sauf à admettre le postulat selon lequel une gestion publique est intrinsèquement coûteuse.

Le rapport Stoffaës évoque aussi la diversification accrue des « nouvelles demandes des clients ». Là encore, le lien avec la privatisation n'est pas direct, et surtout il n'est pas dépourvu d'ambiguïté. On voit mal par exemple en quoi la privatisation permettrait de mieux répondre à la « revendication d'être associé à des choix qui ont un impact considérable sur la vie quotidienne ». Enfin, invoquer les « progrès du droit de la concurrence » apparaît largement tautologique, dans la mesure où ces pro-

(1) Van Miert K., « Services publics : une approche pragmatique et progressive », *Revue des Affaires Européennes*, n°2, 1994.
(2) Stoffaës C., *Services publics, question d'avenir*, Odile Jacob / La Documentation française, 1996.

grès-là ne font qu'entériner la progression du discours libéral.

Restent les facteurs plus strictement technologiques qui renvoient à trois idées principales. La première est celle d'un clivage accru entre l'infrastructure, les services de pilotage de cette infrastructure et les services finals. Ces trois « couches » deviendraient plus facilement séparables, et la concurrence pourrait être introduite au niveau des services finals, puis remonter à la couche intermédiaire, même s'il ne peut s'agir d'une « concurrence sans réglementation ». La seconde idée est que cette possibilité de mise en concurrence aurait été élargie par les transformations technologiques, par exemple, dans le cas des télécommunications, avec le choix possible entre plusieurs modes de transmission « par des fils ou des ondes radio, au sol ou par satellite ». Enfin, troisième idée, « les développements de l'informatique ont enlevé, dans certains cas, une partie de leur intérêt aux tarifications uniques ou très simplifiées ».

Tout ceci ne convainc pas entièrement. On pourrait même généraliser la contre-tendance évoquée par le rapport à propos des réseaux d'information et de communication qui doivent selon lui être considérés comme des biens publics d'un genre particulier. Internet est un symbole du modernisme technologique, mais les raisons de son succès reposent sur un mélange original d'initiatives marchandes et d'utilisation d'une infrastructure décentralisée dont la gestion s'écarte de principes strictement concurrentiels. Plus généralement, les changements techniques n'induisent pas à eux seuls les mutations institutionnelles en cours. S'ils permettent plus facilement d'extraire des services publics les segments rentables pour les remettre à l'initiative privée, ils n'y contraignent pas. Ils ont surtout offert, comme le dit très clairement le rapport Stoffaës, « des possibilités nouvelles à ceux qui souhaitaient libéraliser, ou qui avaient intérêt à ce qu'on le fît ».

Quelle Europe ?

En matière de réorganisation des services publics, l'impulsion principale est venue des modalités de la construction européenne, qui n'est cependant pas exempte de contradictions. Ainsi le Traité de Maastricht maintient la rédaction de l'article 222 du Traité de Rome, qui autorise chaque Etat membre à définir librement le régime de propriété et les modes d'organisation des missions d'intérêt général. Mais l'article 3A introduit explicitement « le respect du principe d'une économie de marché où la concurrence est libre ». Dans ce cadre, les entreprises remplissant des missions de services publics sont astreintes comme les autres à des exigences de concurrence, d'où la condamnation des ententes et abus de position, ainsi que des aides sur ressources d'Etat. Le mouvement vers la privatisation se double donc d'une logique antitrust qui s'illustre par exemple par les réserves émises au printemps 1995 à l'égard du service Atlas développé en commun par France Télécom et Deutsche Telekom, à cause d'un risque de position dominante.

Mais, en même temps, le texte de référence demeure l'article 90, dont le second alinéa stipule que : « les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent Traité, notamment aux règles de concurrence dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement, en droit ou en fait, de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté ». Ces possibles exceptions au principe général de concurrence sont appréciées par la Commission et ont donné lieu à une abondante jurisprudence, dominée par deux arrêts de la Cour de Justice de Luxembourg, arrêt Corbeau de 1993 à propos de la poste belge, et arrêt Commune d'Almelo de 1994. En reconnaissant le caractère égalitaire et ininterrompu d'un service dit d'intérêt économique général, ces deux arrêts réintroduisent donc une notion de cohésion économique et sociale et justifient des entorses aux articles 85 et 86 au nom de missions de service public. L'avancée est cependant minime, et la pratique juridique continue à exprimer « une incontestable suspicion à l'égard des structures de statut public » (1).

Compte tenu de cette relative indécision, on assiste au cours des dernières années à un double mouvement. D'un côté, la Commission cherche à spécifier pour chaque secteur les modalités de la libéralisation, au moyen de *Livres verts* (télécommunications en 1987, service postal en 1992) et de directives. Mais, d'un autre côté, diverses initiatives cherchent à mettre en avant une définition plus globale. Ainsi est lancé en 1991 le projet de Charte européenne des services publics qui ne débouchera pas, malgré l'impulsion de la France et du CEEP (Centre européen des entreprises à participation publique). En février 1993, une résolution du Parlement européen invite la Commission à présenter une proposition « relative aux actions à entreprendre en vue de définir des normes minimales pour assurer la satisfaction des besoins fondamentaux et les services publics dans l'ensemble de la société ». Plus récemment encore, le Conseil d'Etat français (1995) a repris l'idée avancée par le CEEP d'une modification des Traités.

Derrière ces allées et venues, il y d'abord la question de la « cohésion » qui revient à définir les contours d'un accès garanti à des services essentiels. C'est pourquoi, à partir de 1987, s'est progressivement dégagée la notion de « service universel » qui vise en fait à définir un socle commun d'obligations minimales. Dans le cas du service postal, un projet de directive européenne définit ce service minimum à partir de trois prestations : relevage et distribution du courrier 5 jours par semaine, pour les lettres, journaux et colis jusqu'à 20 kg, service d'objets recommandés et à valeur déclarée. Le service universel peut alors être interprété comme un moyen de généraliser au niveau européen l'approche traditionnelle du service public. Mais il peut également engendrer des craintes quant à une dualisation de la société, d'alignement vers le bas, et même d'avantages accordés indirectement aux opérateurs concurrentiels. Dans ce cas, il pourrait s'agir d'une « mystification libérale » (1).

La manière dont la construction européenne est associée à la remise en cause de la notion de service public ne va donc pas de soi. Outre la référence à la « cohésion » sociale, cette vision ne s'accorde pas forcément avec l'objectif visant à « bénéficier pleinement des avantages de la mise en place d'un espace sans frontières intérieures » que rappelle l'article 129B du Traité de Maastricht. Assez logiquement, ce même article cite la nécessité, pour la Communauté, d'établir et de développer des « réseaux transeuropéens dans les secteurs des infrastructures du transport, des télécommunications et de l'énergie ». Par conséquent, « l'action de la Communauté vise à favoriser l'interconnexion et l'interopérabilité des réseaux nationaux ainsi que l'accès à ces réseaux » en tenant compte « de la nécessité de relier les régions insulaires, enclavées et périphériques ». L'article 129C parle ensuite d'harmonisation de normes techniques et de financements spécifiques. On voit alors s'esquisser l'idée d'un transfert au niveau européen des attributs habituels des « régulateurs » de services publics, qui serait doublement cohérente, avec la logique intrinsèque des réseaux, et avec le projet de construction d'un espace intégré. Mais il ne va pas de soi que cette cohérence puisse émerger spontanément « dans le cadre d'un système de marchés ouverts et concurrentiels » auquel fait référence le même article 129B.

Quel mode de gestion ?

Toute la question du service public est bien de rendre compatible les principes de solidarité et d'égalité de traitement avec l'efficacité économique, mais cela suppose une réflexion sur la notion même d'efficacité et la définition de modalités de gestion adaptées. La logique de service public fait donc référence à une notion de rentabilité sociale et se concrétise par une gestion reposant sur des règles originales de tarification exprimant un certain degré de socialisation. La tarification publique consiste en effet à opérer une péréquation entre les usagers en déconnectant plus ou moins le tarif payé par l'usager et le coût de chaque prestation considérée individuellement. Le prix du timbre est par exemple le même, quelle que soit la distance parcourue par une lettre à l'intérieur du territoire national, voire européen. Cette péréquation peut se dou-

(4) Service public, services publics : déclin ou renouveau, *Etudes et documents du Conseil d'Etat* n°46, La Documentation française, avril 1995.

(1) Debène M. et Raymundie O., « Du 'service d'intérêt économique général au 'service universel' : quels services publics pour le Marché unique », *Problèmes économiques* n°2481, 7 août 1996.

bler d'un financement public qui en élargit le champ à l'ensemble des citoyens, usagers ou non. Cette logique de service public n'est cependant pas forcément contradictoire avec des éléments de modulation des tarifs et il existe toute une gamme de situations intermédiaires et de choix ouverts. Pour prendre un exemple, le fait que les autoroutes soient gratuites ou à péage, ne découle pas de considérations strictement économiques en ce sens qu'il n'existe pas d'indicateur unidimensionnel permettant de classer les systèmes de transport en raison de leur efficacité intrinsèque, ou de trancher la question de savoir qui doit payer, du contribuable ou de l'usager.

Du point de vue organisationnel, les politiques mises en œuvre visent à accentuer une double distinction, entre infrastructure et services d'une part, entre régulateur et opérateur d'autre part. Elles ne remettent en général pas en cause le « noyau dur » du service public qui correspond réellement à un monopole naturel, et reconnaissent implicitement qu'il serait absurde de construire deux chemins de fer ou deux réseaux d'alimentation électrique parallèles et concurrents. En ce qui concerne l'infrastructure, les politiques menées reprennent à leur compte des préoccupations de service public concernant l'aménagement du territoire, une certaine redistribution sociale, ou la programmation des investissements dans le temps. Mais, de manière relativement contradictoire, ces mêmes politiques défendent le principe selon lequel le libre accès de nouveaux opérateurs au réseau peut (grâce aux innovations technologiques) et doit (pour des raisons d'efficacité) être ouvert à la concurrence, sans prendre en compte les risques d'éviction et de recherche de rentabilité à court terme que peut comporter une telle ouverture.

C'est dans l'application de ce principe que se développe alors un double débat. Le premier porte sur le refus des subventions croisées entre activités rentables et non rentables qui résulte de l'application stricte de la séparation infrastructures/services. Le second concerne les modalités d'accès au réseau. Ainsi, dans le cas de l'énergie, la France maintient le principe de l'« acheteur unique » tandis que l'Allemagne est favorable à l'« ATR » (accès des tiers au réseau). L'existence même de ce débat montre que le discours en faveur de la concurrence ne résout pas la question de savoir qui supporte les coûts liés aux servitudes du service public, si tant est qu'elles soient maintenues. Comme l'a bien résumé l'ancien président d'EDF, Marcel Boiteux : « Si le monopole éclate entre entreprises concurrentes, il faut répartir entre celles-ci les sujétions et le coût du service public » (1). On tombe alors sur un problème de tarification de l'accès aux réseaux. Faut-il fixer un prix marginal (à court terme) ou un prix de développement intégrant les investissements et la satisfaction des prestations moins rentables ? En général, on propose un tarif binôme (une partie fixe, une autre proportionnelle), mais cette solution comporte une part d'arbitraire, notamment pour la concurrence entre divers services. L'exemple classique est celui de l'arbitrage rail-route en France où la faiblesse de la taxe à l'essieu s'accompagne d'un effort d'infrastructures routières et d'effets de réseaux qui entraînent un recul cumulatif du transport ferroviaire.

Il est parfois avancé que la tendance à la privatisation aurait le mérite de rendre le marché public « contestable » (2), autrement dit de le placer sous la menace, réelle ou virtuelle, de concurrents. On répondrait ainsi aux reproches adressés traditionnellement aux monopoles publics, de ne pas se soucier d'efficacité et de verser dans le surinvestissement, parce que leur rendement économique est garanti par la fixation des tarifs publics. Mais on risque alors de voir surgir trois effets pervers parfaitement symétriques de ceux que l'on attribue aux monopoles :

- le comportement de « passager clandestin » consisterait à utiliser les infrastructures en ne supportant pas l'intégralité du financement (généralement public) nécessaire à leur mise en place ;
- dans le même ordre d'idées, le « court-termisme » découlerait d'une concurrence opportuniste ne cherchant pas à prendre en charge les coûts de recherche et les investissements lourds ;
- l'effet « d'éviction » ou de « sélection » résulterait d'un comportement de tri à l'intérieur

(1) Boiteux M., « Concurrence, régulation, service public. Variations autour du cas de l'électricité », Futuribles n°205, janvier 1996.

(2) Cette traduction couramment admise est pourtant hautement ...contestable. Contestable signifie plutôt accessible (à la concurrence).

des besoins, consistant à privilégier ceux qui apparaissent plus rentables et à laisser de côté les autres, autrement dit en se déchargeant du principe d'universalité. C'est un risque que résume Marcel Boiteux en disant que les « obligations de service public sont systématiquement réduites à leur minimum par les intégristes de la concurrence ».

Il y a donc place pour un large débat, à l'intersection de l'économique et du social. Il n'existe pas de modèle établi vers lequel il faudrait tendre. L'expérience la plus avancée, celle du Royaume-Uni ne livre pas un bilan convaincant et souligne plutôt la simultanéité entre privatisations et montée des inégalités (1). Au fond, pour reprendre une formule citée par le Conseil d'Etat, la question-clé du service public se ramène peut-être à celle-ci : que veut la société ?

Michel HUSSON

(1) Lefresne F., « Privatisation et accroissement des inégalités », IRES, *Chronique Internationale* n°33, mars 1995.

(2) « Tendances de la syndicalisation », *Perspectives de l'emploi* (OCDE), juillet 1991.

(3) Pourtant, les syndicats suédois ont réussi l'exploit de pousser le taux de syndicalisation dans le secteur des télécommunications à 97 %.