

Marseille, le 4 avril 2000

Conférence IDEP

## ETAT ET SERVICES PUBLICS

**Allocution de M. Marcel BOITEUX,**  
*membre de l'Institut*

Texte paru dans *Economie Publique*, n° 8, 2001/2

Ce cycle de conférences porte sur « le rôle du gouvernement dans l'économie » et l'exposé d'aujourd'hui est axé, pour commencer, sur le thème « Etat et service public ».

Nous sommes là au cœur d'une des grandes interrogations du moment.

Les gouvernements, les Etats de nos pays occidentaux ne sont-ils pas devenus trop pesants ? Trop pesants par les pouvoirs qu'ils s'arrogent, mais aussi par les prélèvements qu'ils opèrent sur le revenu national pour assumer les fonctions qu'ils se sont attribuées ?

Et la défense des services publics représente-t-elle vraiment autre chose qu'une lutte désespérée pour préserver dans l'économie nationale un secteur qui puisse encore échapper au paradigme du marché ? un secteur qui resterait ainsi sous l'emprise de ces Pouvoirs Publics dont les attributions sont en train de leur glisser entre les doigts ?

A supposer même que le service public conserve dans son principe un contenu minimum, les rapports avec l'Etat des entreprises ou des administrations qui en assument les missions ne sont-ils pas amenés, en tout cas, à évoluer profondément ?

Ces questions, à l'évidence, ne se posent pas dans les mêmes termes - ou, en tout cas, avec la même acuité - dans tous les pays.

Certaines nations sont restées foncièrement libérales, malgré les aventures dirigistes qu'elles ont connues pour se relever des ravages engendrés par les deux grandes guerres du XX<sup>ème</sup> siècle. Elles n'ont pas la même attitude vis-à-vis de leur gouvernement qu'un pays comme la France, habitué depuis quelques siècles à un Etat fort et centralisateur. Chez nous, en effet, l'intérêt général est revêtu d'une sorte de transcendance qui confère, tant au gouvernement qu'à l'Administration sur laquelle ledit gouvernement s'appuie, des droits et des pouvoirs d'exception, droits et pouvoirs refusés aux acteurs ordinaires de la sphère marchande.

Le système de la planification soviétique s'étant effondré avec le régime du même nom, c'est sans doute la France qui, parmi les économies dites de marché, réserve encore à son Etat la place la plus prééminente. Au point qu'avec ses administrations toutes puissantes, ses grands monopoles de service public, ses interventions incessantes dans les mécanismes de la concurrence, on a pu dire à la fin des « trente glorieuses » que l'économie française était une économie soviétique qui avait réussi. Le fait est, en tout cas, qu'avec le niveau des prélèvements obligatoires que nous connaissons aujourd'hui dans notre pays, le revenu national des français est collectivisé à plus de moitié.

A une époque où le rôle et les pouvoirs des Etats sont remis en cause, le cas de la France est donc particulièrement intéressant, et significatif, pour réfléchir aux questions qui font l'objet de ce cycle de conférences, et pour s'arrêter plus particulièrement aujourd'hui sur les rapports entre gouvernement et services publics.

## **I - L'EROSION DES ETATS-NATIONS**

Mais, avant d'en venir au cœur du sujet, un dernier scrupule conduit à se demander si cette remise en cause des Etats nationaux ne serait pas seulement la conséquence éphémère des excès de dirigisme antérieurs. Il s'agirait alors d'une sorte de mouvement de balancier, qui nous pousse aujourd'hui vers l'Etat minimum, mais nous en éloignera à nouveau, bientôt, pour fuir la jungle concurrentielle et revenir vers les jardins à la française.

Il y a, certes, toutes raisons de penser qu'après avoir vanté les mérites de l'Etat sans Pouvoir, les plus fanatiques de ce que d'aucuns appellent l'ultralibéralisme reviendront à des conceptions moins extrêmes. Mais, sauf conflits et désastres mondiaux qui nous ramèneraient tous, qu'on le veuille ou non, à des économies de guerre, un certain retrait des Etats nationaux apparaît aujourd'hui inéluctable.

D'abord pour des raisons géographiques. Le progrès des transports, mais surtout ceux de l'électronique ont bouleversé la dimension des espaces de décision. Déjà, pour la Finance, pour les Bourses, l'espace efficace est mondial, et les Fonds de pension gèrent leurs actifs dans une fluidité internationale quasi parfaite. Ce qui importe à ces financiers, ce sont les perspectives d'évolution des cours des actions ; les Etats ne les préoccupent que dans la seule mesure où, par leurs interventions, ils peuvent nuire aux entreprises cotées qui les intéressent, ou fausser le jeu du marché international par le biais de leur fiscalité.

Cela étant, les Etats nationaux ne peuvent plus mener de politiques économiques et financières qui soient réellement autonomes. En prenant peu à peu conscience, ils s'intègrent dans des ensembles plus vastes - la Communauté européenne en l'occurrence - où certaines spécificités économiques et sociales auxquelles ils tiennent ont quand même plus de chances d'être préservées qu'en affrontant tout seul la dimension mondiale. Mais, en même temps, ils perdent les pouvoirs qui sont transférés au niveau de la Communauté d'Etat à laquelle ils adhèrent.

Au-delà des pouvoirs formels ainsi transférés, ils perdent aussi des libertés de fait. Au sein de la communauté, les Etats eux-mêmes se trouvent en concurrence pour leur gestion propre : là où les prélèvements obligatoires excèdent par trop la valeur des services rendus (en terme de sécurité, d'infrastructures et de services publics), les entreprises, les cerveaux et les fortunes sont poussés à s'enfuir. En l'occurrence, d'ailleurs, c'est moins le niveau global de la fiscalité qui est en cause que les modalités de celle-ci mais, surtout, ses contreparties pour les entreprises et les résidents. Car cette concurrence entre Etats exige dorénavant de ceux-ci, non qu'ils soient minimums, mais qu'ils soient efficaces dans les services qu'ils prétendent rendre : c'est dans la seule mesure où l'Etat ne peut être efficace qu'il lui revient, alors, d'être minimum.

Mais dès lors que l'Etat voit ses pouvoirs amputés, donc son Pouvoir, et dès lors que c'est l'efficacité de ses prestations qui est le juge du niveau de sa fiscalité, s'accroît la poussée à la décentralisation. Nombre de tâches, en effet, seront plus efficacement exercées au niveau de la Région qu'au niveau national.

Ainsi l'Etat, déjà déshabillé en dessus par la Communauté à laquelle il adhère, se voit l'être aussi en dessous par les entités régionales qu'il coiffe.

A côté de ces raisons géographiques d'un déclin inéluctable des Etats nationaux, on trouve aussi des raisons culturelles. Il y a un siècle, la proportion d'analphabètes de nos états occidentaux était relativement élevée. Avec la diffusion des connaissances de base, les gens n'acceptent plus aujourd'hui d'être dirigés par une aristocratie du savoir, ou prétendue telle - ce qui était déjà un progrès par rapport à celle de la force ou de la richesse. Ils remettent en cause la transcendance de l'Etat. La France n'est-elle pas une des dernières nations où l'Administration échappe au Droit de tout le monde, pour se retrancher derrière un Droit Administratif qui lui est propre, et qui est le symbole même de sa transcendance ?

Certes, le schéma traditionnel de la république subsiste, qui veut que le peuple souverain élise des parlementaires pour le représenter, lesquels délèguent leur pouvoir à un gouvernement qui s'appuie sur une administration à ses ordres.

Mais l'administration est-elle toujours aux ordres du gouvernement ? Le gouvernement est-il bien contrôlé par le parlement ? Et le parlement représente-t-il vraiment le peuple souverain ? D'aucuns en doutent, tiennent à s'exprimer directement par le biais d'associations ad hoc ou, plus brutalement, en manifestant dans la rue. La méfiance règne sur les mobiles réels de ceux qui nous gouvernent et l'on craint que ce qui est baptisé intérêt général ne soit que l'intérêt de la classe au pouvoir - à supposer qu'il ne recouvre pas, tout simplement, de puissants intérêts financiers. L'existence même de ces « grands commis de l'Etat », entièrement dévoués à la chose publique et qui suscitaient autrefois le respect, cette existence est mise en doute et, au mieux, renvoyée à un passé périmé.

Puisque l'Etat est lourd, empêtré, peu efficient, pas toujours impartial, disent les opposants, qu'on réduise son domaine au minimum nécessaire - c'est-à-dire aux tâches dites régaliennes. Et chaque fois qu'un problème important pour la société se trouvera posé, l'Etat ne doit plus dorénavant en décider seul. Au delà du contrôle parlementaire, à supposer qu'il s'exerce vraiment, il faut laisser sourdre de la société civile des réseaux de contre-expertise qui, avec l'appui des médias, obligeront à ouvrir un débat public et sans préalable. L'Etat, l'Etat français tout spécialement, voit ainsi ébranlée sa fonction de mère tutélaire, qui aime et protège ses enfants-citoyens.

Certes qu'un volcan érupte, qu'une marée noircisse les côtes, qu'une tempête casse tout, et l'on se retourne aussitôt vers l'Etat. Il s'agit sans doute, alors, de l'Etat redistributeur, qui mutualise très utilement les risques anormaux - encore que des Compagnies d'assurance et de réassurance pourraient s'en charger. Mais c'est aussi l'Etat tutélaire auquel on fait appel, cet Etat tutélaire qui est censé protéger le citoyen contre tous les risques de la vie. On conteste son autorité, son droit à l'exercer, mais on lui reproche aussi de n'en pas faire assez, puisqu'il prétend s'occuper de tout et faire le bonheur des gens malgré eux.

## **II - SERVICE PUBLIC, SERVICE MARCHAND**

C'est clair, l'Etat-nation n'est plus ce qu'il était. Mais il est encore. Alors, de quoi est-il dorénavant fondé à s'occuper ?

Eh bien, on attend de lui qu'il rende des services à la mesure des fonctions qu'il fait sur le revenu national. Et que, ces services, lorsqu'il ne s'agit pas de tâches spécifiquement régaliennes, il les rende mieux ou pour moins cher que le feraient des entreprises privées soumises aux dures lois de la concurrence.

Au surplus, l'Etat doit-il édicter le Droit ou le laisser sourdre librement de la société civile ? S'arroger le monopole de son exercice, ou se contenter de normaliser des procédures ?

Vaste sujet, parmi bien d'autres qui sortent du cadre de cet exposé. On se limitera ici aux services susceptibles d'entrer dans la sphère économique - expression alambiquée pour éviter l'expression de « services marchands ».

Pourquoi ne pas parler d'emblée de services marchands ? Parce que, si la catégorie factuelle est bien définie, elle n'est pas la même dans chaque pays, et elle a beaucoup évolué dans l'histoire.

Il n'y a pas si longtemps, à en croire les romans de cape et d'épée, la police était une activité privée. Les carrosses de personnalités, les convois de marchandises étaient entourés par une troupe de cavaliers, recrutés et rémunérés par les intéressés pour assurer leur protection contre les brigands ou les paysans affamés. Certes, dans les grandes villes, la prévôté assurait quelques rondes de nuit, mais il ne s'agissait là que d'un service minimum,

tout à fait insuffisant pour garantir la sécurité de toute personne détenant la moindre forme de richesse, qu'il s'agisse de l'or des messieurs ou de la vertu des dames.

Aujourd'hui, la gendarmerie est nationale, la police est urbaine et, en principe, un niveau très satisfaisant de sûreté est assuré partout... hors quelques banlieues chaudes et certains trains de nuit. Mais, lorsqu'il s'agit de risques spéciaux, hors normes, force est encore de recourir à l'initiative privée. Les ministres et les gangsters s'offrent des gardes du corps, les grandes surfaces recrutent des vigiles et les convoyeurs de fonds font appel à des polices privées qui protègent leurs véhicules blindés.

La sécurité des personnes et des biens n'est donc pas une tâche régaliennne par essence.

Du minimum exercé autrefois par les pouvoirs publics, on est passé à un bon niveau, réputé assuré à tous par la collectivité, au bénéfice tant de ceux qui pourraient rémunérer des gardes du corps que de ceux qui n'en auraient pas les moyens : il s'agit bien là d'un service public fourni aux pauvres comme aux riches.

Est-ce à dire que dans un monde ultralibéral et sans préoccupations redistributives, on en reviendrait aux milices et gardes du corps privés ? Sans doute pas car, à partir d'un certain niveau de sécurité, la fonction relève de la catégorie économique des monopoles naturels, du fait de son rendement croissant : il est clair que le long d'une rue bourgeoise, et sauf risque spécial (potentat ou malfrat), il est beaucoup moins coûteux d'assurer collectivement la sécurité que d'avoir, devant chaque porte, des gardes du corps qui ne s'intéressent qu'à l'occupant et laisseront égorger les autres.

Rendement croissant, monopole naturel, redistribution et égalité de traitement entre les riches et les pauvres, on est bien là devant un service public, un service public se substituant à des initiatives qui, si elles étaient restées privées, auraient été trop coûteuses et trop inégalitaires.

Mais ce n'est pas un service public marchand, parce que le service rendu n'est pas individualisable - sauf à en revenir au garde du corps spécialisé. En effet, dès lors que, dans un segment de rue, un habitant s'abonnerait à une police publique payante, tous ses voisins en bénéficieraient gratuitement, de sorte que chacun attendrait que l'autre s'abonne. Dans ce cas-là, pas d'autre solution que l'abonnement obligatoire, payé par tous. C'est ce qu'on appelle l'impôt - lequel, en fait, n'est pas payé par tous, mais pour d'autres raisons qui sont sans effet sur les effectifs de la police.

Arrêtons-nous un instant, par contraste, sur un autre service public qui, lui, pourrait être privé et payé par les bénéficiaires : l'éducation nationale.

Sachant ce que coûte l'élève moyen dans les classes successives du collège et du lycée, on pourrait imaginer que l'Etat, après avoir décrété l'enseignement obligatoire, distribue des bons d'éducation à tous les enfants d'âge scolaire, et laisse les parents choisir les écoles qui leur paraîtraient les plus efficaces. Soucieux de ne pas distribuer son argent pour rien, l'Etat conserverait la certification du produit en fixant un noyau de programme obligatoire et des examens normalisés de fin d'études secondaires. Entre les établissements scolaires en concurrence, c'est le taux de réussite à cet examen final qui serait la principale mesure du succès et l'objet de la compétition.

A une époque où notre système éducatif, quoique moins pire que beaucoup d'autres, suscite bien des critiques, ce recours à la concurrence ne serait pas sans mérite. La compétition existe déjà, d'ailleurs, entre les écoles publiques et les écoles privées subventionnées. N'est-il pas intéressant de noter que nombre de personnalités dites de gauche, dès lorsqu'elles en ont les moyens, envoient leurs enfants dans ces écoles privées, payantes et souvent religieuses ?

On n'en hésite pas moins à aller jusqu'au bout de l'idée. Car le risque d'une concurrence exacerbée entre établissements scolaires, c'est de transformer ceux-ci en ces « boîtes à bachot » dont l'objectif n'est pas de contribuer à l'éducation et à la culture de l'élève, mais de s'en tenir strictement aux caractéristiques de l'examen qui est censé vérifier la qualité du produit. Comme c'est inévitablement le cas face à tous les processus de certification normalisés, le système joue d'abord la qualité puis, avec le temps, joue les critères de la qualité.

D'aucuns objecteront que les parents sont là pour faire la distinction entre les établissements réellement formateurs et les usines à baccalauréat. Certes. Mais ce n'est vrai que pour les parents qui ont déjà, eux-mêmes, un certain niveau d'éducation.

On n'avancera pas plus loin sur ce terrain miné. Il est clair que notre système éducatif français manque cruellement d'émulation concurrentielle. Mais il est clair aussi que celle-ci peut facilement dégénérer. Du moins pour les collèges et les lycées car, pour les universités, l'exemple des Etats-Unis notamment montre qu'à ce niveau, la concurrence est possible. Et cela, tout simplement, parce que la qualité du diplôme, la qualité du produit, est sanctionnée par le niveau et l'étendue des embauches à la sortie. Autrement dit, par le marché. Ce qui n'est plus le cas, aujourd'hui, pour la masse des bacheliers.

### **III- LES SERVICES PUBLICS MARCHANDS**

Ayant noté que la distinction entre service public d'Etat et service public marchand n'est pas inscrite dans le marbre, venons-en aux activités de service public qui étaient généralement assumées, dans nos pays, non par les administrations d'Etat mais par des entreprises - que celles-ci soient privées ou publiques.

L'énumération de ces activités est intéressante. On trouve dans la catégorie le service des eaux, l'électricité, le gaz, le chemin de fer, les télécommunications, la poste, autrefois les lignes aériennes.

Il apparaît aussitôt que toutes ces activités ont une caractéristique commune : ce sont des activités de réseaux, réseaux de fils électriques, réseaux de conduite de gaz ou d'eau, réseaux de chemins de fer, « réseau » aérien ou postal.

Ce n'est pas un hasard.

Les activités de réseaux sont foncièrement, en effet, des activités à rendement croissant. Pour distribuer deux fois plus de kwh sur une zone d'un kilomètre carré, la dépense passe de 100 à 140 si l'on est seul, parce qu'il suffit de renforcer le réseau en le « maillant » . Elle double de 100 à 200 si l'on s'y met à deux pour le doubler. On a donc intérêt à opérer seul le plus tôt possible, donc à constituer un monopole. Et, si l'on vous en empêche pour maintenir deux compétiteurs face à face, le coût du service augmente considérablement. De 140 à 200. Dans les activités de réseaux, l'apparition de monopoles territoriaux est donc naturelle et spontanée : on parle de « monopoles naturels ».

Mais dès lors qu'elle détient un monopole, l'entreprise peut abuser de la situation et rançonner sa clientèle afin de maximiser ses profits. Elle en a même le devoir, si elle est privée, pour assumer ses obligations à l'égard de ses actionnaires.

L'Etat doit donc intervenir d'une manière ou d'une autre pour protéger la clientèle contre les abus du monopole.

Il le peut

- soit en transférant la propriété de l'entreprise à la collectivité pour substituer un autre objectif à celui du profit maximum,
- soit en fixant les prix du service, ou du moins en les plafonnant,
- soit en mettant en concurrence les candidats à l'activité en cause, le gagnant étant celui qui s'engage à pratiquer durablement les prix les moins élevés.

On reconnaît là les trois méthodes de maîtrise des monopoles : la nationalisation, la régulation et la concession.

Mais, à partir du moment où la collectivité prend les choses en main, elle est conduite à manifester des préoccupations sociales. Il ne viendrait à l'idée de personne d'intervenir dans le secteur concurrentiel pour faire en sorte que l'épicerie d'un village de montagne pratique les mêmes prix que ceux de la grande ville voisine : il faut bien tenir compte des frais de transport de la marchandise. Mais dès lors qu'il y a réseau, donc monopole naturel, donc intervention de la collectivité, celle-ci se sent tenue de manifester des préoccupations de service public, d'organiser l'accès le plus large possible au service, de veiller à ce que celui-ci soit rendu



partout à un prix abordable — si ce n'est péréqué à travers tout le territoire — et de s'assurer que le fournisseur du service ne se rattrapera pas sur la qualité là où, du fait de la péréquation, les recettes ne couvrent pas les coûts.

Autrement dit, l'électricité, l'eau, le chemin de fer ne sont pas des services publics par essence. Pourquoi pas, aussi, la boulangerie, la boucherie, la cordonnerie ? Tout le monde a besoin de pain, de viande, de chaussures. Et l'on peut imaginer un monde - kafkaïen si ce n'est soviétique - où ces biens essentiels verraient leurs prix péréqués sur l'ensemble du territoire par le truchement d'un organisme central ad hoc, planificateur et redistributif.

Les obligations de service public de ces activités marchandes de réseau ne tiennent donc pas à la nature du service rendu. Elles résultent du caractère de monopole naturel desdites activités, qui oblige la collectivité à se manifester. Dès lors que celle-ci intervient démocratiquement sous le contrôle des électeurs, plus nombreux chez les pauvres que chez les riches, elle ajoute à sa fonction indispensable de surveillance des prix, celle de faire respecter des obligations de service public.

Mais le caractère de service public des activités de réseaux tient aussi à une autre raison. Pour implanter leurs réseaux, les entreprises de la catégorie sont amenées à emprunter des voies publiques ou leur sous-sol. Et, lorsqu'il s'agit de traverser des propriétés privées, la collectivité intervient par voie d'expropriation et d'indemnisation chaque fois que le promoteur du réseau et la victime de son implantation ne peuvent parvenir à un accord qui satisfasse les deux parties. Qu'elle autorise l'usage de la voie publique, ou qu'elle exproprie, la collectivité est amenée à invoquer l'intérêt général, et donc à garantir des contreparties de caractère social, qui sont celles du service public.

Il n'en reste pas moins que le fait primaire, le fait essentiel, c'est qu'il s'agit de réseaux, donc de monopole naturel. Et le problème majeur qui est posé à l'économiste, ce n'est pas de définir et de discuter les obligations du service public - problème politique - mais de savoir comment l'Etat peut contrôler, ou faire contrôler, ces monopoles naturels et les empêcher d'abuser de leur pouvoir... du moins quand ils en ont réellement.

#### **IV - LE CONTROLE DES MONOPOLES NATURELS**

Comment contrôler les monopoles ?

C'est certainement une grossière erreur, bien que répandue, que de mettre toutes ces entreprises de réseaux dans le même sac.

On peut, pour simplifier, en distinguer trois grandes catégories :

1/ celles pour qui le monopole du produit entraîne celui du service rendu : c'est le cas de la distribution de l'eau potable, dont les concurrents susceptibles de rendre le même service



- à savoir l'eau en bouteille ou le puits - sont si lointains que le monopole du produit, l'eau du robinet, entraîne celui du service : disposer d'eau potable à discrétion.

C'est aussi le cas de l'électricité, qui n'est réellement concurrencée par le gaz ou le fuel dans les services qu'elle rend que pour la chaleur « bête », c'est-à-dire la chaleur livrée sans aucune sophistication - à la différence de la chaleur électrique fournie en atmosphère contrôlée ou le long d'une chaîne de fabrication.

2/ La deuxième catégorie est celle des entreprises qui ont le monopole du produit - le voyage en chemin de fer - sans avoir le monopole du service rendu (le transport, soumis à la concurrence de la Route ou de l'Air). C'est aussi le cas de la distribution du gaz, concurrencée par le fuel ou l'électricité sur toute sa gamme de services qu'elle rend.

3/ La troisième catégorie, enfin, est formée des monopoles qui ont cessé d'être naturels. La cas typique est celui des lignes aériennes. Du temps de Mermoz, remplacer un avion hebdomadaire entre deux capitales par deux avions plus petits ou à moitié vides était parfaitement exclu. Il y avait monopole naturel par effet d'indivisibilité. Aujourd'hui, une centaine d'avions quotidiens relie Nice à Paris, et il n'y avait plus aucune raison de maintenir par la force du Droit un monopole qui avait cessé de s'imposer par la force des choses.

Les télécommunications sont entrées dans cette catégorie depuis quelques années. D'abord parce que se trouvent dorénavant en compétition trois types de réseaux, le réseau hertzien, les câbles optiques et les satellites. Mais aussi parce que le coût des réseaux eux-mêmes, dont le progrès a formidablement développé les capacités, est devenu très faible vis-à-vis des charges terminales d'émission et de réception des messages. Or ce sont des réseaux, et non des installations terminales, que naissent les phénomènes de rendement croissant qui conduisent à l'apparition et à l'acceptation d'un monopole naturel.

Ces trois catégories, à l'évidence, appellent un traitement différent.

Pour la troisième, puisque les causes d'un monopole naturel ont disparu, qu'on laisse tout simplement jouer la concurrence, et que les meilleurs l'emportent.

Si l'Etat doit encore intervenir, c'est pour réglementer la sécurité, veiller à ce que ne se constituent pas des cartels. Mais le régulateur, c'est le marché.

Ainsi en va-t-il dorénavant pour les lignes aériennes. Encore faudra-t-il un jour se décider à régler le problème des aéroports, et des créneaux, où ce sont trop souvent des moeurs de monopoles nationaux qui règnent encore.

Pour les télécoms et avec l'explosion d'internet, l'ouverture à la concurrence est certainement indispensable. Mais celle-ci doit encore être organisée et disciplinée. D'où la création d'autorités de régulation en charge de faire fonctionner équitablement le marché. Il n'est pas exclu, d'autre part, qu'apparaissent un jour, après la phase de bouillonnement actuel

autour d'internet, d'autres monopoles dans le domaine du virtuel, monopoles qu'il faudra bien maîtriser.

Pour la deuxième catégorie, celle où le monopole du produit n'implique pas celui du service rendu, qu'on laisse là encore jouer la concurrence : la SNCF ne peut abuser de ses tarifs ni de sa clientèle pour la bonne et simple raison que le transport en chemin de fer est étroitement concurrencé par le transport routier ou aérien.

Nulle nécessité, là, de faire intervenir artificiellement de nouvelles concurrences, comme on l'a fait en séparant le réseau et son emploi, avec l'apparition de trains privés et concurrencés sur des voies qui, restées monopolistiques, factureront leurs services sous la surveillance d'une autorité régulatrice. Si une telle novation peu avoir des effets bénéfiques pour le fret, elle n'est guère adaptée aux trafics de voyageurs, pour lesquels les problèmes d'horaire et de sécurité lient intimement l'exploitation du réseau et la circulation des trains.

S'il y a un problème avec les chemins de fer, ce n'est pas l'absence de concurrence mais l'absence de sanction au déficit : dans le secteur privé, il est clair que la concurrence échouerait dans sa tâche de compression des coûts, et de service de la clientèle au meilleur prix, si les entreprises concurrentes pouvaient accumuler indéfiniment des déficits sans la sanction de la faillite et de la disparition.

La SNCF doit conserver les lignes qu'elle déclare rentables. Les lignes dites non rentables seront mises aux enchères par les collectivités intéressées, qui choisiront l'enchérisseur acceptant la subvention la plus faible - quitte à renoncer au service ferroviaire si ladite subvention leur paraît excessive, comparée à celle dont se contenterait un concessionnaire de lignes d'autobus. La SNCF, du fait de son expérience et de ses installations, gagnera nombre de ces enchères. Dorénavant en charge des seules lignes qu'elle a déclarées rentables, sans ou avec subvention, elle se doit d'équilibrer son budget. Et, si elle n'y parvient pas, on remettra aux enchères les lignes déficitaires.

Dès lors que la concurrence récupérera ainsi sa morale, la SNCF pourra retrouver le prestige que lui valent ses mérites, et les libertés qui sont la contrepartie de son retour dans le monde des sociétés responsables de leurs résultats.

Ainsi, dans cette catégorie d'entreprises déjà soumises à la concurrence pour les services qu'elles rendent, le problème qui se pose aux Etats est moins de susciter de nouvelles concurrences internes, que de redonner sa morale au compte de résultats.

Quant à la première catégorie, celle des monopoles qui, faute de concurrence sur les services qu'ils rendent, peuvent abuser de leur prix, elle appelle une régulation qui n'est plus, comme pour les télécoms, une « régulation de marché » mais une « régulation tarifaire ».

Dans le cas de l'eau, la tradition est à la concession. Les candidats au service de l'eau sont mis en concurrence par les collectivités intéressées, et l'emportera celui qui s'engage à

pratiquer durablement les tarifs les plus faibles. Ce qui est, sur le papier, un système parfait de régulation tarifaire. Mais il est impossible de s'engager pour trente ans sur un niveau (ou une séquence) de tarifs. Des procédures de révision doivent être prévues, dont l'expérience montre que, dans le passé, elles ont quasiment toujours joué en faveur du concessionnaire. Autrement dit, la prospérité est assurée dès lors qu'on a gagné la concession. Ce qui incite à tous les sacrifices pour l'obtenir, sacrifices qui sont parfois sanctionnés par les tribunaux.

Le cas de l'électricité appellerait un long développement. Mais ce n'est pas en tant qu'ancien patron d'EDF que j'ai été sollicité de m'exprimer devant vous. Au surplus, vous pourriez être tentés de me taxer de partialité ou, pire encore, de conservatisme si je critiquais par trop les solutions préconisées par les autorités de Bruxelles. Je me contenterai donc de dire quelques mots du sujet.

a) Le monopole de l'électricité est un vrai monopole, quasiment libre de ses prix de vente s'il échappe à tout contrôle. Qu'il suffise de rappeler que, sauf pour quelques très gros clients, les tarifs allemands étaient supérieurs de 25 à 35 % aux tarifs français ; et cela, sans conséquence notable sur l'étendue du marché - ce qui est bien la caractéristique d'un vrai monopole.

De leurs côtés, les tarifs anglais excédaient les tarifs français d'au moins 20 %...  
On voit l'importance de la rente de monopole qu'EDF aurait pu exploiter.

b) Les caractères du monopole naturel ne portent que sur les réseaux, pas sur les activités de production. Il peut être commode, et économique, de maintenir cette production dans un ensemble intégré, mais la concurrence a aussi ses mérites, et seule la pratique peut trancher. Rien n'y oblige en tout cas.

c) On ne sait pas facturer les services du réseau de transport. La preuve en est qu'on a dû se rabattre un peu partout sur le « tarif timbre-poste », qui fait payer forfaitairement l'entrée ou la sortie du réseau sans tenir compte de la distance. Or, à la différence des télécoms, ce ne sont pas les charges terminales d'accès ou de sortie qui sont coûteuses dans l'électricité, c'est le réseau lui-même, avec ses pertes et ses coûts d'infrastructure. Au surplus, apparaît désormais une sorte de rareté intrinsèque des lignes, donc de la distance, dès lors qu'il est pratiquement impossible aujourd'hui d'installer de nouvelles lignes à travers les paysages. Un tarif qui facture les charges terminales, lesquelles ne posent aucun problème, et pas la distance, qui en pose un, ne peut prétendre orienter rationnellement les choix du consommateur...

d) Le régulateur, si régulateur il y a, n'est plus un régulateur de marché mais un régulateur tarifaire. C'est lui qui fixe les tarifs ou les plafonne. De lui dépendent les cours de Bourse (si les acteurs sont de statut privé) : on l'a bien vu avec l'explosion des cours des actions, et des stock-options, dans les premières années d'activité du régulateur britannique de l'électricité. C'est un pouvoir exorbitant.

e) L'électricité étant foncièrement non stockable, l'abandon des contrats à long terme, à base de tarifs, pour y substituer des marchés spot conduit à une formidable instabilité des prix.

Telles sont les données du problème. Sous la pression des autorités bruxelloises, auxquelles les divers pays de la communauté se sont peu à peu ralliés, parfois à leur corps défendant, le secteur de l'électricité a été traité selon le modèle standard des théoriciens du sujet : dissocier le réseau, siège du phénomène de rendement croissant et condamné au monopole, d'une part, et l'emploi libre et concurrentiel de ce réseau, d'autre part.

Ce qui était naturel pour le réseau routier - personne n'a jamais songé à nationaliser la circulation automobile pour rationaliser l'emploi des routes ;

ce qui était judicieux pour les télécoms où apparaissent partout des ferments de concurrence ;

on l'a fait aussi pour les chemins de fer, ce qui n'était ni évident, ni nécessaire ;

et on l'a fait aussi pour l'électricité : le monopole des réseaux sera conservé puisqu'on ne peut faire autrement ; et n'importe qui pourra s'adresser au producteur de son choix pour acheter son électricité, quitte à payer un péage forfaitaire au responsable du réseau chargé d'acheminer l'électricité à son destinataire.

A un régulateur ad hoc la charge de veiller alors au bon fonctionnement du marché là où la concurrence va jouer, de fixer ou de plafonner les péages du réseau resté monopolistique, et d'autoriser les tarifs destinés à la clientèle restée captive.

Qu'un vent de concurrence puisse ainsi traverser le secteur en balayant quelques archaïsmes et défauts de productivité, plus ou moins importants selon les pays, ce n'est sans doute pas inutile. Mais, dans la durée, la solution est mauvaise eu égard aux caractéristiques très particulières de l'électricité. Le seul problème est de savoir si les autres solutions ne sont pas pires. L'avenir le dira.



Ainsi les rapports entre Etat et services publics sont-ils en pleine effervescence.

Même les services assurés depuis des décennies en tant qu'activité publique pourraient échapper à un Etat dorénavant limité à ses fonctions essentielles.

En tout cas, les disciplines de la concurrence et du marché ont bien des mérites, dont les Etats devraient plus souvent s'inspirer pour nombre de tâches réputées régaliennes.

Quant aux grands services publics de réseaux, qui furent souvent inefficaces ou le sont devenus, la tendance est de livrer à la concurrence tout ce qui peut l'être, le monopole naturel n'étant reconnu et accepté que pour les réseaux eux-mêmes, pas pour leur emploi.

Mais cette solution ne s'impose pas nécessairement dans les secteurs où le monopole du produit n'implique pas celui du service rendu : il suffirait de laisser jouer la concurrence et de sanctionner les déficits.

Et ladite solution soulève de gros problèmes dans les secteurs où, faute de concurrence sur les services rendus, les prix de monopole doivent être maîtrisés : la nationalisation fut trop souvent inefficace, et la mise en concurrence des concessions trop souvent faussée, mais la régulation est trop inévitablement acrobatique.

On peut sans doute regretter que l'esprit de système ait conduit les Etats à traiter tous les monopoles de la même manière, sans s'arrêter un instant aux particularités des métiers de chacun. Peut-être le balancier reviendra-t-il en sens inverse, ici ou là, après quelques années d'expérience.

Mais, même si cette expérience doit être limitée dans le temps, une bonne cure de concurrence, quels que soient les secteurs, n'aura pas été inutile.