

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

<http://www.ecole.org>

**Soirée-Débat
"Les Invités"**

*organisée 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} décembre 2000)

**SERVICES PUBLICS ET CONCURRENCE
À LA FRANÇAISE**

par

Marcel BOITEUX

Président d'honneur d'EDF

Membre de l'Institut

Claude HENRY

Directeur de recherche au CNRS

Professeur à l'École polytechnique

Auteur du livre "Concurrence et services
publics dans l'Union européenne" (PUF 1997)

débat animé par

Michel BERRY

École de Paris du management

Séance du 8 décembre 1997
au ministère de l'Éducation nationale,
de l'Enseignement supérieur et de la Recherche
Compte rendu rédigé par Thomas Paris

En bref

La concurrence nuit-elle au service public en le détournant de ses missions ou lui permet-elle au contraire de les remplir mieux à des tarifs plus justes ? Cette question s'est nourrie pendant longtemps de grands principes et de passions. Mais aujourd'hui, la richesse de l'expérience acquise par l'Union européenne et ses États permet de la relativiser - la concurrence n'est pas unique, les services publics diffèrent sensiblement les uns des autres - et de tirer des leçons.

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

INTRODUCTION de Michel BERRY

Dans la langue française, État et Administration prennent une majuscule. Très peu de mots, Dieu ou le Roi par exemple, ont ce privilège. C'est dire le caractère sacré dont ils sont investis ! Être au service de l'État prend un sens proche de ce qu'était jadis être au service du Roi, la seule personne qu'on pouvait servir sans s'abaisser¹. Aujourd'hui, depuis Maurice Allais, Pierre Massé ou Marcel Boiteux, l'État est éclairé : grâce à de savants calculs, les entreprises de services publics établissent de justes tarifications et ne se comportent pas comme des monopoles abusifs. Ses "serviteurs", les agents des services publics, jouissent d'un statut qui les protège des dérives du politique tout en régissant leur recrutement, leur rémunération et leur promotion. C'est finalement toute l'organisation des services publics à la française qui s'articule autour du mythe de l'État bienveillant.

À l'étranger, ce modèle à la française est incompris. On lui oppose volontiers le modèle américain du "marché bienfaiteur", selon lequel une régulation des rapports économiques par le marché conduirait à une société où les échanges seraient justes et où nul n'abuserait d'une position dominante. Pour les services publics en revanche, indispensables et donc enclins à ces abus, il faudrait introduire des institutions de régulation. C'est ce qu'on a fait dans les pays qui ont choisi ce modèle.

État bienveillant contre marché bienfaiteur...

On a donc d'un côté le mythe de l'État bienveillant et de l'autre le mythe du marché bienfaiteur. Pendant longtemps, la Commission européenne s'est gardée d'intervenir dans ces domaines laissés à la souveraineté des États. Mais avec la préparation de l'acte unique puis du traité de l'Union européenne, elle a commencé à se mêler des services publics. L'affrontement entre les conceptions française et anglo-saxonne, inévitable, a donc eu lieu.

Ce soir, nous souhaitons dépasser ces débats passionnés pour entendre les arguments de deux personnalités sur la façon dont on pourrait organiser les services publics en France et dans l'Europe qui se construit : Marcel Boiteux, président d'honneur d'EDF et membre de l'Institut, qui fut pendant longtemps le grand prêtre des services publics à la française, et Claude Henry, professeur à l'École polytechnique et directeur de recherches au CNRS², qui peut être défini comme un agnostique vis-à-vis de ces deux mythes.

EXPOSÉ de Marcel BOITEUX

Introduction

Les services publics : un problème de vocabulaire

Un "service public à la française" est une entreprise publique jouissant d'un monopole réglementaire dans le secteur marchand et assumant une mission de service public. Tous les monopoles publics ne sont pas des services publics à la française ; la Seita, qui fut un monopole, n'en était pas un. D'autres entreprises qui ont des monopoles de service public n'en sont pas non plus parce qu'elles sont privées ; c'est le cas dans le secteur de l'eau. Je fais cette mise au point car de fâcheux malentendus de vocabulaire se sont produits autour de cette notion : à Bruxelles, le service public est une mission alors qu'à Paris, les services publics sont des entreprises.

¹ Philippe d'Iribarne, *La logique de l'honneur*, Le Seuil, 1989.

² Auteur du livre *Concurrence et Services publics dans l'Union européenne*, PUF, 1997.

Sait-on privatiser les monopoles ?

Ces entreprises de service public posent un problème : elles restent des monopoles publics à une époque où l'obsession est à la privatisation et à la concurrence. La problématique est alors la suivante. Si l'on privatise les monopoles, ils se consacreront à gagner le maximum d'argent pour honorer leurs devoirs vis-à-vis de leurs actionnaires. Il faut donc les empêcher d'abuser de leur position par un système de régulation. Mais réguler les monopoles est très difficile sans l'introduction de la concurrence. Or la concurrence n'est pas aisément conciliable avec les missions de service public.

Une résistance de principe

À EDF, le spectre de la concurrence ne nous fait pas peur car, d'une part le programme nucléaire que nous avons conduit nous donne une position concurrentielle confortable à l'échelle européenne, d'autre part nous pratiquons depuis longtemps la vente au coût marginal, comme si nous étions en situation de concurrence. Si nous nous opposons à la privatisation, c'est moins par crainte que pour le principe. En cela, nous sommes à l'opposé d'un certain pragmatisme anglo-saxon : Mme Thatcher n'a pas privatisé pour des principes, elle avait simplement besoin d'argent !

Parlons d'abord de la régulation des monopoles avant d'évoquer l'introduction de la concurrence ; ce pour quoi je voudrais faire un rapide tour d'horizon des grands services publics à la française, à l'exception des télécommunications que je connais moins. Je commencerai par le domaine qui m'est le plus familier, celui de l'électricité.

L'électricité, un monopole naturel

Le transport et la distribution d'électricité constituent des monopoles naturels : à service égal, il est beaucoup plus coûteux d'avoir deux réseaux qu'un seul. Comment empêcher ces monopoles de rançonner leur clientèle ?

Les solutions américaine et anglaise : deux échecs

La solution américaine traditionnelle, qui consistait à mettre en place des commissions de surveillance, ne s'est pas avérée probante : ces commissions, par manque d'information, ont fixé des plafonds de prix tantôt trop hauts, tantôt trop bas et, sous la pression des *lobbies*, ont laissé se créer des subventions croisées qui favorisaient abusivement certains clients.

Dans l'exemple anglais, récent, on a privatisé par grands morceaux et instauré un régulateur. Au stade actuel, le résultat n'est pas très brillant : la productivité a certes fait de grands progrès mais essentiellement au profit des actionnaires et des dirigeants, très peu à celui des clients !

Ces semi-échecs montrent que, sans l'aide du marché et de la concurrence, la régulation d'un monopole est extrêmement difficile, notamment parce que le régulateur doit faire face à une asymétrie de l'information qui l'empêche d'adapter parfaitement son action à l'entreprise qu'il est chargé de réguler.

La solution française : régner pour mieux réguler

Cela nous amène à la solution française, dans laquelle l'entreprise a pour rôle non pas de gagner le maximum d'argent mais d'assumer une mission d'intérêt général. Elle est alors nécessairement publique et le régulateur est à sa tête. Ainsi, j'étais le régulateur d'EDF. Finie l'asymétrie de l'information : j'étais bien placé pour fixer des tarifs rationnels et éviter les subventions croisées. L'incertitude des calculs, la pression des clients ou celle

de l'Administration rendent certes la tâche délicate mais, de l'intérieur, la régulation devient possible. L'État ne fait que contrôler, tandis que le régulateur anglo-saxon doit bâtir de l'extérieur tout son système de régulation.

L'Allemagne : des entreprises bien gérées mais très peu régulées

Le cas de l'Allemagne est un autre exemple intéressant. Les entreprises d'électricité y affichent une bonne productivité... en tout cas au niveau de la nôtre. En revanche, elles sont très peu régulées et leurs tarifs sont 10 % à 30 % plus chers qu'en France. Elles ont donc rapidement prospéré : la RWE³ ne fait maintenant guère plus du quart de son chiffre d'affaires dans l'électricité, elle a racheté des entreprises dans la sidérurgie, dans la communication etc. Si on laisse faire, ce sera un jour comme l'Église catholique avant la Révolution qui, faute de fils de famille pour la ruiner périodiquement, en était venue à posséder la moitié de la France !

Des remèdes pour un système sain ?

Enfin, la problématique est simple : ou l'entreprise est privée et a le devoir de gagner le maximum d'argent, ce qui l'incite à une bonne gestion, mais il faut alors trouver un système pour l'empêcher de rançonner sa clientèle ; ou l'entreprise est publique, investie d'une mission d'intérêt général, et elle régule ses propres troupes, mais elle n'est plus poussée dans sa gestion par la recherche du profit.

Ce système de régulation par la tête n'a pas si mal fonctionné en France, alors qu'il a échoué en Angleterre où la productivité était très mauvaise et en Allemagne où la régulation était insuffisante. Faut-il alors absolument que le système français épouse le modèle anglo-saxon sous prétexte qu'il a été nécessaire ailleurs pour guérir des maladies que nous n'avons pas ?

Les chemins de fer, un monopole sans pouvoir

Un monopole régulé par la pression concurrentielle !

Les chemins de fer constituent un monopole sans pouvoir car ses exploitants n'ont pas le monopole du service rendu : la concurrence de la route et celle de l'aviation ne les laissent pas libres de fixer leurs prix. La régulation tarifaire est donc inutile. De plus, la qualité de la gestion est en principe assurée par la pression concurrentielle. En fait, le système fonctionne mal, non pas par défaut de régulation mais par application tronquée des règles de la concurrence, lesquelles reposent à la fois sur le jeu du marché et sur l'élimination des activités déficitaires : la SNCF vend certes au prix du marché, mais elle n'a jamais voulu ou pu se défaire de ses activités non rentables, fermer ses lignes déficitaires.

Des solutions esquissées ou comment découper le monopole.

On a adopté la solution à la mode, dissocier l'infrastructure et son exploitation pour la circulation des trains. Je pense que c'est là une bonne astuce pour cantonner les déficits mais qu'elle ne résout pas le problème. Pour le résoudre, il faut découper l'entreprise en quasi-filiales, par métiers et par secteurs et, au fur et à mesure de l'évolution du marché, supprimer les filiales, les lignes qui ne sont plus rentables ou les faire subventionner par les collectivités locales intéressées à hauteur suffisante pour rétablir leur rentabilité.

Le cas des chemins de fer à la française est donc très différent de celui de l'électricité. Là, le problème n'est pas lié à la régulation, il tient tout simplement à ce que l'on ne joue pas le jeu du marché jusqu'au bout. Réglons le problème des branches mortes en les

³ Rheinisch-Westfälische Elektrizitätswerke A.G.

supprimant ou en mettant des subventions aux enchères, et la règle sera simple, au moins en théorie : être rentable ou disparaître !

Les lignes aériennes, un cas bien traité

Au début, il y avait un monopole naturel tenant d'abord à l'indivisibilité quand il n'y avait qu'un avion qui allait de Paris à Lyon chaque jour, puis aux rendements croissants lorsqu'il devint possible d'utiliser deux avions de taille moitié moindre. Aujourd'hui, ce n'est plus le cas : il y a de nombreuses lignes aériennes et un trafic énorme ; le monopole naturel a disparu presque partout. S'il y avait évidemment des dispositions à prendre par les pouvoirs publics en matière de sécurité, il n'y avait en revanche plus aucune raison de maintenir le monopole d'Air France sur les grandes lignes. Pour les petites lignes, de petite ville à petite ville, où pourrait subsister un monopole naturel, la question doit être réglée comme pour les chemins de fer, avec un système de subventions mises aux enchères.

Dans ce secteur, je crois que la question a été globalement bien traitée. Mais, paradoxalement, personne ne parle des problèmes liés au monopole naturel de l'aéroport.

Introduire la concurrence en dissociant infrastructure et exploitation

N'arrivant pas à réguler les monopoles de l'extérieur, d'aucuns ont eu l'idée d'introduire la concurrence en dissociant l'infrastructure de son utilisation. On disposait, avec la circulation automobile, d'un exemple frappant tant il était naturel : personne n'aurait imaginé nationaliser la circulation automobile pour rationaliser l'emploi des autoroutes. Peut-on en faire autant ailleurs ?

La dissociation, réalisable dans les télécoms, douteuse dans les chemins de fer

Dans les télécoms, il y a des systèmes concurrents d'infrastructure : le câble, le hertzien, le satellite. En outre, il est possible de dissocier les messages de leurs supports. On peut donc introduire assez de concurrence pour que le régulateur puisse jouer son rôle. La privatisation est alors possible, le régulateur devant seulement veiller à l'équité de la concurrence.

En revanche, dans le cas des chemins de fer, je ne pense pas qu'on puisse vraiment dissocier la gestion des infrastructures de celle des trains de voyageurs qui implique des horaires très précis.

L'accès des tiers au réseau : quelle facturation ?

Dans l'électricité, la dissociation s'exprime sous deux formes. Avec la première, l'ATR (Accès des Tiers au Réseau), les clients d'une certaine importance peuvent acheter de l'énergie à n'importe quel producteur en payant un péage pour l'utilisation du réseau de transport et d'interconnexion. Mais sur un réseau maillé où les kilowattheures vont dans tous les sens, on ne sait pas calculer un tarif inattaquable. Quand des kilowattheures vont de Dijon à Lyon, 40 % font le trajet direct, 40 % passent par Genève et le reste fait le tour par Paris, Bordeaux et Montpellier : à trois cent mille kilomètres à la seconde, cela n'a aucune importance. L'électricité est répartie entre les lignes selon les lois de Kirchhoff et cela change constamment ; il est impossible de suivre son cheminement et donc très difficile de facturer convenablement l'utilisation du réseau. Il faut donc recourir à des tarifs forfaitaires... qui seront rapidement attaqués par ceux qui pourront prouver qu'ils sont pénalisés.

Les supermarchés d'électricité, une idée hasardeuse ?

La seconde forme de dissociation concerne la vente au client final : les grandes surfaces vendent des kilowattheures en payant pour l'emploi du réseau de distribution. Là, on sait calculer des péages car le courant va toujours dans le même sens et descend vers le client.

Mais cette idée, qui va être mise en oeuvre en Scandinavie et en Angleterre, me semble hasardeuse pour deux raisons. D'une part, elle repose sur l'idée simpliste que vendre du kilowattheure est la même chose que vendre du pétrole ou des voitures. C'est faux ! On vend des courbes de charge, un produit extrêmement diversifié. On ne peut pas les vendre toutes au même prix, sans quoi on aura, par exemple, un développement énorme de la demande aux heures de pointe. D'autre part, je crois que le contact avec la clientèle constitue la seule motivation efficace pour le personnel. Le fait de séparer la gestion monopolistique du réseau de la vente au client les prive de cette motivation essentielle.

L'électricité, un cas extrême

On ne peut pas traiter un problème d'électricité de la même façon qu'un problème de chemin de fer : deux kilowattheures qui se rencontrent s'annulent et allègent le réseau ; deux trains qui se rencontrent provoquent une catastrophe ! Par ailleurs, l'électricité n'étant pas stockable, l'offre doit en permanence être adaptée à la demande ; c'est comme si tous les trains devaient tous partir exactement à l'heure et exactement pleins. Mais à Bruxelles, et maintenant dans les Universités, "on met tous les services publics dans le même sac".

Concurrence et service public... ou ce qu'il en reste

Un mot quand même pour finir sur le service public en tant que mission. Il peut s'agir de missions générales - comme l'indépendance énergétique - ou d'obligations individuelles telles que l'obligation de desservir associée à une certaine péréquation des tarifs. Avec l'obsession française d'égalité, cela pose des problèmes énormes : desservir les Antilles ou la Réunion aux mêmes tarifs que les Champs-Élysées entraîne des déficits que des entreprises en situation de concurrence n'assureraient pas, et pour lesquels il est pratiquement impossible de calculer des compensations équitables. Les obligations de service public, quand elles sont poussées à ce niveau extrême, me paraissent difficiles à marier avec la concurrence.

EXPOSÉ de Claude HENRY

Dix ans de révolution dans l'Europe des télécommunications

Pendant les trente premières années qui ont suivi la signature du traité de Rome, les dispositions relatives aux services publics industriels et commerciaux n'ont pas été appliquées. L'union douanière restait à faire, il ne pouvait donc pas être question de s'occuper de télécommunications ou d'électricité. Quant à s'occuper de la poste ou de l'énergie, c'était s'immiscer au coeur même de la souveraineté des États : les autorités européennes n'osaient pas aller si loin.

Les choses ont commencé à changer lorsque les États membres et les autorités européennes, au début des années 1980, ont engagé la transformation vers un véritable marché unique économique. Ce furent l'Acte unique puis le traité de l'Union européenne, ou traité de Maastricht. Ces traités affichaient des objectifs auxquels les services publics et leurs modes d'organisation apparaissaient opposés : services publics

nationaux donc contraires à l'unification, monopoles donc en dérogation aux règles de la concurrence.

Trois petits alinéas qui vont changer l'Europe.

Le traité de l'Union européenne ne fait référence aux services publics que dans son article 90. Ignoré pendant trente ans, cet article constitué de trois brefs alinéas s'est révélé brusquement une arme très efficace aux mains des autorités européennes. Le premier alinéa précise que les services publics sont des services comme les autres et qu'ils doivent donc respecter les règles du traité. Le second dit à peu près le contraire : les services publics sont particuliers, les entreprises qui les assurent remplissent des missions de service public qui justifient des dérogations aux règles de la concurrence. Dans le troisième, l'une des phrases les plus chargées de pouvoir de tout le traité de Rome, stipule que si dérogation il doit y avoir, si ces missions de service public nécessitent la reconnaissance de monopoles pour leurs opérateurs, c'est aux autorités européennes et non pas aux États d'en décider, sous le contrôle de la Cour de justice de Luxembourg.

Une petite décision, une grande révolution

Une petite décision, aujourd'hui oubliée et complètement anachronique, a déclenché une véritable révolution. En 1988, la Commission a édicté une directive - dite de terminaux de communication - selon laquelle la vente des appareils téléphoniques n'était pas un monopole nécessaire aux opérateurs pour assurer les missions de service public. Plusieurs États, la France et la Belgique mais aussi l'Allemagne et les Pays-Bas, ont attaqué la Commission devant la Cour de justice pour abus de pouvoir. La Cour de justice a soutenu la Commission et a même affirmé qu'elle avait le devoir de prendre cette décision, conforme au traité de Rome. La révolution des télécommunications, portée par le changement technologique mais guidée par les autorités européennes, a duré dix ans qui s'achèveront en point d'orgue le premier janvier prochain. Ces dix ans ont été ponctués par une suite de directives, de libéralisation pour les unes - conformes au traité de Rome, d'harmonisation pour les autres - complétant le traité et devant être adoptées par les conseils des ministres.

Une libéralisation... bien régulée

On a parfois caricaturé l'action de la Commission comme celle d'un "libéralisateur" acharné. Au contraire, elle a fait preuve d'une grande mesure en maintenant un équilibre entre directives de libéralisation et directives d'harmonisation (technique, réglementaire, fiscale, etc). Alors qu'aux États-Unis, souvent, la dérégulation s'est opérée sans ce contrepois qui aurait dû garantir en même temps la coordination du mouvement de transformation, le processus de libéralisation qui s'est produit en Europe a cette originalité qu'il s'est accompagné d'un processus de régulation, de nouvelle réglementation. Inévitable, cette régulation doit accompagner la concurrence pour assurer les conditions de son existence.

La concurrence : des formes diverses, des effets variables

Libéraliser, c'est ouvrir à la concurrence. Mais contrairement aux idées qui semblent animer la Commission de Bruxelles, la concurrence n'est ni unique dans ses manifestations ni toujours bénéfique. Son archétype, celle de Schumpeter, qui assure l'innovation et la sélection des producteurs les plus efficaces, a été à l'oeuvre au cours de ces dix années dans les télécommunications. C'est la concurrence en laquelle John Hicks voyait l'antidote le meilleur à ce qu'il estimait être la faiblesse majeure des monopoles, l'attrait pour la vie tranquille⁴. Mais ce n'est pas la seule forme. Dans les

⁴ "The best of all monopoly profits is a quiet life" (*The theory of monopoly*, 1953).

grandes villes de province britanniques, la concurrence entre les bus a provoqué des scènes absurdes et parfois dangereuses : des bus en file indienne dans les rues très fréquentées ou des courses entre autobus pour arriver aux arrêts fréquentés.

La concurrence, bénéfique ou dommageable ?

La concurrence est bénéfique lorsqu'elle est un moteur d'innovation, lorsqu'elle est assise sur un processus de sélection suffisamment actif pour qu'effectivement seuls les plus efficaces restent. La concurrence est dommageable quand les perspectives d'innovation et de sélection ne sont pas assez grandes : alors, elle multiplie les coûts fixes, entraîne les concurrents dans des luttes vaines sur les parts de marché et, parfois, détruit les conditions mêmes du marché dans lequel elle s'inscrit.

La concurrence selon Hayek

Friedrich Hayek a laissé à la science économique l'une de ses phrases les plus célèbres : « *L'interaction entre un grand nombre d'individus génère, bien que chacun d'eux ne possède que des fragments de connaissance, un état de l'économie où les prix correspondent aux coûts* »⁵. Cette phrase a eu une influence considérable à la fois sur l'analyse et sur l'action économique ; elle est manifestement en filigrane derrière les recommandations répétées de la Commission européenne selon lesquelles les prix doivent être orientés vers les coûts. De manière plus subtile, elle vante les vertus du marché pour les seules transactions dont il peut révéler les qualités, à l'exclusion des transactions spécifiques à leurs interlocuteurs. Ainsi, en matière de chemins de fer, la concurrence peut paraître nécessaire dans le transport de marchandises et indésirable dans le transport de voyageurs.

L'exemple des chemins de fer

En effet, le transport des marchandises a plus d'affinités avec les télécommunications entre entreprises qu'avec le transport des voyageurs. Les clients y sont peu nombreux et ont des idées précises sur le service qu'ils attendent ; la concurrence des opérateurs leur permettrait d'obtenir des innovations.

C'est une activité d'intérêt public car elle permet d'alléger certains effets externes du transport routier de marchandises - pollution, congestion, etc. Il ne faut pas pour autant la laisser entre les mains des monopoles publics qui ont contribué pratiquement à la détruire. La concurrence n'est pas systématiquement l'ennemie du service public ; dans ce cas-là, elle est probablement sa meilleure alliée.

Pour les voyageurs, en revanche, l'essentiel réside dans la qualité du système - qualité du respect de l'horaire, qualité de la sécurité - qui prime sur les qualités particulières que tel ou tel opérateur pourrait fournir.

Des alternatives pour dépasser le manichéisme

Voilà pourquoi les Hollandais d'un côté ouvrent le transport ferroviaire de marchandises à différents opérateurs qui feront circuler leurs trains et offriront leurs propres services, et de l'autre refusent l'exemple anglais d'introduction de la concurrence dans le transport des voyageurs. La concurrence est-elle alors condamnée à être tout à tour Docteur Jekyll et Mister Hyde ? Non, Marcel Boiteux l'a rappelé, on peut réconcilier Docteur Jekyll et Mister Hyde, par exemple en ne se focalisant pas sur la concurrence sur le marché, celle qui rend la vie difficile aux habitants des villes de province britanniques,

⁵ *Economics and knowledge*, 1937.

mais en pratiquant soit la concurrence pour le marché - la mise aux enchères, la concurrence potentielle - soit la concurrence par comparaison.

L'expérience de Londres : le succès des concurrences par le marché et par comparaison

En même temps qu'elle nous donne le mauvais exemple de ses villes de province, la Grande-Bretagne nous fournit l'exemple intéressant de la situation londonienne. Les Anglais n'ont pas osé pousser leur expérience jusqu'à Londres et prendre le risque d'y créer la même anarchie qu'en province. Ils n'y ont jamais introduit la concurrence sur la rue entre les autobus. Mais entre 1983 et 1993, ils ont expérimenté la concurrence pour le marché : la London Transport - compagnie publique des transports en commun londoniens - a mis aux enchères 40 % de ses lignes, lesquelles ont été octroyées comme monopoles (par groupes de lignes) aux plus offrants parmi les opérateurs intéressés. Les résultats ont été étonnants. Dans les dix ans qui ont suivi, sur ces lignes, les besoins de subventions ont diminué alors qu'ils n'avaient cessé de croître jusqu'en 1983 et la qualité des services rendus s'est améliorée (véhicules plus confortables, fréquences plus élevées, etc.). La concurrence pour le marché a fonctionné, sans entraîner les désagréments de la concurrence sur le marché des villes de province.

La concurrence par comparaison a aussi fonctionné : sur les itinéraires restés sous le contrôle de la London Transport, les mêmes améliorations se sont manifestées comme si leurs responsables avaient trouvé un stimulant dans la comparaison dont ils feraient l'objet. Les Anglais appellent cela la *yardstick competition*, l'une des formes les plus intéressantes quand les besoins de la coordination interdisent la concurrence sur le marché.

La richesse de l'expérience anglaise

Quelle que soit la forme de concurrence, l'expérience européenne, de l'Union ou de ses États, montre combien la régulation est l'autre face inévitable de l'introduction de la libéralisation. Pour l'avoir mieux compris en Europe qu'on ne l'avait fait aux États-Unis, des fautes graves ont vraisemblablement été évitées, grâce notamment à un dialogue entre les autorités européennes et les États membres.

L'Angleterre, laboratoire de la régulation

Marcel Boiteux nous a suggéré un modèle de régulation. D'autres modèles sont peut-être possibles, c'est ce qui ressort de la richesse de l'expérience des États européens. L'Angleterre, notamment, a constitué ces vingt dernières années un véritable laboratoire économique et social en la matière. Quant à la Suède, son expérience laisse entrevoir une réconciliation entre l'action des autorités européennes et celle du régulateur idéal, chef d'entreprise parfait au-dessus de tout soupçon.

L'Angleterre a fait l'expérience de la régulation des conditions de la concurrence par un régulateur indépendant et notamment du dilemme auquel ce dernier se heurte lorsqu'il doit distribuer des rentes entre les consommateurs et les actionnaires de l'entreprise, une fois celle-là privatisée.

Des motivations financières pour les privatisations britanniques

C'est pour des raisons financières que Margaret Thatcher a engagé son action de dérégulation, de privatisation et de recomposition du paysage des services publics britanniques. Pour sa première grande action, la privatisation de British Telecom en 1984, le gouvernement a préféré vendre l'entreprise comme un tout, par facilité et pour des raisons de rentabilité, plutôt que de la découper dans les tranches qui auraient séparé les activités naturellement concurrentielles des activités naturellement monopolistiques. La contradiction était là : il fallait introduire dans les télécommunications une

concurrence que le mode même de privatisation de British Telecom excluait. Les Britanniques ont dû inventer un mode de régulation adapté à ces circonstances particulières indépendantes d'une réelle volonté de restructuration des services publics.

Une concurrence tuée dans l'oeuf ?

C'est à Bryan Carsberg qu'il est échu d'être le premier régulateur britannique. Son action dans les télécommunications est à l'origine de la doctrine, désormais largement partagée en Europe, de la régulation des conditions de la concurrence. British Telecom entrait en concurrence avec d'autres opérateurs sur l'interurbain et l'international tout en conservant ce que les Américains appellent la facilité essentielle, en l'occurrence le monopole naturel des réseaux locaux. C'était évidemment une recette pour tuer la concurrence que l'on prétendait introduire. La première obligation du régulateur était donc de se substituer à cette concurrence inexistante.

La méthode Bryan Carsberg et ses leçons positives

En 1984, l'ouverture du marché a vu Mercury, filiale de Cable and Wireless - la plus grosse entreprise britannique de fabrication de matériel de télécommunications -, se déclarer comme le concurrent de British Telecom sur la téléphonie interurbaine et internationale. Conformément à la loi - le Telecommunications Act de 1983 -, des négociations se sont engagées sur la question de l'accès aux réseaux locaux - monopole de British Telecom - mais ont échoué sur des conditions d'interconnexion que Mercury jugeait léonines. Le régulateur, Bryan Carsberg, est donc intervenu comme médiateur, mais en vain ; l'asymétrie de l'information cultivée par British Telecom la mettait en position de force. Conformément à la loi, Carsberg a fait après quelques mois une proposition de redevances d'interconnexions, la *draft determination*, qu'il a formulé volontairement en des termes extrêmement favorables à Mercury, et ce pour deux raisons. D'une part parce que la seule façon de favoriser la concurrence consistait à favoriser Mercury, d'autre part parce que cela poussait British Telecom à avoir intérêt à révéler des informations qu'elle dissimulait.

Sa détermination finale, prise après six semaines de négociations légales, est désormais la référence en Europe pour ces situations où un opérateur détient une facilité essentielle. Voilà pour les leçons positives.

L'asymétrie de l'information, piège du régulateur

C'est à Steve Littlechild, ancien professeur d'université et inspirateur du modèle britannique de régulation, qu'il est revenu de faire l'expérience des aspects négatifs, dans le partage des rentes entre actionnaires et consommateurs. La question est plus épineuse que celle des redevances d'interconnexion : les enjeux financiers sont beaucoup plus importants, les acteurs impliqués beaucoup plus nombreux. Steve Littlechild a dû, en 1994, afficher les premiers plafonds de prix applicables aux sociétés distributrices d'électricité. Il l'a fait, dira-t-il, en toute bonne foi, en pensant que les plafonds qu'il annonçait étaient équilibrés vis-à-vis des intérêts aussi bien des actionnaires que des consommateurs. Le lendemain de son annonce, le Financial Times a titré : « *De bonnes nouvelles mais pas pour tout le monde !* » En effet, en une journée, les actions de ces sociétés ont pris 10 % ; en six mois, elles ont pris 100 %. L'immensité de l'effet d'asymétrie de l'information l'avait piégé.

La régulation, outil stratégique pour les entreprises régulées

Cet exemple montre les limites de la régulation à la britannique et son dilemme profond : le régulateur, nécessairement indépendant pour pouvoir réguler les conditions de la concurrence, n'a pas de légitimité politique, et de ce fait, ne peut pas prendre des décisions qui reviennent à partager des rentes pour des milliards de livres, entre le

groupe des millions de nouveaux actionnaires des entreprises privées de services publics, et le groupe des dizaines de millions de consommateurs.

Vous avez face à face un régulateur et des entreprises de service public dont le destin est de s'affronter. Les entreprises, du fait de leurs devoirs envers leurs actionnaires, utilisent le processus de régulation de façon stratégique ; le jeu sur l'information, fondamental, met inévitablement le régulateur en position de faiblesse. Quand il doit réguler le partage des rentes de la distribution d'électricité, il ne peut pas simplement renverser les tables comme l'avait fait Bryan Carsberg car les intérêts sont trop à vif.

L'exemple suédois, une voie à suivre ?

Le marché du téléphone suédois est le plus concurrentiel d'Europe. Pourtant, le principal opérateur, Telia, est resté une entreprise publique. Le régulateur suédois a beaucoup moins de pouvoir formel que le régulateur britannique. En contrepartie, il a des pouvoirs d'investigation beaucoup plus larges qui lui permettent d'entretenir des rapports plus sains avec l'entreprise régulée ; la circulation de l'information est notamment beaucoup plus fluide. Sans pouvoir formel, il est parvenu à régler le problème des redevances d'interconnexion essentiellement grâce à son pouvoir d'investigation, sa capacité à publier ses investigations et l'opinion publique favorable dont il jouit. En face de lui, Telia est aussi extrêmement sensible à l'image qu'elle donne ; il y a donc un terrain de rencontre qui n'existe pas dans le modèle britannique. Peut-être le modèle suédois est-il celui dont nous devrions nous inspirer...

DÉBAT

Le modèle suédois est-il parfait ?

Michel Berry : Il est difficile à faire admettre qu'un régulateur sans pouvoir d'arbitrage puisse exercer son action de manière efficace. Cela va à l'encontre des idées reçues, au moins en France.

Claude Henry : Cette forme de régulation date des années 1860 aux États-Unis : le journaliste Charles Francis Adams présidait la commission de régulation des chemins de fer du Massachusetts avec comme seul pouvoir celui d'enquêter et de rendre compte. En 1870, Adams a écrit aux principales compagnies de chemins de fer pour leur demander comment elles comptaient répercuter la baisse des prix des locomotives. Il n'avait aucun pouvoir mais la perspective d'une bataille devant l'opinion publique a amené toutes les compagnies à baisser largement leurs tarifs. C'est ce qu'on a appelé la *sunshine regulation*.

En Suède, le régulateur n'a guère plus de pouvoir. En tout cas, il n'a pas le pouvoir de fixer des prix plafonds ou de distribuer des rentes. Il ne risque donc pas de tomber dans le même piège que Steve Littlechild. Ne disposant pas de pouvoirs qu'il ne peut pas exercer, il jouit d'une plus grande légitimité vis-à-vis de l'opinion et son action n'en est que plus efficace.

Marcel Boiteux : Cela revient finalement à livrer le système à l'opinion publique. C'est inquiétant : il n'y a qu'à voir ce que cela donne en matière de justice actuellement. Rendre un rapport public, c'est prendre le risque que tel ou tel message soit exploité. Je ne suis pas sûr, par exemple, que ce système puisse fonctionner dans les pays latins.

C. H. : Ce n'est pas réellement livré à l'opinion publique : les lois suédoises précisent de façon très claire les droits et devoirs du régulateur. Il est tenu de suivre un certain nombre de procédures. En tout cas, en Suède, ses rapports sont suivis d'effets !

Les angoisses d'EDF ?

Un intervenant : *Un service public est animé par une certaine morale. Je me demande ce qu'il y a de moral dans l'attitude d'EDF quand elle impose à ses filiales en Hongrie ou au Brésil des ratios de productivité nettement plus élevés qu'en France, notamment par des réductions d'effectifs, ou quand elle inonde les quotidiens et hebdomadaires français de publicité sur elle-même alors qu'elle est en situation de monopole. Je ressens cela comme des symptômes d'angoisse.*

M. B. : EDF est maintenant un groupe et EDF International est une autre entreprise, avec d'autres principes, des principes d'entreprise privée. Par ailleurs, EDF France est en concurrence sur certains secteurs, notamment le chauffage, ce qui explique une partie des campagnes publicitaires. Il peut s'agir aussi de campagnes d'information sur le nucléaire.

La morale des services publics.

Int. : *Je n'ai décelé chez aucun de vous deux de traces d'angoisses. Par ailleurs, vous n'avez parlé ni l'un ni l'autre des usagers, une notion morale fondamentale pour la République. Il ne me semble pas qu'une société puisse avoir une cohérence sans fondements moraux.*

Quand je me promène dans la campagne vosgienne le long de voies ferrées désaffectées qui traversent des villages que le train ne dessert plus, je me demande ce que peut être cette notion d'efficacité que vous définissez en termes de marché. En tout cas, elle ne me semble pas avoir de connotation morale. Je crains qu'au nom de cette efficacité, l'on oublie les valeurs fondamentales des services publics à la française !

C. H. : La morale est certainement un fondement du service public. Une loi du 29 juillet 1992 prévoit notamment que personne ne devrait être privé de l'accès à l'eau et à l'énergie. Mais cette loi n'a jamais été appliquée : ce sont les organisations caritatives, Secours Populaire Français, Secours Catholique, Cimade, etc. qui payent les dizaines de millions de francs de factures impayées. La plupart de ces cas, pourtant de réelles incapacités de payer l'accès à l'électricité, ne sont pas réglés par EDF ni par l'État, qui se présentent pourtant comme garants des services publics à la française.

C'est bien de parler de morale mais c'est le rôle de l'économiste de parler de la hiérarchie dans les impératifs moraux et du coût de la morale. Quand une ligne de chemin de fer coûte des millions par an au contribuable, on peut se demander selon quels critères on a défini cette ligne comme une obligation de service public.

M. B. : Ce n'est pas l'agent d'EDF qui doit décider qui paye et qui peut ne pas payer. Mais, depuis très longtemps, nous versons de l'argent aux services sociaux, à charge pour eux de choisir ceux qu'ils aideront à payer leurs factures.

Int. : *Quand vous parlez de déficit dans un service public, nous ne sommes plus d'accord. Dans les services publics, il ne peut pas y avoir de déficit : l'accès de tous aux droits élémentaires qu'ils garantissent n'a pas de prix.*

C. H. : Il faut être clair sur ce que doivent être les missions de service public. Ne pas avoir de coupure d'eau ou d'électricité est indispensable, tout comme il est indispensable d'avoir accès aux services financiers de La Poste dans les banlieues défavorisées. Là, il y a réelle contribution à ce que vous appelez la morale, à ce que la Commission européenne appelle le devoir de solidarité. Pour pouvoir faire cela dans de bonnes conditions, vous devez aussi être rigoureux dans l'allocation de vos moyens.

Diffusion février 1998