

Entreprises publiques et monopoles

par Marcel BOITEUX

Quel avenir pour les entreprises publiques ? Après avoir connu un grand essor, au moins en France et en Grande-Bretagne, après avoir enregistré quelques succès - on cite souvent le TGV pour la SNCF, l'énergie nucléaire pour EDF, la formule des entreprises publiques jouissant d'un monopole de service public est aujourd'hui contestée.

Gestion laxiste, investissements inconsidérés, mépris du client, les thèmes de la remise en cause sont bien connus.

I - Le contexte général

Mais, en toile de fond de ces critiques, parfois excessives, il vaut la peine de s'arrêter un instant, pour commencer, sur l'évolution profonde des mentalités qui accompagne notre changement de siècle.

On assiste aujourd'hui, d'une part à un retrait des Etats-nations, d'autre part à un renouveau du paradigme du marché.

Retrait des Etats-nations, c'est une banalité de l'évoquer. La dimension des espaces de décision a été bouleversée par les progrès des transports et de l'électronique. Les financiers, pour ne citer qu'eux, opèrent aujourd'hui à l'échelle du monde et les Etats ne les intéressent que dans la mesure où ceux-ci, par leur comportement, peuvent affecter la valeur des monnaies ou le cours des actions. Cela étant, les Etats perdent leur autonomie économique et financière et n'ont d'autre ressource que de se regrouper dans des Communautés - telle la Communauté européenne - à qui ils abandonnent les pouvoirs qu'ils ne peuvent plus exercer à leur échelle. Mais, de ce fait, ils se trouvent eux-mêmes mis en concurrence au sein de leur communauté, et confrontés à cette question fondamentale qu'ils avaient sans doute cessé fâcheusement de se poser : les prélèvements qu'ils opèrent sur le revenu national sont-ils à la mesure des services qu'ils rendent ? Ces services pourraient-ils être rendus mieux, ou moins cher, ou les deux, en faisant appel à l'entreprise ?

Les Etats-nations ont aussi perdu de leur poids pour des raisons culturelles. Nos structures politiques datent, pour l'essentiel, d'une époque où une grande partie de la population était analphabète ou, au moins, illettrée. Avec la diffusion des connaissances de base, les gens n'acceptent plus maintenant d'être dirigés, les yeux fermés, par une aristocratie du savoir, ou prétendue telle - ce qui était quand même un progrès par rapport à celle de la force ou de la richesse. Et ils se posent des questions. Le parlement représente-t-il vraiment le peuple souverain ? Le gouvernement est-il bien contrôlé par le parlement ? Et l'administration est-elle tout à fait aux ordres du gouvernement ? D'aucuns en doutent, tiennent à s'exprimer directement par le biais d'associations ad hoc ou, plus brutalement, en

manifestant dans la rue. Puisque l'Etat est lourd, empêtré, peu efficient, pas toujours impartial, dit-on, qu'on réduise son domaine aux tâches strictement régaliennes. Et chaque fois qu'un problème important 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 ébranlées dans ses fondements sa fonction tutélaire et l'espèce de transcendance d'où il tirait son autorité.

C'est précisément dans ce contexte - et les deux évolutions ne sont pas sans rapport - qu'on assiste à un renouveau du paradigme du marché. Ce n'est pas le lieu ici, ni le moment, de s'étendre longuement sur ce sujet. Je noterai seulement que dans les quelques décennies qui ont suivi la guerre et la reconstruction, les économistes patentés, et notamment ceux de l'Université, enseignaient toutes les raisons pour lesquelles une économie de marché ne pouvait engendrer la prospérité générale : manque de vues à long terme, information biaisée des acteurs, externalités non prises en compte, opacité des transactions. Et puis, ajoutait-on, les prix ont-ils vraiment une influence sur les comportements ? Cela passait pour tout à fait théorique... Au delà de ces considérations techniques, on doutait aussi de l'aptitude des acteurs du marché à opérer dans le sens de leurs véritables intérêts et, à fortiori, de ceux de la collectivité. Les quelques enseignants, dits néo-libéraux, qui vantaient quand même les mérites d'une économie de marché passaient alors pour des attardés mentaux. Seuls comptaient les équilibres généraux et les politiques keynésiennes, lesquels relevaient fondamentalement de l'Etat.

Aujourd'hui, c'est le contraire. Sous l'influence de l'école de Chicago, mais aussi du fait des échecs patents d'un dirigisme foisonnant, on n'évoque plus que les mérites de l'économie de marché et les vertus de la concurrence. Sans doute reconnaît-on que ces mécanismes doivent être encadrés. Mais le rôle des Pouvoirs Publics n'est plus de se substituer au marché, ou d'en modifier le verdict. Leur rôle, c'est de fixer les règles du jeu et de vérifier leur respect, non de tenir la main du joueur. Il leur faut donc, dorénavant, se contenter de veiller à l'honnêteté de l'information et des transactions, internaliser les externalités ou fixer des normes. Il leur faut aussi lutter avec détermination contre toutes les formes d'accaparement du marché qui pourraient limiter ou fausser le jeu de la concurrence. D'où l'impérieux devoir, notamment, de surveiller les oligopoles et de casser les monopoles.

Ce devoir de lutter contre les monopoles s'étend aujourd'hui aux monopoles de service public eux-mêmes, ce qui nous amène au cœur du sujet, dans le contexte que je viens d'évoquer et que je résumerai en deux assertions :

- l'Etat n'est plus ce qu'il était ;
- les monopoles, c'est l'horreur.

II - Les services publics en réseaux

L'énumération des principales entreprises de service public (marchand) qui sont ou qui furent des monopoles est intéressante. On trouve dans la catégorie le service des eaux, de l'électricité, du gaz, le chemin de fer, les télécommunications, la poste, autrefois les compagnies 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 à renforcer le réseau. Elle double de 100 à 200 si l'on se met à deux pour doubler le réseau initial. 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, spontanée et souhaitable : ce sont des « monopoles naturels ».

On se trouve ici confronté au cas d'exception de l'économie de marché, cas reconnu depuis toujours par les apôtres de la concurrence : les techniques à rendement croissant — d'ailleurs beaucoup plus rares qu'on le croit — impliquent le monopole.

Mais dès lors qu'il y a monopole, l'entreprise échappe à la régulation par le marché. Libre à elle, alors, de s'enrichir abusivement, ou d'enrichir son personnel, ou de se laisser aller au laxisme, ou tout cela à la fois. La collectivité doit donc intervenir, d'une manière ou d'une autre, pour protéger la clientèle contre les abus du monopole.

Elle 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 surface » de la ville voisine : il faut bien tenir compte des frais de transport et de commercialisation de la marchandise. Mais dès lors qu'il y a un 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 il lui faut aussi 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 !

Les obligations de service public de ces activités marchandes de réseau ne tiennent pas à la nature du service rendu, mais au 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.

Ainsi, 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 ces monopoles naturels, comment il peut les empêcher d'abuser de leur pouvoir... du moins quand ils en ont réellement.

III - Le contrôle 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 la gamme des 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.

A/ 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 horaires, où ce sont trop souvent des mœurs de monopoles nationaux qui règnent encore.

Pour les télécoms et avec l'explosion d'Internet, l'ouverture à la concurrence, dès lors qu'elle est possible, est certainement bien venue. Mais elle 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, toutefois, 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.

B/ 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 : normalement, la SNCF ne devrait pas pouvoir 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. C'est pourtant ce qu'on a voulu faire en séparant le réseau et son emploi. Ainsi des trains privés pourront être mis en concurrence pour circuler sur des voies qui, restées monopolistiques, factureront leurs services sous la surveillance d'une autorité régulatrice. Si une telle novation peut 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 serait complètement faussée, et inefficace, si les entreprises en compétition 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, ou renonceront 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 publiques 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.

C/ Quant à la première catégorie, celle des monopoles qui, faute de concurrence sur les services qu'ils rendent, peuvent abuser de leurs 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.

IV - le cas spécifique de l'électricité

Le régime de la concession était aussi, en France, celui des réseaux électriques d'avant-guerre. La lourdeur des investissements, la durée de leur amortissement, l'unicité naturelle des réseaux nationaux d'interconnexion comme des réseaux régionaux de transport, et la couverture quasi intégrale du territoire, ont conduit en 1946 à opter pour le système du monopole nationalisé.

Là, il s'agit clairement, comme pour l'eau, d'un vrai monopole jouissant d'un réel pouvoir tarifaire. Qu'il suffise de rappeler que les tarifs allemands étaient en moyenne supérieurs de 25 à 30% aux tarifs français, sans effet notable sur l'étendue du marché local de l'électricité : cela donne une mesure de la rente de monopole que l'EDF aurait pu encaisser si elle avait pleinement exploité son pouvoir tarifaire.

Il y a donc, pour l'électricité, à organiser une régulation tarifaire, et non plus une simple régulation de marché, pour empêcher l'entreprise d'abuser.

Ce problème de régulation s'est, bien sûr, posé dans tous les pays. Il est intéressant de survoler sommairement les divers types de solution auxquels on a recouru, ici ou là, depuis cinquante ans.

A/ Aux Etats-Unis, jusqu'à des années récentes, l'électricité relevait d'entreprises privées - à peu près une par Etat - jouissant d'un quasi monopole sur leur territoire. Le devoir des dites entreprises vis-à-vis de leurs actionnaires étant de gagner (durablement) le maximum d'argent, une commission de régulation était là pour les empêcher d'abuser.

Le système n'a jamais très bien fonctionné. Faute d'information assez précise sur les coûts réels et leurs progrès possibles, la commission s'est avérée généralement trop généreuse. Il est arrivé aussi qu'elle soit trop sévère, conduisant l'entreprise à vivoter et, finalement, à rater son développement. Mais, plus grave, sous la pression des lobbies - qui, aux Etats-Unis, avaient droit de cité au plein jour comme ils l'ont aujourd'hui un peu partout, et notamment à Bruxelles - des subventions croisées sont apparues, les petits et les moyens (mais pas les tout-petits) payant généralement pour les très gros.

Ce système s'est avéré assez peu satisfaisant pour que les économistes américains, puis mondiaux, se penchent activement sur ce problème lancinant du contrôle des monopoles, et aboutissent finalement à ces solutions à la mode que la Terre entière expérimente aujourd'hui.

B/ En Grande-Bretagne, Madame Thatcher avait besoin d'argent pour boucler son budget et croyait à la concurrence. Elle a cassé l'EDF anglaise en morceaux qu'elle a privatisés au bénéfice du Trésor, a mis les producteurs en concurrence, et placé le tout sous la surveillance d'un régulateur chargé tout spécialement de plafonner les tarifs.

Les cours de la Bourse n'ont pas tardé à s'envoler à des sommets inattendus, et les « stock option » ont suivi. Les dirigeants du secteur ont fait fortune (ce qui n'a pas manqué de susciter quelques envies chez leurs collègues français) et ont refusé - ils en avaient le droit - d'en reverser une partie à l'Etat, qui avait cru pouvoir faire appel à leur bon cœur.

Le régulateur avait tout simplement sous-estimé les progrès de gestion considérables qu'il était possible, là-bas, de réaliser en peu de temps. Il avait une excuse. Comment, de l'extérieur, connaître assez le fonctionnement intime de l'entreprise pour avoir les moyens de fixer correctement des tarifs - à défaut de pouvoir s'inspirer d'un marché suffisamment concurrentiel, en l'occurrence inexistant ?

Un régulateur tarifaire a de bonnes chances de faire son métier utilement lorsqu'il peut s'appuyer sur l'existence d'un marché significatif, dont il est en charge de veiller au bon fonctionnement. En l'absence d'un tel marché, et victime de ce que les économistes appellent la dissymétrie de l'information, il ne peut que se tromper.

C/ Conscients ou non de ce problème, les Allemands avaient opté pour un système différent. Les sociétés d'électricité y sont de statut privé, mais leurs conseils d'administration (ou leur équivalent) sont composés majoritairement de représentants des collectivités intéressées. Et c'est ce conseil qui assume le rôle de régulateur puisque aucun autre type de contrôle n'est prévu, hors de l'entreprise, pour équilibrer le pouvoir de monopole de celle-ci. L'expérience montre que ces conseils ont opté pour l'enrichissement, les collectivités préférant encaisser des profits au bénéfice de leurs mandants, plutôt que de baisser les tarifs et prélever des impôts. Mais les autres actionnaires se sont

somptueusement enrichis. Les grandes sociétés allemandes d'électricité, poussées à la bonne gestion par l'attrait du profit, ont pu mobiliser leurs ressources d'autofinancement pour pratiquer de vastes diversifications, au point que l'énergie électrique est devenue une part nettement minoritaire de leur chiffre d'affaires. Leur enrichissement, galopant, posait un réel problème politique.

D/ S'il est impossible de réguler efficacement de l'extérieur ; si, régulée par son Conseil, donc de l'intérieur, une société de statut privé préfère s'enrichir, que faire ?

Mettre le régulateur (tarifaire) à la tête de l'entreprise, avec une mission explicite de service public.

Et, puisque l'objectif n'est plus de gagner le maximum d'argent, donc de satisfaire les exigences normales d'un actionnaire privé, nationaliser.

Telle est la philosophie du « service public à la française » dans le cas de monopoles jouissant d'un réel pouvoir tarifaire : nationaliser, et mettre le régulateur tarifaire à la tête de l'entreprise - sous le contrôle, bien sûr, de son conseil d'administration et des pouvoirs publics.

Avantage : le régulateur sait tout ce qu'il doit savoir pour fixer des tarifs *ad hoc*.

Inconvénient : faute d'émulation concurrentielle pour gérer, faute d'émulation capitalistique pour investir, l'entreprise nationalisée peut aisément sombrer dans les gaspillages.

La meilleure solution devient alors un cas d'espèce, fonction des traditions du pays, de sa manière de former ses dirigeants, de la conception plus ou moins exigeante qu'on y a de l'intérêt public. Dans les pays où la gestion publique est intrinsèquement mauvaise, mieux vaut la privatisation et une régulation tâtonnante - dans les pays où la gestion est bonne mais l'enrichissement irrépensible, toute forme de concurrence sera la bienvenue. Mais là où les avantages balançaient apparemment les inconvénients, et c'était le cas de la France à en juger par le niveau de ses tarifs (hors taxes), fallait-il, là aussi, rebattre les cartes ?

Oui, ont dit les autorités de Bruxelles, finalement couvertes par tous les gouvernements de l'Union. Après de longs débats. Débats qui ont d'ailleurs porté exclusivement sur le service public et ses sujétions - problème facile - alors que le problème réellement difficile était celui de la régulation des monopoles.

V - L'ouverture à la concurrence

Personne n'a jamais songé à nationaliser la circulation automobile pour rationaliser l'emploi du réseau routier (il y aurait à faire, pourtant !) : le réseau et son emploi sont naturellement dissociés.

Dans les télécoms aussi, on a dissocié le réseau et l'emploi qu'en font les services dits « à valeur ajoutée » ; il y avait à cela de bonnes raisons.

Mais, avec un esprit de système tout à fait typique d'un monde où, dans les sphères dirigeantes, les techniciens (évolués) ont laissé la place aux généralistes (doués), la catégorie juridique des monopoles de réseaux chargés d'un service public a eu droit à un traitement économique uniforme - séparer l'infrastructure et son emploi - sans qu'on ait imaginé un instant que la différence des techniques et des métiers valait qu'on s'y arrête.

Ce qui était évident pour les routes et bon pour les télécoms, on l'a donc fait aussi pour les compagnies de chemins de fer où, dorénavant, l'un gère les infrastructures et les autres font circuler les trains - ce qui se défend, on l'a dit, pour les trains de marchandises (liberté des horaires), ou pour un petit nombre de wagons spéciaux (les wagons-lits ...), mais pas pour les trains de voyageurs eux-mêmes.

Et on l'a fait pour l'électricité puisqu'on l'avait fait pour les télécoms et les chemins de fer.

Or le cas de l'électricité est un cas tout à fait spécifique.

D'abord parce que c'est un bien non stockable : l'ajustement de l'offre à la demande doit être instantané. Si cet ajustement n'est plus réalisé par des dispatchers mais par des marchés « spot » ou si, plus vraisemblablement, les acteurs du marché spot viennent constamment remettre en cause l'action des dispatchers, la volatilité des prix atteindra des niveaux jamais vus sur aucun marché !

D'autre part, le kWh est un bien parfaitement fongible, donc non identifiable. Quand j'envoie un message téléphonique de Paris à Toulouse, c'est mon message qui doit arriver à mon correspondant, pas n'importe quel autre ; d'où l'importance des charges terminales, dans les télécommunications, pour accueillir, repérer, adresser et récupérer les messages. Rien de tel avec l'électricité. Quand un client demande quelque part un kWh supplémentaire, c'est tout le système des charges qui se déforme d'un bout à l'autre de la région ou du pays, et cette déformation change à chaque instant. Or si, pour l'électricité, les charges terminales sont faibles, les réseaux, eux, sont coûteux - coût des pertes, coût des infrastructures - sans parler de cette rareté intrinsèque qui tient à l'impossibilité, aujourd'hui, d'installer de nouveaux réseaux à travers les paysages. Comment réguler l'appel fait à ces réseaux rares et coûteux alors qu'on ne peut suivre, et évaluer avec tant

soit peu de précision, la manière dont chaque transport particulier affecte les lignes électriques ?

À la différence des réseaux des télécoms, les réseaux électriques, et le grand réseau tout spécialement, posent donc un réel problème.

Mais si ces réseaux, parce qu'à rendement croissant, engendrent un monopole naturel, la production d'électricité, elle, peut parfaitement être livrée à la concurrence et au marché. Cela présente sans doute quelques inconvénients, mais la concurrence a aussi ses mérites. Aussi la Commission de Bruxelles a-t-elle exigé que dorénavant n'importe quel producteur puisse faire concurrence aux centrales d'EDF.

Il y a quelques années, les producteurs de choux-fleurs bretons s'indignaient à l'idée qu'on leur achetait 1 F des choux-fleurs qui étaient revendues 12 F à Paris. Et tout le monde de compatir. Car, dans l'inconscient du français moyen, l'acte significatif, c'est produire : le reste, c'est l'occasion pour des profiteurs de prélever leur dîme au passage. De même, l'idée de base qui a présidé à la réforme européenne du secteur de l'électricité, c'est de rétablir la concurrence à ce stade noble qu'est la production. Pour le reste, qu'on s'arrange au mieux, en respectant le monopole naturel des réseaux puisqu'on ne peut y échapper.

D'où le système de l'ATR - l'Accès des Tiers au Réseau - qui repose sur l'idée simple que n'importe quel gros client pourra s'adresser au fournisseur de son choix, à l'autre bout de la France ou à l'étranger, en se contentant de payer un « péage » à l'EDF pour l'usage fait du réseau de transport.

Mais quel péage, puisqu'on ne peut évaluer le coût de la prestation de service ? Pas d'autre solution praticable que de recourir au système du timbre-poste : ainsi va-t-on facturer l'accès au réseau, qui ne pose aucun problème, mais pas le réseau lui-même qui en pose un. Et le besoin de lignes nouvelles va s'accroître, alors qu'on ne peut plus en construire.

Enfin, il est peu vraisemblable que l'on s'en tienne définitivement à limiter la concurrence aux seuls clients déclarés aujourd'hui éligibles. Tous les électriciens européens étant aujourd'hui suréquipés, le risque est grand - et déjà réalisé, d'ailleurs - de voir s'établir des prix déficitaires, sous la pression d'une concurrence farouche : le manque à gagner sera récupéré sur les clients captifs. Le rôle du régulateur est précisément d'éviter ce report. Mais comment fixer le juste prix pour ces clients captifs, en l'absence d'un marché au moins embryonnaire susceptible de guider l'autorité de régulation ? Puisque le meilleur régulateur, c'est le marché, on finira bien par ouvrir la concurrence à toute la clientèle. Celle-ci, c'est bien connu, se passerait volontiers des complications tarifaires d'EDF, avec ses prix de pointe et d'heures creuses, ses tarifs « tempo » et autres subtilités. Mais, si c'est dorénavant les grandes surfaces qui vendent le kWh domestique, ou bien elles tenteront le système du prix unique, quitte à renoncer aux incitations à éviter les périodes de pointe, notamment à faire fonctionner son chauffe-eau la nuit, et il faudra coûteusement renforcer les

réseaux. Ou bien le client avisé achètera ses kWh de pointe à IKEA et ses kWh d'heure creuse à Leclerc, ce qui exigera un solide appareil administratif. Quand à l'électricien historique, EDF en l'occurrence, il sera dorénavant cantonné à la gestion monopolistique des réseaux de distribution. Mais, comment motiver un personnel monopolistique coupé de tout contact avec le client ?

Il n'est pas bien sûr qu'on ait pris en haut lieu toute la dimension du problème.

Fallait-il vraiment traiter le secteur de l'électricité 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,
ce qui était judicieux pour les télécoms où apparaissent partout des ferments de concurrence,
on l'a fait 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.

Cette aimable simplicité recouvre, on l'a vu, de considérables problèmes.

Le meilleur régulateur, certes, c'est le marché, quand marché il y a. Mais dans le cas de l'eau ou de l'électricité, lorsque subsistent des éléments importants de monopole naturel qui excluent la concurrence, le régulateur nommé n'est plus là pour faire fonctionner un marché, en l'occurrence inexistant, mais pour s'y substituer. C'est une tâche redoutable. De lui dépendent la prospérité ou l'effondrement de l'entreprise, alors qu'il opère inévitablement dans le brouillard. Et, si les entreprises sont privatisées, de lui dépendent les cours de Bourse, ce qui est un pouvoir exorbitant.

Comment résoudre ces problèmes ? La suite de ce colloque nous le dira peut-être. Mais la question est posée, dont la solution n'est plus, pour l'électricité, une tâche de juristes, mais d'économistes rompus à l'étude de l'économie des biens non stockables.

Quoi qu'il en soit, que les entreprises d'électricité, trop longtemps protégées par leur monopole, fassent une bonne cure de concurrence, cela ne leur fera que du bien. Mais c'est à l'après cure qu'il faudrait ne pas trop tarder à songer ...