

■ L E S A M I S D E ■
l'École de Paris

<http://www.ecole.org>

**Séminaire
Vie des Affaires**

*organisé grâce aux parrains
de l'École de Paris :*

Air Liquide*
Andersen Consulting
ANRT
AtoFina
Caisse Nationale des Caisses
d'Épargne et de Prévoyance
CEA
Chambre de Commerce
et d'Industrie de Paris
CNRS
Cogema
Conseil Supérieur de l'Ordre
des Experts-Comptables
CRG de l'École polytechnique
Danone
Deloitte & Touche
DiGITIP
École des mines de Paris
EDF & GDF
Entreprise et Personnel
Fondation Charles Léopold Mayer
pour le Progrès de l'Homme
France Télécom
FVA Management
Hermès
IBM
IDRH
IdVectoR*
Lafarge
Lagardère
Mathématiques Appliquées
Mercer Management Consulting
PSA Peugeot Citroën
Renault
Saint-Gobain
SNCF
Socomine*
Thomson CSF
TotalFina Elf
Usinor

*Uniquement pour le séminaire
Ressources Technologiques et Innovation
(liste au 1^{er} novembre 2000)

**SERVICES PUBLICS ET CONCURRENCE
EN EUROPE**

par

Claude HENRY
Laboratoire d'Économétrie de l'École polytechnique

Séance du 8 septembre 1995
Compte rendu rédigé par Pascal Lefebvre

Bref aperçu de la réunion

Les services publics constituent, pour les constructeurs de l'Europe, un objet économique mal identifié. La concurrence, maître-mot du Traité de Rome, s'y applique malaisément, et les habitudes nationales pèsent d'un grand poids. En outre, ce qui est envisageable pour la Poste se transpose mal aux chemins de fer...

*L'Association des Amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse
des comptes rendus ; les idées restent de la seule responsabilité de leurs auteurs.
Elle peut également diffuser les commentaires que suscitent ces documents.*

EXPOSE DE Claude HENRY

Le problème des services publics, notamment en France, se pose dans un contexte fortement européen mais, dans le Traité de Rome - qui est essentiellement un Traité d'organisation économique - seul l'article 90 est clairement et spécifiquement consacré aux services publics marchands dits d'intérêt général, tels les télécommunications, les postes, l'énergie ou les chemins de fer.

Pendant les vingt-cinq années qui ont suivi l'entrée en vigueur du Traité de Rome, cet article n'a pratiquement pas été utilisé. A cela, deux raisons principales : d'une part, il pouvait difficilement être question d'organiser le marché unique des télécommunications ou des postes, à une époque où la principale préoccupation des autorités communautaires, en dehors de l'agriculture, était la disparition des barrières douanières ; d'autre part, celles-ci (on le voit dans leurs archives) ne pouvaient pas imaginer de se saisir de dossiers si fortement ancrés au cœur de la souveraineté nationale des états membres.

Article 130-A

Les choses ont fortement et rapidement changé à partir de 1985. C'est Jacques Delors qui a été à l'origine de cette évolution, la logique de l'Acte unique et du Traité de l'Union économique conduisant désormais les autorités communautaires, devenues autorités de l'Union européenne, à s'occuper activement des services publics.

Les objectifs fondamentaux du Traité de l'Union européenne étant, d'une part, la libre circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux et, d'autre part, le libre établissement comme producteurs de biens ou de services des personnes physiques et morales, la politique de la concurrence devenait absolument centrale. Le Traité indique également, dans son bref article 130-A, - et c'est plus qu'une clause de style - qu' "*afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique et sociale*". Cette notion de cohésion va plus loin que les notions d'unification ou d'espace unique, puisqu'elle est l'expression de la solidarité nécessaire pour construire une Union européenne véritable. Cet article 130-A, si souvent évoqué, pourrait jouer un rôle central dans le bouillonnement actuel autour des services publics et dans la révision du Traité possible lors de la conférence intergouvernementale de 1996. On retrouve constamment ce souci d'harmonisation dans les initiatives prises par les autorités européennes en matière de service public ; quant à la cohésion économique et sociale, elle est centrale et se traduit par des budgets énormes sinon toujours bien utilisés. J'insiste sur cet aspect de cohésion, car on perçoit souvent moins la Commission en garant de la cohésion qu'en garant de la concurrence, ce qui ne lui rend pas justice. De même, il serait erroné de trop singulariser la Commission, la Cour de justice jouant également un rôle essentiel, souvent en phase avec la Commission même si elle infléchit parfois ses décisions.

Donc, face à ces objectifs de libre circulation et de libre établissement, face à la nécessité de se prémunir des détournements de concurrence - abus de position dominante ou subventions publiques faussant la position des acteurs sur le marché - et en raison de cet objectif de cohésion à l'échelle de l'Union (et pas seulement à celle des états membres), les services publics ne pouvaient que poser de gros problèmes entre les états membres et les autorités européennes. Dans la majorité des cas, ces services publics nationaux sont en effet des monopoles, dont la base est nationale ; qu'ils soient publics ou privés a une importance, mais probablement moindre que celle des deux précédents caractères ; ils travaillent en général à l'abri de statuts protecteurs, quoique la poste suédoise ait aujourd'hui perdu toute protection statutaire. Enfin, ils bénéficient de financements spécifiques, souvent publics. Cet ensemble de caractères ne peut que faire naître des conflits avec l'esprit et les objectifs fondamentaux du Traité d'Union européenne.

Le Traité et les services publics

Les textes sont importants - on y trouve beaucoup d'éclairage sur ce qui se passe à l'heure actuelle - mais ils ne sont pas tout. Je voudrais donc, en quelques exemples, illustrer les problèmes que posent les services publics. Je les prendrai successivement dans quatre grands services publics marchands - télécommunications, Poste, électricité et chemins de fer - en ignorant celui de l'eau, service important mais extrêmement compliqué et beaucoup moins que les autres au cœur des conflits entre autorités européennes et États membres.

Les autorités communautaires et beaucoup d'acteurs de la scène européenne se sont inquiétés du fait que la morcellement du marché des télécommunications en Europe pouvait engendrer un retard dans le progrès économique et technique face aux marchés unifiés des grands concurrents, États-Unis ou Japon. La Commission a donc commandé et rendu public en 1992, un rapport sur l'état des télécommunications en Europe qui montrait notamment que les communications téléphoniques entre États membres étaient à la fois beaucoup plus coûteuses et de moins bonne qualité que les communications téléphoniques comparables à l'intérieur de chaque pays. Ce rapport montrait des asymétries tout à fait choquantes du point de vue de la réalisation des objectifs du Traité de l'Union européenne : ainsi, pourquoi cela coûtait-il deux fois plus cher de téléphoner de Madrid à Copenhague que de Copenhague à Madrid ? La situation était encore pire pour les transmissions de données. La Commission en a conclu que les objectifs ne pouvaient être réalisés en matière de télécommunications et qu'il était de son devoir de prendre des mesures pour que les conditions de cette réalisation soient réunies.

Dans ce qui a ensuite été interprété comme un mouvement tactique habile, elle a proposé, face à cette incapacité manifeste des opérateurs nationaux traditionnels à servir les objectifs du Traité, et conformément aux méthodes prônées par ce même Traité, d'ouvrir à la concurrence ces communications mal servies entre pays membres, pour permettre l'initiative de nouveaux opérateurs.

C'était difficilement réfutable et ceux qui ont voulu le réfuter en opposant des arguments de faisabilité économique et technique, ont lancé un boomerang qui leur est revenu dans la figure : puisqu'il n'était pas possible de séparer les bonnes des mauvaises communications, eh bien, on libéraliserait tout ! Ce rapport, entre les mains des autorités communautaires, a été un instrument remarquable que ses opposants eux-mêmes ont utilisé dans le sens voulu par la Commission pour arriver, dans un premier temps, à une décision de libéralisation de toute la téléphonie vocale et, dans la foulée, à la libéralisation des infrastructures elles-mêmes qui doit entrer en vigueur le 1er janvier 1998.

Il y a, en matière de Poste, le même contraste choquant - voire pire - au sens de la réalisation des objectifs du Traité de l'Union européenne, entre la qualité des communications postales dans certains pays (notamment l'Allemagne, la France et la Grande-Bretagne), et la mauvaise qualité en général des communications postales entre pays membres : délais trois fois plus longs et pertes dans un pourcentage inacceptable. Là, cependant, l'effet "télécommunications" n'a pas eu lieu. A partir de cet argument, pourtant aussi fort en matière de poste qu'il l'était en matière de télécommunication, on est même pour l'instant dans une impasse. La Commission annonce depuis des années des projets de directives sur la base du Livre Vert qu'elle a publié mais l'accord ne peut pas se faire (un projet de directive, assez anodin, a été publié le 15 novembre 1995). Cette impasse et l'incapacité de ceux qui poussent à la libéralisation ne sont pas un accident, mais tiennent des différences profondes entre ces deux services publics. Ceci dit, le courrier international reste de si mauvaise qualité qu'il y a des détournements à grande échelle des règles qui doivent en principe être respectées par les entreprises ou administrations postales ayant adhéré à l'Union postale internationale.

Le résultat de cette incapacité à trouver un nouvel équilibre, qui tienne compte à la fois de contraintes profondes de service public mais aussi de nécessités économiques impérieuses, a pour conséquence des phénomènes comme la spécialisation que les postes néerlandaises se sont faite dans le repostage de courrier que vous recevez ainsi d'Amsterdam alors qu'il vous est adressé par des correspondants anglais, allemands, suisses ou français ! Cette activité, qui

n'est pas efficace économiquement, le devient dans le contexte du très inefficace échange postal international en Europe.

Mon troisième exemple sera pris dans le domaine de l'électricité. Les grandes entreprises chimiques allemandes se plaignent beaucoup de payer leur électricité plus cher que leurs concurrentes britanniques ou françaises et incriminent certaines dispositions particulières à l'Allemagne. Le subventionnement du charbon allemand par les utilisateurs de l'électricité va disparaître mais, d'une manière plus profonde, les utilisateurs de la chimie allemande incriminent les monopoles de distribution régionaux en Allemagne et voudraient pouvoir s'approvisionner auprès d'autres fournisseurs. La Commission les soutient et se propose d'imposer en Europe l'ATR (l'accès des tiers aux réseaux) qui permettrait à EDF, par exemple, sans passer par les producteurs et distributeurs allemands, de fournir directement BASF selon des termes prévus par un contrat¹.

Les transports de marchandises se développent rapidement à l'échelle européenne - ce qui est une des conséquences naturelles de l'unification de l'espace économique européen - et s'organisent de plus en plus en chaînes logistiques dont les opérateurs cherchent à intégrer au mieux pour leurs clients les divers modes de transport, de suivi et de stockage. Les compagnies nationales de chemins de fer ont une double difficulté à s'adapter à cette évolution, de par leur double spécialisation sectorielle et géographique. Les propositions mises en forme en ce moment à Bruxelles, viseraient à permettre à ces opérateurs logistiques, qui sont les vrais chefs d'orchestre, d'intervenir également comme opérateurs sur les voies de chemins de fer : ils le font déjà sur route et sur mer, pourquoi ne le ferait-il pas sur rail ? C'est d'ailleurs ainsi que les Allemands et les Hollandais organisent la nouvelle ligne de transport de marchandises à grande capacité qu'ils construisent entre le port de Rotterdam et son hinterland allemand.

Naturellement sur cette ligne une part importante du trafic sera assurée par les chemins de fer nationaux, mais ils n'en auront nullement l'exclusivité : de grandes entreprises maritimes envisagent d'acquérir du matériel et d'embaucher des mécaniciens pour intégrer ce tronçon dans leur chaîne logistique. Ceci a donc été inscrit comme une possibilité dans la loi réformant à la fois les NS en Hollande et la DB en Allemagne.

Le mythe de l'Article 90

Les services publics étant désormais au centre de l'activité européenne, il n'est pas étonnant que l'article 90, seul à en traiter, soit devenu mythique dans les discussions entre la France et les autorités européennes. Cet article 90, qui n'est pas très long, dit :

- *alinéa 1er* : les États membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux et exclusifs, n'édicte ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles du présent traité.

- *alinéa 2* : Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt général sont donc 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 qu'il leur a été impartie. Néanmoins, le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la communauté.

- *alinéa 3* : la Commission veille à l'application des dispositions du présent article et adresse en tant que de besoin des directives ou décisions appropriées aux États membres.

C'est énorme, mais probablement insuffisant compte tenu de l'ampleur des problèmes qui se posent aujourd'hui. Pas question de transgresser de manière grave les objectifs et les obligations fondamentaux du Traité ; ceci dit, on comprend bien qu'il y a des problèmes particuliers et qu'il puisse y avoir des accommodements avec les règles de concurrence (ce qui, indirectement, tend à indiquer que les règles de concurrence ne sont pas en elles-mêmes

¹ En fait, EDF semble craindre l'ATR plus que désirer ce genre de contrat et la France est en pointe à l'heure actuelle dans le combat contre l'ATR. Le Conseil des ministres de l'UE doit examiner une directive à ce sujet lors de la réunion des ministres de l'énergie le 14 décembre 1995.

des objectifs fondamentaux du Traité). Mais, une dérogation reste une dérogation : il ne faut donc pas abuser de l'alinéa 2, mais en user parcimonieusement dans la mesure où il est réellement indispensable à la réalisation d'objectifs de service public légitimes.

Qui décide alors qu'une disposition nationale en matière de service public pourrait mettre gravement en cause les objectifs du Traité ? Et si ce n'est pas le cas, qui décide qu'elle est proportionnelle aux objectifs légitimes qu'elle poursuit ? La Commission, sous le contrôle de la Cour de justice. Elles sont les garantes du respect du Traité, ont à cet égard des devoirs spécifiques très clairement inscrits dans les textes, distincts de ceux du Parlement et du conseil des Ministres, et elles en ont les moyens.

Elles n'ont cependant pas le pouvoir de bouleverser des secteurs entiers de l'activité économique ni les équilibres sociaux des pays membres. La Commission a un réalisme politique qui la conduit à n'utiliser que parcimonieusement l'arme de l'article 90 et à ne pas chercher, sur cette seule base, à transformer un secteur entier tel les télécommunications. Dans ce cas, la transformation est venue davantage encore de directives prises en Conseil des Ministres, approuvées à l'unanimité, en particulier par le gouvernement français.

La Cour de Justice et la jurisprudence

D'autre part, l'ampleur des problèmes ne pouvait pas être anticipée par les rédacteurs du Traité de Rome. On peut donc se dire que cette base juridique ne suffit plus et que, compte tenu de son articulation nouvelle à l'autorité politique du Conseil et du Parlement, il faudrait, dans les textes fondamentaux, rétablir un certain équilibre entre les préoccupations politiques et sociales de service public et les préoccupations du marché. Sur cette évolution, qui sera soumise l'année prochaine à de la Conférence intergouvernementale, la Cour de Justice a anticipé, en faisant évoluer la jurisprudence européenne et en enrichissant et précisant l'approche européenne en matière de service public.

Les deux principaux arrêts pris dans cet esprit sont également devenus mythiques et tout le monde connaît M. Corbeau, obscur petit entrepreneur liégeois, qui avait défié la Régie des téléphones et des télégrammes belges (la RTT) en organisant un service d'échanges de correspondances dans des milieux professionnels spécialisés ayant des besoins spécifiques. La RTT a attaqué et, du tribunal national, l'affaire est remontée à la Cour de Justice européenne qui à cette occasion a cherché à définir le service public. Ce qu'elle indique en matière postale comme attribut du service public peut être transposé dans d'autres domaines, ce qu'elle a d'ailleurs fait elle-même ultérieurement dans le domaine de l'électricité.

La Cour commence par dire que la Régie des Postes est chargée d'un service d'intérêt économique général consistant dans l'obligation d'assurer la collecte, le transport et la distribution du courrier au profit de tous les usagers sur l'ensemble du territoire de l'État membre concerné, et ceci à des tarifs uniformes et à des conditions de qualité similaires, sans égard aux situations particulières et au degré de rentabilité économique de chaque opération. Dans ces conditions, elle ajoute, car elle se veut opérationnelle et pense au financement, la Régie des Postes est économiquement tenue d'opérer une compensation entre les pertes réalisées dans les secteurs non rentables et les bénéfices réalisés dans les secteurs plus rentables. Autrement dit, les subventions croisées sont tout à fait légitimes contrairement aux positions de certains partisans de la libéralisation. Donc en définissant le service public de la Poste, elle en explicite la légitimité et en déduit les moyens nécessaires.

Mais l'article 90 du Traité s'oppose à ce qu'une réglementation d'un État membre interdise sous peine de sanction pénale (c'est ce dont M. Corbeau était menacé) à un opérateur économique établi dans cet État d'offrir certains services spécifiques, si ceux-ci sont dissociables du service d'intérêt général, s'ils répondent à des besoins particuliers des opérateurs économiques et s'ils exigent certaines prestations complémentaires que le service traditionnel postal n'offre pas, dans la mesure où ces services ne mettent pas en cause l'équilibre économique du service d'intérêt économique général assuré par le titulaire du droit exclusif.

Les problèmes sont bien exposés et ouverts : à partir de quel moment un service spécifique peut-il être rendu par un opérateur distinct de celui chargé du service d'intérêt économique général, sans mettre en cause l'équilibre économique de celui-ci ?

Réponse des Suédois : tout service postal peut être rendu par n'importe quel opérateur ayant des capacités techniques et financières suffisantes, ce qui ne met nullement en cause la capacité de la Poste suédoise à rendre toutes les obligations de service public telles qu'énumérées dans l'arrêt Corbeau.

Position des Britanniques : il est absolument indispensable pour assurer les opérations de service public de réserver à leur opérateur certains services rentables, c'est-à-dire d'en faire un monopole statutaire, de l'interdire à d'autres opérateurs. L'Angleterre nous prend à contre-pied et ne nous habitue pas dans ces domaines à être sur le front de ceux qui veulent réserver, monopoliser. Les Anglais rejoignent sur ce front les Français, défenseurs acharnés du maintien de l'activité très rentable de publipostage (10 % du C.A., contre 6% pour le courrier entre personnes physiques) dans les services réservés au monopole.

À l'heure actuelle toute la bataille des futures directives en matière postale se joue autour de deux enjeux. L'un, directement lié à la mise en oeuvre du Traité de Rome : la qualité des services entre les États. L'autre, lié à la mise en cause de l'équilibre économique du service d'intérêt général. Les questions sont bien posées et, quelles que soient les décisions, s'il est interdit de libéraliser moins que prévu par les textes communautaires, personne n'empêchera jamais un État membre d'en faire plus.

L'accès des tiers au réseaux

Pour réformer le Traité dans un esprit d'équilibre entre préoccupations de service public et préoccupations économiques générales, on se heurte à des difficultés fondamentales au premier rang desquelles l'ATR, qui pose la question de la répartition des rentes générées par les services publics.

Le professeur Michel Bazet, l'un des juristes de droit public et européen les plus écoutés en France, a fait un commentaire intéressant d'une décision de la Commission, concernant un refus d'accès aux installations d'un port danois. La Commission enjoint dans cette décision qu'une entreprise qui possède ou gère une installation essentielle - c'est-à-dire une installation ou une infrastructure sans laquelle ses concurrents ne peuvent offrir leurs services à leurs clients - abuse de sa position dominante et est donc condamnable au titre de l'article 90 alinéa 3 du traité. L'appliquant de manière extensive au champ du service public, le Professeur Bazet donne de cette décision l'interprétation suivante : le développement de la construction communautaire va dans le sens du droit d'accès des entreprises du secteur concurrentiel aux réseaux publics, conformément aux exigences d'égale concurrence et de libre circulation inhérente à l'existence du marché unique.

Cela veut dire que les mécaniciens et les locomotives de la D.B. doivent pouvoir circuler sur le réseau de la SNCF, que les producteurs anglais d'électricité doivent pouvoir passer des contrats avec Péchiney pour l'utilisation d'électricité dans une aluminerie située en France, que les gros producteurs de courriers doivent pouvoir l'apporter au point de la chaîne postale qu'ils désirent.

Mais, quand M. Branson, PDG de Virgin Airlines, - qui n'a pas caché son ambition de devenir un opérateur de chemin de fer sur longue distance, façon charter et hôtel roulant - voudra traverser le territoire français, trouvera-t-il un sillon (comme disent les cheminots) au moment où il aura envie de passer, compte tenu de l'heure optimale de départ de Londres et de l'heure d'arrivée à Rome ? Et pour l'électricité, que se passera-t-il ? Les électrons ne se déplacent pas à la demande, ils n'ont pas de nom, pas de propriétaire dont on sait qui l'a envoyé et qui va le recevoir. Quand la France, par exemple, vend de l'électricité au Portugal en traversant l'Espagne, cela crée un changement d'équilibre entre le point d'entrée en

Espagne et le point de sortie vers le Portugal et cela change significativement l'équilibre du réseau espagnol.

Le principe de l'ATR ne conduit-il donc pas inévitablement à la séparation des infrastructures essentielles de toutes les activités qui s'y déroulent ? Pour que M. Branson soit traité de manière équitable et trouve le sillon qu'il souhaite, pour que les machines de la D.B. soit dépannées de manière identique à celles de la SNCF, pour que les communications que Mercury envoie sur le réseau de British Telecom ne soient pas - curieusement - de moins bonne qualité que les communications de British Telecom, ne faut-il pas séparer la propriété de l'infrastructure essentielle de l'exercice de toutes les activités pour lesquelles cette infrastructure est indispensable ?

La question vaut d'être posée d'autant, qu'à l'heure actuelle, en France, on observe par exemple que la direction de l'infrastructure de la SNCF a tendance à désavantager les demandes de sillons marchandises par rapport aux demandes de sillons voyageurs, en particulier parce que la culture voyageur est dominante dans la SNCF. Si on ressent cela à l'intérieur même de la SNCF, que va-t-il se passer avec l'ATR ? Peut-on attendre d'un opérateur qui contrôle l'infrastructure et qui, en même temps, l'utilise en concurrence avec d'autres, qu'il les traite de manière équitable au nom de l'intérêt public, de la loyauté et de la concurrence ?

Mais quel en sera le coût ? Est-ce que cela a un sens de gérer dans deux sociétés distinctes la fabrication des horaires et l'exploitation des trains qui sont si étroitement intégrées avec la planification des travaux, les changements de la demande, etc. ? Cette séparation a été faite en Suède, et n'est pas concluante ; les Japonais l'ont soigneusement évitée dans la privatisation de leurs chemins de fer, et les Américains aussi, - alors que les Japonais sont les meilleurs opérateurs voyageurs et les Américains, les meilleurs opérateurs marchandises au monde. Les Anglais sont, quant à eux, dans une situation incroyable avec une British Rail découpée en rondelles.

La loyauté de la concurrence doit certes être assurée, mais n'y a-t-il d'autres moyens de l'assurer qu'un tel tronçonnage qui fait perdre dans certains secteurs de très importantes économies d'échelle, d'envergure et de coordination qu'on ne peut sous-estimer au seul nom de la loyauté de la concurrence.

Pour ou contre le service public ?

Si nous avons donc des raisons de ne pas souhaiter que nos services publics soient passés à la moulinette de la libéralisation, nous en avons aussi pour souhaiter des transformations qui réduiraient des gaspillages.

Ainsi, le monopole d'EDF qui nous a assuré un certain nombre de gains incontestables, nous a aussi privés de la possibilité d'utiliser des technologies efficaces et économiques, du type cycle combiné ou co-génération, qui permettent au Danemark et à la Hollande, bien qu'à une toute autre échelle, d'obtenir des coûts de production inférieurs aux nôtres. Le monopole nous a imposé le choix de certaines technologies, au prix d'un déséquilibre de son parc et de la perte de certains bénéfices, comme l'installation, à l'initiative d'autres opérateurs, de ce type de production complémentaire.

L'éloge de notre T.G.V. n'est également plus à faire mais, dans le même temps, la SNCF, du fait de son organisation interne, et en particulier du fait de l'uniformité des règles d'emploi et de l'absence de flexibilité du personnel dans les différents secteurs, assiste sans pouvoir y faire grand chose au naufrage du trafic marchandises. Or le trafic marchandises est peut-être davantage d'utilité publique, et mérite sans doute plus de financements publics, compte tenu de l'anarchie et des problèmes que pose le transport routier de marchandises, que le trafic voyageur à longue distance.

Mais si la France ne peut pas continuer longtemps à se crispier sur tous les avantages dont bénéficient aujourd'hui les employés des services publics, je ne pense pas pour autant que l'horizon anglais soit celui vers lequel il faille aller. L'exemple suivant le montre.

En décembre 1994, un grand conglomérat, Trafalgar, fait une offre publique d'achat sur une des douze Regional Electricity Company (REC), Northern Electric, qui est le plus septentrional des douze distributeurs d'électricité qui se partagent le territoire britannique et qui ont tous été privatisés en 1991 pour 5 milliards de livres. Or les REC, bien que légèrement écornés, restent largement des monopoles locaux et, à ce titre, sont très profitables. En quelques jours le cours en bourse de la Northern Electric passe donc de 910 à 1010 pence, ce qui est intéressant. Mais ses dirigeants, qui n'apprécient pas cette offre, décident de la contrer et, pour cela, d'offrir à leurs actionnaires un dividende exceptionnel de 507 pence, qu'ils s'engagent à leur verser dans l'année si l'offre est rejetée. Or, quatre ans auparavant l'Etat avait vendu (au "profit" des contribuables) ces actions 204 pence !

Comment un tel écart est-il possible ? En fait, Northern Electric a promis à ses actionnaires de leur ristourner l'intégralité du profit à faire sur la vente du réseau de transmission à haute tension dont le gouvernement britannique ne savait trop quoi faire lors de la privatisation. Il n'était pas question de le laisser aux producteurs car le principe de séparation devait être mis en oeuvre et la concurrence entre producteurs était un objectif de la réforme. Il n'était pas question non plus de le garder propriété publique, c'était contraire à l'esprit de privatisation de la réforme, pas plus qu'il n'était possible de le vendre immédiatement dans le public puisqu'on n'avait aucune idée de ce qu'il pouvait valoir ! On l'a donc donné aux REC. Maintenant, on sait : sa vente devrait rapporter environ cinq milliards de livres, soit presque exactement la somme qui avait été récupérée par le Trésor britannique sur la vente des REC. Comme a dit *The Independent* à cette occasion : "*Ils ont payé le Grid et le reste, on leur a donné gratuitement !*".

De fin 91 à fin 94, la valeur des actions a donc, en moyenne, été multipliée de 3 à 5 selon les REC. Dans le même temps, les salaires des dirigeants ont triplé, sans compter leurs stock options qui se sont trouvées d'autant plus attractives que les actions ont beaucoup monté sans que les dits dirigeants aient été pour grand chose dans la prospérité de leur entreprise. Simultanément, les effectifs ont diminué de 20 à 25 % et les prix payés par les ménages ont baissé de 13 %, amélioration relativement modeste. Le régulateur, qui décide des prix pour les ménages, avait fixé un premier jeu de prix au moment de la privatisation ; il devait, d'après son calendrier, en établir un second en 1994, ce qu'il a fait. Dès le lendemain, la capitalisation des REC passait de 14,8 à 15,9 milliards de livres.

Est-ce là le système que nous voudrions voir généralisé en Europe, où la décision d'un régulateur augmente d'un milliard de livres du jour au lendemain la capitalisation boursière d'entreprises privées assurant les services publics ?

Ceci pose notamment un problème auquel on n'échappera pas dans le reste de l'Europe. Comment un régulateur peut-il avoir des anticipations aussi biaisées, sachant que son honnêteté personnelle n'est pas en cause. Pourquoi a-t-il mis ses devoirs vis à vis des actionnaires - inscrits dans son statut - tellement au-dessus de ses devoirs - également inscrits dans son statut - vis à vis des consommateurs ? Comment s'est-il laissé enfermer dans la nécessité de réviser en mars 1995 des prix fixés en août 1994 pour 5 ans, compromettant ainsi tout l'esprit de la régulation par les *prices caps*, dont l'Angleterre avait voulu montrer la supériorité ? Souffrait-il d'asymétrie d'informations au sens de Laffont et Tirole, le régulateur en connaissant moins sur l'état des entreprises que leurs dirigeants ? Difficile à soutenir, vu les sommes impliquées. Si ces entreprises étaient restées publiques, un tel problème ne se serait pas posé : pas d'actionnaires à rétribuer, pas de dirigeants payés de façon disproportionnée à leur rôle effectif, pas de clients pressurés ni d'employés licenciés.

Mais pour faire passer cette thèse au niveau de l'Union Européenne, il faudra argumenter solidement et savoir y intégrer les obligations fondamentales de l'aventure dans laquelle, au

niveau européen, nous sommes désormais engagés, ainsi qu'une préoccupation suffisamment forte d'efficacité.

DÉBAT

Intervenant : *Plutôt que de rêver de solutions durables et uniformes, n'est-il pas préférable de favoriser les solutions locales ?*

Claude Henry : Il serait à coup sûr déraisonnable d'imposer des critères de qualité postale tels que le courrier déposé la veille au soir à Stockholm soit distribué le lendemain à Santorin mais le Traité, c'est le Traité, tout le monde l'a signé et ses principes sont désormais intangibles. Il faut donc négocier sans cesse pour trouver un équilibre entre les deux pôles.

Int. : *Quelles caractéristiques ont donc ces services dont l'article 90 dit qu'ils ont une spécificité telle par rapport à l'ensemble des activités économiques qu'ils justifient un traitement particulier ?*

C. H. : Les principes du droit public français qui caractérisent les attributions nécessaires du service public, sa continuité, sa légalité, son universalité et son adaptabilité, nous disent quelque chose sur la manière dont les services publics doivent être gérés, mais ils ne nous disent pas quelle est leur essence.

Certains philosophes, à la frontière de l'économie, ont écrit sur les composantes fondamentales de l'équité dans une société, auxquelles le service public peut contribuer.

Des sociologues se sont interrogés sur l'exclusion et sur la nature des besoins fondamentaux dont seraient exclus certains du fait d'une mauvaise gestion des services publics. Ils considèrent l'exclusion non seulement du point de vue de l'individu mais aussi de celui des drames qu'elle crée pour la société.

Chez les économistes, on trouve la notion de biens publics, avec ces composantes particulières que sont les rendements croissants, le traitement des effets externes, ces dysfonctionnements du marché que les services publics peuvent contribuer à corriger.

Armé de ces diverses approches, que peut-on conclure ? On ne peut guère tirer de conclusions générales disant que le service public doit nécessairement comporter tel aspect ou telle composante.

En revanche, considérant par exemple la Poste sous l'angle de l'exclusion, on reconnaîtra son apport important dans les banlieues difficiles, où le guichetier joue un rôle essentiel pour les clients les plus modestes, de surcroît souvent interdits de compte bancaire. Là, le principe d'égalité rejoint la lutte contre l'exclusion : c'est pour ces personnes leur dernier recours. C'est peut-être un des meilleurs critères selon lesquels on peut reconnaître la nécessité d'un service qui ne peut être assuré par le marché. Les contributions de la Poste dans le monde rural ne sont pas davantage à négliger, même s'il n'est pas évident qu'il faille à Quarré-les-Tombes un bureau de poste qui traite en temps réel des ordres de SICAV. La grande dispersion des bureaux de poste britanniques dans les commerces locaux a de même un évident aspect de service public.

Et puis le fait qu'un timbre, dont le prix n'est même plus indiqué, puisse permettre à chacun d'entre nous d'envoyer son courrier n'importe où dans la Communauté est le symbole de la solidarité européenne. Ça a une grande valeur symbolique qui affirme une identité commune, et ça n'est pas la moindre des contributions de la Poste au fonctionnement du marché.

Int. : *Si l'on admet que des considérations de service universel appellent soit des compensations, soit des péréquations, on peut aboutir à un service universel à un prix qui est partout raisonnable mais pas partout le même. En France, on a choisi de le faire par des subventions croisées internes, de telle sorte que le timbre poste soit le même pour tout le monde et que les gens des banlieues payent pour les gens de la Lozère. On peut le faire par d'autres méthodes, par exemple fiscaliser : tout récemment la loi Pasqua du 4/02/95 a décidé que les subventions croisées dans le domaine du transport aérien, pour les liaisons dites*

d'aménagement du territoire, ne seraient plus faites à l'intérieur d'Air Inter mais par un fond extérieur, alimenté par une taxe payée par tout voyageur et dont le montant sera reporté pour maintenir des liaisons structurellement déficitaires.

C. H. : Jusqu'où financer les services publics et comment ? A l'heure actuelle l'abonnement des particuliers au téléphone est subventionné par des fonds venant d'autres sources, en particulier les communications interurbaines. Il est essentiel que l'abonnement ne soit pas trop coûteux parce que sinon un certain nombre d'abonnés modestes ne pourraient avoir le téléphone. On les aurait exclus par le prix d'un service qu'il est essentiel d'avoir.

Est-ce la meilleure manière d'atteindre l'objectif d'intérêt public ? Ne serait-il pas raisonnable de faire comme en Californie où les tarifs sont avantageux pour les plus démunis ? Vous pouvez par exemple, sur certains tarifs, imposer des restrictions d'accès à certains services, qui ne soient pas trop pénalisantes pour la catégorie défavorisée. Vous atteindrez alors votre objectif de service public à un coût bien moindre que la péréquation relativement indistincte pratiquée chez nous.

Int. : *Qu'est-ce qui est susceptible de faire évoluer les services publics ?*

C. H. : Le progrès technique ! La Poste française s'est beaucoup améliorée mais n'a pas encore rejoint la Poste britannique. Cette dernière représente, peut-être accidentellement, le scénario idéal : elle a été préparée pour la privatisation, a subi de profonds changements internes pour la rendre apte à soutenir ce changement économique essentiel et, au dernier moment, une minorité de députés conservateurs dont les voix étaient essentielles au gouvernement de John Major s'y est opposée. La Poste britannique fonctionne donc aujourd'hui remarquablement bien, assure ses obligations de service public et, d'autre part, génère pour le trésor britannique environ 300 millions de livres par an. En France, l'année dernière, la Poste est sortie du rouge.

Int. : *Les services publics n'ont-ils pas également une fonction d'aménagement du territoire ?*

C. H. : Quand, par exemple, la Commission souhaite introduire des mesures en matière de Poste afin de surmonter le problème des obstacles que le courrier rencontre aux frontières, je pense que c'est dans cet esprit. Et en matière de chemins de fer, la DG IV ne cache pas que sa principale préoccupation n'est pas tellement que des trains de voyageurs anglais viennent sur Paris-Lyon faire concurrence au T.G.V. français, mais plutôt de faire en sorte que les marchandises puissent circuler sur les voies ferrées en Europe sans se heurter à toutes ces habitudes de repli sur l'intérieur.

Int. : *Pour maintenir un dialogue fertile entre les parties, comme en Angleterre, il faut que les acteurs soient suffisamment puissants et organisés pour répondre aux consultations publiques,*

Dans le processus communautaire, le problème avec l'alinéa 3 de l'article 90, est qu'il ne prévoit pas ce dialogue : la Commission notifie les directives et les décisions, c'est tout. Certains États - la France et l'Espagne - ont refusé cela et poursuivi la Commission sur un mauvais usage de l'article 90 mais ils ont été déboutés.

Dans les télécommunications, face à ce manque de dialogue, un compromis de 1989 avait pour objet de coordonner les directives de la Commission sur la base de l'article 90-3 et celles du Conseil émanant du Parlement sur la base de l'article 101. Mais il est devenu caduc avec le Traité de Maastricht : les directives d'harmonisation prenant deux ans et demi quand les directives de libéralisation ne prennent que six mois, le contrôle par le Conseil est toujours en retard d'une bataille.

C. H. : La volonté des pères fondateurs était que l'Europe ne se construise pas en dehors de la vie. L'Europe ne peut pas se construire sans des acteurs d'ordres très différents : on a parlé des grands acteurs que sont la Commission, la Cour de justice et bien entendu le Parlement, mais il y a aussi, dans les différents pays d'Europe, un patronat, des organisations de salariés. Or celles-ci sont extrêmement diverses, voire atomisées, ce qui ne facilite pas la discussion.

Compte tenu des diversités, il faudra beaucoup de patience et de temps si nous voulons arriver à maintenir la cohésion économique et sociale prônée par le Traité de Rome.