

Libéralisation et nouvelle gouvernance des services publics en réseau : crépuscule ou renouveau du « service public à la française » ?

Philippe BANCE
Université de ROUEN

Résumé :

La politique européenne de libéralisation, engagée depuis la fin des années quatre-vingt, a profondément transformé les services publics en réseau. Les fondements et le mode de gouvernance du service public à la française s'en trouvent bouleversés avec l'ouverture à la concurrence. L'objet de cette contribution est d'analyser ces transformations qui jettent les bases en Europe d'un nouveau modèle afin d'en préciser les caractéristiques. La gestation en cours tend à conférer au modèle européen des traits proches de ceux de son homologue américain, fondé sur une « gouvernance orientée actionnaire privé régulé ». Une réelle reconnaissance du rôle essentiel des missions de service public et un retour d'expérience sur le modèle français pourraient permettre à l'Europe de concevoir son propre modèle de services publics, le basant sur la « gouvernance socialement responsable ». Ses caractéristiques reposeraient dès lors sur un l'équilibre entre intérêt général et concurrence, la prise en compte des potentialités des organisations dans l'internalisation des missions de service public et une plus forte implication des diverses parties prenantes aux organisations.

Abstract :

The European policy of liberalization, engaged since the end of the eighties, deeply transformed the public service into network and particularly the French one. The object of this contribution is to analyse these transformations which provide the foundations in Europe of a new model and to specify its characteristics. The European model draws nearer from the American one, which is based on a “regulated private shareholder governance”. By integrating the essential role of the missions of general interest and the experience of the French model, Europe is able to design its own model of public services, basing it on the “socially responsible governance”. Its characteristics would be based on equilibrium between competition and general interest, on the potentialities of the organisations to the internalisation of the public interest and on a stronger implication of stakeholders.

Le service public est aujourd'hui très populaire en France malgré les mouvements sociaux qui le touchent épisodiquement. Les sondages d'opinion révèlent cet attachement. Près de deux français sur trois jugent positivement le fonctionnement du service public.¹ Le Président de la Commission européenne, Romano Prodi, a lui-même rendu hommage en 2002 au « niveau d'efficacité des services publics français » ajoutant que « c'est la force de la France et qu'il serait bon que des pays imitent cette efficacité ».² Pourtant, le « service public à la française » semble aujourd'hui menacé dans ses fondements et dans son mode de gestion.

Depuis l'Acte unique (1986), le dynamique de libéralisation de l'Union européenne joue un rôle majeur dans la transformation progressive des services publics nationaux. En effet, la dynamique de la construction européenne remet profondément en cause le mode de fonctionnement du service public. Après une quinzaine d'années de libéralisation, une évaluation des effets de ce processus peut être dressée pour analyser les perspectives d'avenir du modèle français. Cette analyse amène à étudier les répercussions du processus sur l'émergence d'une nouvelle gouvernance des services publics.

D) Un processus de libéralisation des SIEG en voie d'achèvement

Dès l'origine, l'Union européenne a pris en compte l'existence de services publics, en introduisant le concept spécifique de SIEG, sans cependant en définir précisément le contenu. Il était clair néanmoins que les services marchands en réseau, comme le transport, les services postaux, l'énergie et les communications, en relevaient et entraient dans le champ de compétence de l'Union européenne, du fait de leur répercussion sur les échanges communautaires.³ L'Union s'est pourtant très largement désintéressée de ces activités jusqu'aux années quatre-vingt, laissant les États membres presque totalement libres de les instrumentaliser à leur guise. C'est ainsi que les grandes entreprises nationales françaises des secteurs électrique, ferroviaire et des télécommunications ont procédé à des investissements massifs à des fins de relance macroéconomique durant les années soixante-dix [Bance et Monnier, 2000]. La situation a radicalement changé après la signature de l'Acte unique européen qui fixait pour objectif l'instauration du « marché unique ». La libéralisation des SIEG, impulsée par la Commission européenne, devient à cette occasion la doctrine cardinale de l'Union européenne. Les fondements libre-échangistes du Traité de Rome trouvent application dans le cadre d'une politique de concurrence active et expansive de la Commission européenne. Elle s'exerce par la mise sous surveillance des entreprises de services publics et par l'obligation d'ouverture des SIEG à la concurrence.

¹ Sondages CSA / Capital des 29 et 30 mai 2000 et CSA / Sélection du Reader's Digest du 17 juillet 2002. Les services publics français y obtiennent en 2002 une note de 12,1 sur 20, 87% des sondés jugent les agents des services publics compétents, 68% dévoués, 61% disponibles, 56% motivés et 77% privilégiés. L'attachement des français y est plus grand vis à vis des services publics de l'électricité, de la poste, de la mairie, du téléphone et de la santé que vis à vis de ceux des transports, de la télévision, de l'emploi et de la justice (www.csa-fr.com/fra/dataset/data2002/opi20020717b.htm). D'autres sondages confirment ces données comme celui de la Commission européenne : Eurobaromètre 58, Les opinions des consommateurs sur les services d'intérêt général, de décembre 2002 (www.europa.eu.int/comm/consumers/cons_int/serv_gen/cons_satisf/index_fr.htm) ou CSA/l'humanité de janvier 2000 (www.humanite.fr/journal/2000-01-08/2000-01-08-217956).

² Le Monde, 17 avril 2002

³ La notion de « Services d'Intérêt Economique général » est utilisée aux articles 16 et 86 §2, du traité CE. Malgré l'absence de définition, un consensus s'est progressivement établi pour considérer qu'en relèvent les activités marchandes soumises à des obligations spécifiques de service public. Cette approche tend ainsi à y inclure la distribution d'eau, les transports urbains. On pourrait également étendre cette notion, bien que cela ne soit pas le cas dans le discours communautaire, au logement, aux services bancaires et au transport aérien.

A) La mise sous surveillance des entreprises de service public

Dès la fin des années quatre-vingt, la Commission européenne mène une politique spéciale de surveillance des entreprises publiques. Elle touche notamment les services publics en réseau national qui, dans la plupart des pays de l'Union, sont propriété publique. L'objet de ces contrôles est d'éviter que ces entreprises ne puissent échapper aux règles concurrentielles communes, du fait de leur lien particulier avec les autorités publiques nationales. Les aides d'État font ainsi l'objet de contrôles rigoureux des autorités communautaires, au point de confiner à la suspicion permanente à l'égard des entreprises publiques. La Commission européenne élabore à cet effet la doctrine dite de « l'investisseur privé en économie de marché ». L'entreprise publique est censée adopter un comportement conforme à celui d'une firme privée à la recherche du profit et l'État, l'attitude d'un actionnaire privé [Pernin, 1996]. La Commission européenne surveille également les subventions croisées au sein des firmes, exige des opérateurs la notification des compensations entre activités et procède à des vérifications particulièrement tatillonnes des comptes des entreprises publiques. Ces contrôles communautaires limitent bien évidemment la capacité des entreprises en charge de services publics à remplir les missions particulières qui leur sont confiées.

Jusqu'en 1993, la Commission européenne est confortée dans cette attitude par l'interprétation libérale des Traités de la Cour de Justice européenne. L'exemption des services publics aux règles de la concurrence, prévue par le Traité de Rome⁴, tend ainsi à tomber en désuétude. La difficulté croissante des services publics à remplir, notamment pour des raisons financières, leurs missions d'intérêt général suscitera cependant de vives réactions. Deux arrêts, Corbeau (1993) et commune d'Almelo (1994), de la Cour de Justice européenne vont opérer une première inflexion : ils autorisent des restrictions à la concurrence et des compensations entre activités rentables et non rentables pour les entreprises en charge d'un service public afin de permettre l'accomplissement de leur mission particulière. La Cour de Justice prend à cet égard acte des risques « d'écroulement » de la clientèle par les nouveaux entrants avec l'ouverture à la concurrence. Une seconde inflexion de la politique communautaire interviendra avec l'arrêt Ferring de 2001, et sera confirmée par l'arrêt Altmark de 2003, concernant cette fois les aides d'État. Selon cette jurisprudence de la Cour de Justice, une aide publique compensant des prestations relatives à des obligations de service public n'octroie pas un avantage concurrentiel et ne peut donc pas être qualifiée d'aide d'État. Dès lors, elle n'est pas soumise à l'obligation de notification préalable et à l'approbation de la Commission européenne.

Cet assouplissement de la politique européenne ne lève pas totalement l'insécurité juridique qui pèse sur le financement des obligations de service public, bien qu'un débat se soit engagé dans l'Union, notamment au Parlement européen, pour offrir de meilleures garanties [L'option de confrontations Europe, 2003 et Parlement européen, 2003]. Les SIEG n'en restent pas moins aujourd'hui sous surveillance des autorités communautaires. Les dérogations qui leur sont concédées vis à vis des règles de la concurrence se doivent d'être parfaitement justifiées et ne donner lieu qu'à un financement proportionné aux charges correspondantes [Commission européenne, 2004].

⁴ L'article 86 §2 (ex 90 §2) du traité CE stipule que « les entreprises chargées de la gestion d'un service d'intérêt économique général... sont soumises... aux règles de la concurrence dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté ».

B) L'ouverture à la concurrence des services publics en réseau

Pour ouvrir à la concurrence les services publics, les autorités communautaires ont produit une importante réglementation reflétant un « pragmatisme doctrinalement enraciné ».

1) La dynamique de la réglementation concurrentielle

L'ouverture à la concurrence, que l'on taxe souvent de déréglementation, ne signifie aucunement disparition ou même limitation de la réglementation. Les autorités communautaires ont au contraire multiplié les textes contraignants afin d'ouvrir les marchés à la concurrence. Leur politique fut progressive, agençant échelonnement chronologique et choix sectoriel.

Le premier secteur ouvert à la concurrence fut celui des télécommunications. Dès 1988, une directive de la Commission européenne engage dans la libéralisation⁵. Elle sera suivie de nombreuses autres qui marquent une forte volonté des autorités européennes de faire avancer rapidement la libéralisation⁶. En janvier 1998, le marché des télécommunications est ainsi totalement ouvert à la concurrence, hormis pour les communications locales qui restent souvent sous monopole des opérateurs historiques.⁷ L'ouverture à la concurrence tend à devenir totale, les autorités européennes ayant récusé dans ce secteur la préservation d'un espace de monopole naturel. Ce choix des télécommunications comme secteur phare de la libéralisation ne doit rien au hasard. Le développement des technologies de l'information et de la communication suscitent l'apparition de nombreuses activités nouvelles à valeur ajoutée (terminaux, téléphonie mobile, services liés au réseau internet). La Commission européenne ne manque pas d'insister sur l'accroissement du volume des emplois et les baisses de prix qui ont suivi la libéralisation des télécommunications pour justifier une problématique de libéralisation systématique. [Livre vert, 2003].

Dans le transport aérien⁸, la dynamique mondiale de la libéralisation a également poussé l'Union européenne à ouvrir rapidement ce secteur à la concurrence entre compagnies européennes, en trois étapes successives. Le premier « paquet » de mesures, adopté dès décembre 1987, limite le droit des gouvernements nationaux de s'opposer à la mise en place de nouveaux tarifs. Le second paquet de 1990 accroît la flexibilité des prix et de la répartition de capacité. Enfin, le troisième paquet, mis en œuvre progressivement de 1993 à 1997, instaure la libre prestation de services, la liberté tarifaire et autorise le cabotage, c'est-à-dire la capacité d'exploiter une route transitant par un État membre.⁹

La Commission européenne a commencé à prôner la libéralisation totale des secteurs électrique et du gaz dans les années quatre-vingt-dix. Une directive de 1996 (96/92) fixe le cadre de la libéralisation du marché intérieur de l'électricité et débouche sur une ouverture

⁵ On peut remonter à 1984 pour voir l'Union opter pour la libéralisation de ce secteur.

⁶ La directive 88/301 est relative à la concurrence dans les marchés de terminaux de télécommunications ; la directive 90/387 aux services (amendée par les directives 94/46, 95/51 et 96/2). La directive cadre 90/387 est relative à l'établissement du marché intérieur des services de télécommunications. Elle sera complétée par les directives 92/44 (pour la fourniture d'un réseau ouvert aux lignes louées), 95/62 (pour la téléphonie vocale), 97/13 (pour les autorisations générales et les licences individuelles), 97/33 (pour l'interconnexion en vue d'assurer un service universel et l'interopérabilité).

⁷ Ce monopole est en voie de disparition aujourd'hui avec le dégroupage de la boucle locale. De multiples critiques concernent cependant les retards pris en la matière.

⁸ Les transports aériens ne figurent pas dans le discours communautaire parmi les SIEG. On leur reconnaît néanmoins la particularité de pouvoir être soumis à des obligations de service public dès lors que leur activité est de nature à influencer sur le développement local.

⁹ Europa.eu.int/comm/transport

progressive à la concurrence du secteur. Dans le secteur gazier, une directive de 1998 (98/30) engage dans la même voie. La directive de 2001 (2001/78) va plus avant en fixant l'échéancier de la libéralisation totale du marché des secteurs électrique et gazier : liberté de choix pour les utilisateurs non résidentiels dès 2003 pour l'électricité, 2004 pour le gaz, et 2005 pour tous les utilisateurs sans exception des deux secteurs. Les conditions d'un accès non discriminatoire au marché ont été établies sur des bases similaires : séparation de la gestion des infrastructures de réseau, des activités de production et de vente (sauf pour les entreprises de petite taille), mise en place de régulateurs nationaux indépendants surveillant notamment les tarifs pratiqués. La libéralisation des secteurs électrique et gazier reste cependant à ce jour plus formelle que réelle. Ainsi, en 2003, hormis pour le Royaume-Uni, l'Allemagne et l'Italie, la part de marché de la « clientèle éligible », ayant donc possibilité de choix de son fournisseur, est inférieure à 22,5 % dans chacun des pays membres de l'Union [Cussagnet, 2004]. Mais la concurrence est déjà très vive sur le segment des gros utilisateurs.

Dans le secteur ferroviaire, la libéralisation fut engagée en 1991, par la directive 91/440, poursuivie en 1995 (directives 95/18 et 95/19), puis en 2001 (2001/13 et 14). Ces directives successives se sont attachées à instituer un élargissement du droit d'accès au réseau pour de nouveaux entrants et une ouverture progressive du secteur, pour aboutir à terme à sa libéralisation totale. Pour ce faire, la réglementation octroie une autonomie aux gestionnaires d'infrastructures par rapport aux opérateurs historiques, en empêchant notamment ces derniers de spécifier les droits d'accès (tarification, répartition de capacité, conditions de sécurité). Elle garantit par ailleurs aux entreprises ferroviaires des autres pays de l'Union le droit de se voir délivrer des licences, même régionales, dans chaque État membre. Ces dispositions ne concernent cependant pour l'heure que le fret. Elles permettent déjà à une entreprise ferroviaire d'un pays d'effectuer le transport de marchandises dans un autre ou entre deux autres pays, sans qu'il s'agisse de cabotage. La libéralisation du transport de voyageurs pourrait être la prochaine étape, bien que des réticences, notamment de la France, se soient manifestées, marquant la préférence en la matière pour la coopération par rapport à la concurrence.

Enfin, la politique postale européenne a démarré avec le livre vert de 1992 suite à l'extension de la concurrence privée dans le secteur. La libéralisation du secteur a été par la suite rythmée par l'adoption de deux directives. La première, de décembre 1997 (97/96), libéralise le courrier express et définit le service universel postal¹⁰. Elle fixe encore des normes de qualité du service universel, les principes de transparence des comptes et la création d'instances réglementaires nationales indépendantes des opérateurs publics. Cette première étape franchie, l'Union décide dès 2000 l'accélération de la libéralisation. La directive 2002/39 ouvre totalement à la concurrence le segment du courrier trans-frontières sortant. Elle fixe également un calendrier restreignant le champ du service universel et le monopole des entreprises qui en sont dépositaires : il est réservé aux envois de moins de 100 grammes à partir de 2003, de 50 grammes en 2006.

Par delà ses variantes calendaires et rythmiques, la problématique communautaire présente une grande similarité pour chacun des services publics en réseau. Il s'agit d'aboutir à la libéralisation totale (ou quasi-totale) de chaque secteur, en l'assortissant éventuellement (de manière temporaire ?) de clauses de service universel. L'approche relève d'une conception téléologique de la construction européenne [Assemblée nationale française, 1998], lui

¹⁰ La notion de service universel, inspirée de l'expérience américaine, est définie par la Commission européenne comme relevant du souci d'assurer pour tous un service de qualité, à un prix abordable.

associant une finalité essentielle pour ne pas dire unique : la construction d'un vaste marché concurrentiel et reléguant en arrière plan les considérations de service public.

2) Les fondements de la problématique d'ouverture des marchés

Les justifications de la politique communautaire de libéralisation des SIEG sont fondées sur plusieurs types d'arguments. Les innovations technologiques qui se sont produites durant les deux dernières décennies ont tout d'abord créé des conditions très favorables pour un changement de mode d'organisation et le décloisonnement des marchés. Ces innovations permettent en effet de faire éclater les anciens monopoles publics intégrés. Elles contribuent à une différenciation de l'offre, à travers le développement de nouveaux services à valeur ajoutée qui complètent les services de base. Avec l'ouverture à la concurrence, les innovations technologiques peuvent s'accompagner d'innovations commerciales fortes permettant de satisfaire une demande sociale plus exigeante tant du point de vue de la qualité que de la diversité. La diffusion des technologies nouvelles et l'accroissement de la gamme des services offerts à la clientèle peut s'accélérer grâce au dynamisme commercial de firmes qui cherchent à s'implanter sur de nouveaux marchés en forte croissance. Les baisses de prix réalisées qui accompagnent les changements techniques peuvent également se faire plus rapidement. L'ouverture à la concurrence permet également d'impliquer des acteurs privés à la recherche de nouvelles opportunités de croissance, notamment sur des marchés en plein essor, tant au plan européen que mondial. Elle peut encore permettre de bousculer le comportement rentier d'organisations protégées par le monopole et les barrières réglementaires, susciter un phénomène général de course à la compétitivité et de maîtrise des coûts [Bauby, 2004]

Au delà de ces arguments technico-économiques, les autorités communautaires ont également trouvé une autre vertu au processus de libéralisation : mettre en cause des monopoles nationaux jugés protectionnistes et donc contraires à l'intérêt général européen.¹¹ La disparition des monopoles permettait aux firmes des autres pays de l'Union de s'installer sur les marchés nationaux et contribuait à l'institution du marché unique. Dans cette perspective, on comprend que, sur la base de l'argument de la réciprocité dans l'ouverture des marchés, les autorités communautaires aient souvent amené les différents pays de l'Union à suivre dans les réformes les pays européens les plus libéraux..

Mais, ces arguments ne se suffisent pas en eux-mêmes pour expliquer l'engouement des autorités européennes pour la libéralisation, notamment dans leur perception unilatérale et excessivement généralisante des bienfaits du phénomène. La Commission européenne se contente en effet de créditer les seuls effets positifs de l'ouverture des marchés [Livre vert, 2003]. Si l'argumentaire peut à certains égards présenter un caractère persuasif pour le secteur des télécommunications, sa validité est très discutable pour l'ensemble des SIEG. Il convient en effet de prendre en compte les spécificités de chaque secteur et notamment les dysfonctionnements qui peuvent résulter de l'ouverture à la concurrence. Les récents accidents ou défaillances intervenus dans le monde dans les secteurs du transport ferroviaire et de l'électricité après la libéralisation renvoient clairement au principe de précaution. La problématique de libéralisation systématique de l'Union, les fortes réticences pour effectuer un bilan d'ensemble complet de l'expérience passée avant de poursuivre le processus

¹¹ Dans le 22^{ème} rapport sur la politique de concurrence de 1992, la Direction générale de la concurrence de la Commission européenne, le monopole est décrit comme « une structure qui a tendance à favoriser les abus de position dominante. Elle restreint ainsi la libre prestation des services et la libre circulation des marchandises. Elle s'accompagne en outre souvent de discriminations fondées sur la nationalité ».

d'ouverture à la concurrence¹² amènent à considérer que la politique engagée en Europe relève également pour une large part d'options doctrinales néo-libérales très affirmées.

Cet enracinement doctrinal ressort des options affichées en Europe depuis la fin des années quatre-vingt, notamment dans une mise en cause radicale des monopoles. Celle-ci trouve clairement inspiration auprès des théories des marchés contestables, de « l'industrial organisation » et de la capture du régulateur¹³.

La politique européenne s'est en effet attachée depuis une quinzaine d'années à appliquer aux SIEG certaines des recommandations principales de la théorie des marchés contestables. Comme le préconise la théorie, les barrières réglementaires à l'entrée des firmes ont été abolies concernant les anciens monopoles publics intégrés. On a restreint la portée de leur statut protecteur de « monopole naturel », en réduisant le plus possible les contours du monopole (à l'infrastructure du réseau) et en ouvrant le plus largement l'espace concurrentiel des services (des activités à valeur ajoutée). Ceci relève d'une forte volonté de créer des incitations à l'efficacité par les menaces d'entrée de compétiteurs. La politique communautaire va cependant au delà des strictes recommandations de la théorie des marchés contestables en cherchant à susciter non pas seulement une concurrence potentielle mais surtout à instiller systématiquement une concurrence effective sur le marché. Les autorités communautaires situent ainsi leur action hors du champ de cette théorie en faisant purement et simplement disparaître, comme dans le secteur des télécommunications, l'espace du monopole naturel. La politique de dé-intégration verticale des anciens monopoles naturels par la séparation du gestionnaire de réseau et du producteur-distributeur renvoie également plus particulièrement à la théorie traditionnelle de « l'industrial organisation » (le schéma SCP), attachée à prévenir les abus de position dominante par une politique de structures industrielles concurrentielles. La théorie de la capture du régulateur sert à cet égard de supplément argumentaire pour justifier la suppression des monopoles et l'ouverture effective des marchés à la concurrence. En effet, dans cette perspective, l'avantage informationnel du monopole par rapport aux pouvoirs publics lui permet de bénéficier d'une quasi-rente, de spolier le consommateur et s'avère donc préjudiciable à l'intérêt collectif. L'ouverture à la concurrence serait dès lors source d'information pour les pouvoirs publics, les entreprises en compétition étant contraintes d'afficher leurs performances. L'ouverture serait dès lors bénéfique bien que pouvant faire perdre en économies d'échelle : seul un monopole à rendements fortement croissants pourrait dans cette perspective justifier un renoncement à la concurrence.

Ce type d'approche laisse cependant sans réponse, comme on va le voir, un ensemble de questions relatives à l'organisation et à la gouvernance des services publics.

II) Vers une nouvelle gouvernance des services publics en Europe

La libéralisation des SIEG a profondément modifié les conditions d'exercice de leur activité, au point que l'on puisse y voir « une mise en cause des services de réseaux par la

¹² Lors du débat au parlement européen concernant le rapport Herzog sur les services d'intérêt général (fin 2003, début 2004), la question de la libéralisation fut un point de conflit patent. Le rapporteur dut, pour faire adopter son rapport, souligner les bienfaits de la libéralisation passée, mettre en retrait la question de son évaluation et prôner la poursuite du processus.

¹³ On se référera aux travaux fondateurs de [Baumol, Panzar et Willig, 1982] pour la théorie des marchés contestables, à ceux de [Scherer, 1971] pour l'industrial organisation, de [Stigler, 1971] pour la théorie de la capture la théorie du régulateur. On pourrait également faire référence à la théorie des « ressources essentielles » [Glais, 1998] fondée sur l'interdiction de l'abus de position dominante. Un bien reçoit cette appellation et doit être ouvert à la concurrence lorsqu'il constitue une barrière à l'entrée sur un marché ou permet de demander un prix abusif à des tiers n'ayant pas d'autre alternative que de l'utiliser pour accéder au marché.

réalisation du marché intérieur » [Sénat français, 2002]. Plus encore, on pourra y déceler une rupture avec le modèle du « service public à la française » malgré la prise en compte au plan européen de certaines de ses valeurs. Un nouveau mode de gouvernance des services publics en réseau tend ainsi à s'esquisser, bien que le modèle soit encore loin d'être stabilisé.

A) La disparition d'un mode alternatif de gouvernance

Le « service public à la française » a souvent été présenté comme une des composantes clef de l'exception française [Stoffaës, 1995]. Ce point de vue mérite précision. Le modèle français des grandes entreprises publiques en réseau auquel on fait alors référence¹⁴ s'inscrit à bien des égards dans une tradition européenne d'après-guerre du service public. Du point de vue théorique, on peut l'inscrire dans la conception allaisienne du rendement social maximal, où le monopole public intégré verticalement prend en charge l'activité pour rétablir l'optimalité parétienne. Ce modèle du service public à l'européenne s'oppose traditionnellement au modèle américain des « public utilities », fondé sur la régulation publique des entreprises privées dans les industries de réseaux.

Au delà de ces traits communs et si l'on se place dans la perspective de l'analyse historique voire régulationniste, le modèle français présente d'évidentes spécificités vis à vis de ses homologues européens. Les influences du cartésianisme, du colbertisme et du jacobinisme, l'héritage de l'école du droit public issue de Duguit, des ingénieurs économistes ont en effet forgé une culture particulière du service public. Contrairement à l'idée répandue, cette culture ne procède pas d'un étatisme étroit. La tradition française est bien marquée par une forte influence des autorités publiques : l'État est au centre du système. « Le service public à la française peut être considéré comme la mise en forme juridique de prérogatives de puissance publique » [Valette, 2000] censées incarner une conception transcendante de l'intérêt général. Cependant, cette mise en forme s'accompagne d'une forte implication des organisations assumant le service public non seulement dans la prise en charge mais également dans la spécification des missions d'intérêt général : élaboration de normes techniques et recherche de solutions pour contribuer à la réalisation de l'intérêt général. Cette approche est souvent interprétée, notamment par la Commission européenne, comme une confusion des genres, un nuisible mélange des rôles distincts de joueur et d'arbitre. L'argumentaire, imprégné de la philosophie de la capture, mérite pour le moins d'être nuancé : le modèle français peut conduire à des dérives mais il est également porteur de potentialités qui en ont fait la notoriété internationale. Les dérives sont connues et portent sur l'aptitude des organisations, grâce à leur capacité d'expertise économique, à dicter aux autorités publiques la conduite à tenir. L'expression d'État dans l'État attribuée à l'entreprise EDF est symptomatique de cette approche. Plus généralement, c'est la capacité des entreprises en charge du service public à échapper au contrôle social qui est en cause. Ce danger est réel et a pu être facteur de dysfonctionnements : confiscation technocratique du pouvoir ou pertes financières relatives à des échecs retentissants. Mais, ce constat ne doit pas occulter une dimension essentielle du modèle français : l'aptitude particulière d'organisations à internaliser l'intérêt général. Le meilleur exemple est EDF qui a fortement innové dans sa gestion afin d'assumer ses missions de service public : tarification au coût marginal afin de réduire l'investissement, donc les coûts de production et les prix, péréquation tarifaire afin de garantir l'égalité de traitement des usagers, calcul d'un coût de défaillance pour prévenir le sous-investissement. Au delà de leur contribution aux missions de service public, on évoquera plus

¹⁴ Il existe un second modèle français du service public, celui de la gestion déléguée, qui, comme dans le secteur de l'eau, est fondé sur la concession de services publics [Bance, 2003]

largement l'apport des organisations dans l'élaboration de propositions visant à concrétiser l'intérêt général. Ainsi, lors du premier choc pétrolier, EDF propose avec succès à l'État une stratégie de développement électronucléaire, répondant au souci des autorités d'assurer l'indépendance énergétique et de stimuler la croissance à travers des investissements massifs.¹⁵ Cette internalisation de l'intérêt général n'est pas seulement le produit d'innovations managériales. Elle résulte également de l'adhésion des salariés à une culture de service public.¹⁶ Les grandes entreprises publiques en réseau participent en effet depuis l'après-guerre au compromis social à la française : le secteur public contribue à des avancées sociales en octroyant la garantie de l'emploi, des rémunérations relativement élevées et des avantages en nature collectivement consentis.

Ces traits caractéristiques montrent que le « service public en réseau à la française » est bien plus qu'un mode particulier de régulation caractérisé par la présence d'un régulateur interne. Il a toutes les caractéristiques d'un mode alternatif de gouvernance de l'entreprise. La gouvernance est en effet « un dispositif institutionnel et comportemental régissant les relations entre les dirigeants... d'une organisation et les parties concernées par le devenir de ladite organisation, en particulier ceux qui déterminent des « droits légitimes » de celle-ci » [Pérez, 2003]. Le dispositif institutionnel et comportemental sur lequel repose la gouvernance traditionnelle du service public en réseau à la française est ainsi fondé sur l'entreprise publique monopolistique, sur des modalités particulières d'internalisation des missions d'intérêt général (donc de relation État - entreprise) et sur une adhésion du management et des salariés à la culture de service public. Ne s'agit-il pas dans ces conditions d'un type particulier, avant la lettre, de « gouvernance socialement responsable », fondé, non pas sur l'investisseur privé en quête d'éthique, mais sur la propriété publique instigatrice de culture de service public ou d'intérêt général ? Ses caractéristiques sont en tout cas radicalement différentes de celle du mode de gouvernance dominant à l'anglo-saxonne, « orienté actionnaire », fondé sur la suprématie de détenteurs du capital à la recherche de la rentabilité. Il n'est pas celui des public utilities dont le mobile premier reste le profit maximal sous contrainte publique de missions préétablies.

Le mode alternatif de gouvernance à la française est en voie d'extinction avec la politique de libéralisation européenne. Cette dernière est en effet porteuse de mutations comportementales rapides des entreprises qui suscitent un net rapprochement du mode européen de gouvernance des services publics du modèle anglo-saxon. Cette tendance lourde relève dans le cas français de multiples facteurs convergents.

En premier lieu, les élites (appareil d'État, directions d'entreprises) se sont manifestement converties à la problématique européenne de libéralisation. L'attachement rhétorique aux valeurs du service public reste d'actualité. La volonté de se positionner au mieux sur le marché unique européen est cependant devenue prioritaire. Certaines des entreprises françaises de service public en réseau peuvent en effet s'avérer très compétitives et connaître une forte expansion à l'international avec le décloisonnement des marchés. Leur croissance externe dans les autres pays de l'Union ne peut bien sûr y être toléré qu'avec l'ouverture réciproque du marché français.

Cette ouverture conduit de facto à la privatisation structurelle des comportements des organisations. Les contrôles tatillons des autorités communautaires sur les entreprises pour prévenir les distorsions de concurrence poussent déjà, comme on l'a vu, à la « normalisation » de leurs comportements. L'action des nouveaux entrants suscite également un alignement des

¹⁵ Le choix électronucléaire qui en est résulté est aussi dénoncé comme la manifestation d'options technocratiques, sans consultation démocratique.

¹⁶ Une manifestation tangible de cette culture de service public fut la mobilisation massive des personnels d'EDF pour rétablir le réseau après la grande tempête pendant la période de fêtes, fin 1999.

opérateurs historiques sur leurs comportements. L'écrémage de la clientèle rend en effet très délicate le maintien de prestations de service public sans compensations financières. Il limite les marges de manœuvre et la capacité d'initiative des organisations pour accomplir les missions de service public. Les opérateurs historiques sont fortement incités à se focaliser sur la réactivité eu égard aux innovations commerciales des entrants ou sur les stratégies de marge, au détriment des clientèles captives, afin de pénétrer les nouveaux marchés. L'argument d'un « comportement socialement responsable » des opérateurs historiques est parfois mobilisé par leurs directions. Mais on peut considérer qu'il s'inscrit largement dans le cadre d'une stratégie de communication visant à capitaliser le cas échéant auprès du public une bonne image de l'organisation.

Autre point essentiel, la propriété publique, fondement du modèle français, est très contestée, contrairement aux prescriptions du Traité CE.¹⁷ L'entrée de nouveaux opérateurs, le plus souvent privés, sur un marché antérieurement de monopole public est déjà une privatisation relative de l'activité. Mais surtout, la libéralisation et son corollaire la banalisation des comportements poussent inéluctablement à la privatisation... du capital des opérateurs historiques. Des entreprises publiques aux comportements proches de ceux des firmes privées perdent une grande partie de leur raison d'être. L'absence d'ouverture de leur capital tend à réduire leurs marges de manœuvre pour nouer des alliances, voire sert d'argumentaire fallacieux pour limiter leur accès au marché des autres pays.¹⁸ La privatisation est encore un moyen pour la puissance publique de desserrer sa contrainte budgétaire.

Enfin, la culture de service public, déjà mise à mal au sein du management, a toutes chances de s'édulcorer progressivement chez les personnels de par la montée en puissance de la culture commerciale et l'évolution des statuts.

B) L'émergence d'un modèle européen ?

Par delà ses effets de déstructuration du service public en réseau à la française, la politique de libéralisation des autorités communautaires est sur le point de jeter les bases d'un nouveau modèle. Pour l'heure, ce modèle emprunte beaucoup à son homologue américain. La question du devenir des services publics reste cependant posée : des évolutions sensibles ne sont pas totalement à exclure qui déboucheraient sur l'émergence d'un modèle européen de « gouvernance socialement responsable ».

1) Nouvelles régulations des services publics et gouvernance « orientée actionnaire privé »

L'ouverture à la concurrence des services publics en réseau rend indispensable la mise en place d'un nouveau mode de régulation. De nouvelles règles doivent être élaborées afin d'instituer une concurrence viable et équitable. Dans cette perspective, il incombe aux autorités de garantir l'harmonisation technique et l'interopérabilité, une tarification satisfaisante et un égal accès à l'infrastructure pour les différents opérateurs, d'assurer le contrôle des monopoles, d'empêcher les subventions croisées à vocation anticoncurrentielle,

¹⁷ D'après l'article 222, le traité CE « ne préjuge en rien du régime de la propriété dans les États membres ». La Commission européenne invoquera en 1996 dans sa Communication sur les services d'intérêt général en Europe la « neutralité à l'égard du statut public ou privé des entreprises et de leurs personnels, garantie par l'article 222 du traité » (COM 96/443)

¹⁸ En 2003, les autorités italiennes ont tenté d'empêcher la prise de participation d'EDF dans une société de la péninsule arguant qu'elle était propriété de l'Etat français, amenant la Commission européenne à rappeler le principe communautaire de neutralité eu égard à la propriété.

d'attribuer des licences, des autorisations d'exploitation, notamment pour des biens rares (éventuellement après enchères), de traiter des litiges entre opérateurs, etc. [Rapport Bergougnoux, 2000]. L'Union européenne reconnaît par ailleurs la nécessité de faire assumer aux organisations des missions de service public, à travers le service universel (comme dans les secteurs des télécommunications et de la poste), ou plus généralement d'obligations de service public.

Dans cette perspective, de multiples responsabilités incombent aux autorités nationales, conformément au principe de subsidiarité. La complexité de la tâche est d'autant plus grande que les États nationaux sont souvent suspectés de partialité en présence d'opérateurs publics : les risques de confusions entre leur rôle de propriétaire et celui de régulateur est facteur de contentieux. Cela explique partiellement que l'organisation de référence tende à devenir la firme privée. Les autorités communautaires ont dès lors prôné, et imposé par diverses directives, la mise en place au niveau sectoriel d'autorités nationales indépendantes de régulation. Ces autorités de régulation sont chargées de veiller conjointement au respect dans leur secteur des règles de la concurrence et des missions de service public. D'importants pouvoirs ont ainsi été retirés aux États. Les régulateurs sectoriels sont dotés d'un pouvoir d'enquête, de surveillance, réglementaire, de sanction. Ils n'ont pas de compte à rendre au Gouvernement ou au Parlement. Avec la multiplication de ces autorités¹⁹, « une régulation inspirée de l'action de certaines agences anglo-saxonnes s'est progressivement imposée en France » [Cartelier, 2003]. Les missions de service public définies au plan européen restent cependant pour l'heure restreintes : le nombre de secteurs et d'activités relevant du service universel est très limité, tout comme les obligations de service public spécifiées au plan européen.

Ce modèle européen émergent tend à adopter plusieurs des traits principaux de son homologue américain des public utilities. Le référentiel est celui de l'entreprise privée « régulée », c'est à dire sous surveillance d'autorités de régulation indépendantes, focalisant sur le respect des règles du jeu concurrentiel ou d'un service universel à périmètre restreint. La philosophie de l'ouverture des marchés a pour fondement premier la quête d'efficacité au sens strict plutôt que l'efficacité économique et sociale²⁰. Le mode de gouvernance qui tend ainsi s'affirmer est donc « orienté actionnaire privé encadré ». La recherche du profit de « l'investisseur avisé en économie de marché » est censée insuffler le dynamisme du marché. Des missions de service public définies et strictement délimitées par les pouvoirs publics d'une part, des contrôles des autorités de régulation indépendantes d'autre part sont censés garantir l'internalisation de l'intérêt général.

2) L'alternative d'une gouvernance « socialement responsable » des services publics

Le modèle européen reste pour l'heure en gestation. La place des services d'intérêt général et de leurs missions a fait l'objet de tumultueux débats en 2003 au sein des institutions européennes. Une question centrale, posée dans ces débats, est d'actualité : le rééquilibrage

¹⁹ Les commissions françaises de régulation économiques sont l'Autorité des marchés financiers (AMF, dans le domaine bancaire issue en 2003 de la fusion de la Commission des Opérations de Bourse, du Conseil des Marchés Financiers et du Conseil de Discipline et de Gestion Financière), la Commission de Régulation de l'Énergie, (créée en 1996 et chargée de l'ouverture du marché de l'électricité), le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (créé en 1989) et l'Autorité de Régulation des Télécommunications (créée en 1996), en attendant celle du ferroviaire.

²⁰ Il faut entendre par là une recherche de la réduction des coûts au détriment de toute autre considération de rendement social. [Généreux, 2002]

des principes de concurrence et des missions de service public. La voie du rééquilibrage pourrait placer l'intérêt général à égalité et en balance avec l'objectif de concurrence. Le mode de régulation des services publics s'en trouverait modifié : on glisserait d'une représentation foncièrement marchande à une conception plus élaborée de l'intérêt général communautaire, mêlant réellement les perspectives marchandes et non marchandes. Dans cette optique, un mode de gouvernance facilitant l'internalisation des missions d'intérêt général et l'articulation de ces dernières avec la concurrence serait recommandé.

La « gouvernance orientée actionnaire privé encadré » présente à cet égard des limites. Les exemples récents de dérives de ce type de modèle ne manquent pas tant aux Etats-Unis qu'en Europe. L'affaire Enron atteste des difficultés américaines de vérifier la sincérité des comptes des entreprises du fait des asymétries d'information et de la capture des instances d'audit et de contrôle [Piaget et Baumann, 2003]. En Europe, le deuxième modèle français des services publics, celui de la concession à des opérateurs privés, a également montré, notamment dans le secteur de l'eau avec Vivendi Universal, des lacunes analogues et l'aptitude des organisations à « s'évader » des missions de service public [Bance, 2003]. Ces expériences mettent en exergue la grande capacité du management d'échapper au contrôle social, qu'il s'agisse des actionnaires, des autorités publiques ou des autres parties prenantes. Il peut dès lors s'avérer difficile d'amener ce type d'organisation à internaliser des missions de service public élaborées, plus encore, à innover pour contribuer à la réalisation de l'intérêt général dans sa dimension non marchande. La pratique de contrats incitatifs, préconisée par la nouvelle économie publique de la réglementation [Laffont, 1995] est dans cette perspective une réponse partielle au problème.

Comme on l'a vu, l'expérience du modèle français central des services publics en réseau est également mobilisable pour dresser, à la lumière de ses dérives et réussites, les grandes caractéristiques d'un mode européen de gouvernance socialement responsable.

Cette analyse conduit à prôner la mise en place d'une régulation souple, préservant l'équilibre entre concurrence et missions d'intérêt général. Les activités sur lesquelles portent des missions de service public devraient dans cette perspective bénéficier de dérogations aux règles de la concurrence et être dotées de financement adaptés (aides d'Etat, fonds de compensation, subventions croisées...) pour les mener à bien. Ces missions seraient définies par les autorités publiques nationales ou européennes, après consultation des parties prenantes. Cependant, les missions n'ont pas nécessairement vocation à être l'objet d'une spécification complète et totalement finalisée, les autorités publiques n'étant pas forcément aptes à établir des contrats complets en environnement incertain. De plus, on se priverait de la capacité de certaines organisations à trouver par elles-mêmes des solutions pour contribuer à la réalisation de leurs missions ; on leur retirerait des marges de manœuvre pour mieux les internaliser. Des contrats d'objectifs, suffisamment souples pour tenir compte de nouvelles demandes sociales, pourraient par ailleurs s'avérer utiles.

Afin d'éviter que les organisations n'échappent au contrôle social, une évaluation du rendement social de leur activité s'avérerait indispensable. Une évaluation complète ex-post de ce rendement serait certainement la plus adaptée. Des contrôles tatillons et récurrents ont en effet un caractère paralysant. Mais cette évaluation ex-post devrait en toute logique reposer sur des critères d'évaluation suffisamment larges, permettant d'appréhender l'efficacité marchande et la réalisation des missions d'intérêt général. Des autorités indépendantes, de type autorités de régulation, pourraient assumer cette fonction d'évaluation. Il reste qu'une large implication des parties prenantes de l'organisation serait indispensable pour que le contrôle social soit effectif. Il conviendrait d'associer à cet effet actionnaires, autorités publiques, salariés et consommateurs.

Enfin, pour créer l'émulation, la mise en concurrence, potentielle ou effective, mais en tout cas bien réelle, des différentes formes d'organisations en présence (privée, publique voire associative) serait utile. Parler de concurrence réelle des différents types d'organisation signifie de les comparer sur la base de leur capacités intrinsèques à remplir les missions qui leur incombent. C'est à cet égard prendre le contre-pied de l'optique actuelle qui consiste à s'en référer essentiellement au critère d'efficience marchande ou de missions parfaitement et pleinement définies par les autorités publiques.

La mise en place par l'Union européenne d'un tel modèle de gouvernance des services publics en réseau peut sembler conditionnelle et complexe. La complexité du modèle européen de régulation est cependant déjà bien présente. Et, l'enjeu est de taille : concilier intérêt général et concurrence.

BIBLIOGRAPHIE

Assemblée Nationale Française (1998), L'Assemblée nationale et l'Union européenne, N°9, Connaissance de l'Assemblée, Secrétariat général de l'Assemblée Nationale, février.

BANCE P. (2003) Opening up public services to competition by putting them out to tender, Annales de l'économie publique sociale et coopérative, vol. 74, n°1, mars.

BANCE P. (2004), Le service public à la française : modèle culturel dépassé ou modèle transposable ?, XVème Colloque International du Cedimes, Alexandrie, mars.

BANCE P. et L. MONNIER L. (2000), Entreprises publiques et construction communautaire, rupture d'un mode de régulation, in Politique économiques et construction communautaire, coordonné par P.J. Lehmann et L. Monnier, L'Harmattan.

BAUBY P., (2004), Les services publics et l'Union européenne, www.prospeur.unilim.fr/fr/prospeur/ressources/sp/som_sp.htm

BAUMOL, PANZAR et WILLIG (1982), Contestable markets and the theory of the industry structure, Harcourt Brace Jovanovich

CARTELIER L. (2003), Les autorités de régulation économique : bilan d'étape, Les cahiers français, n°313, mars-avril.

CEEP (2003), Services of general interest, pillars of Europe, Discussion days, march 5-7. www.ceep.org/en/events/RapportEnCoimbra-colour.pdf

COMBE E. (2003), Analyse comparée des politiques de la concurrence européenne et américaine, Les cahiers français, n°313, mars-avril.

CUSSAGNET P-M (2004), L'ouverture du marché gazier européen, Problèmes économiques n° 2852, La libéralisation des marchés de l'énergie, 26 mai

Commission européenne (2003), Livre vert sur les services d'intérêt général, COM/2003/0270 final, Euro'Lex

Commission européenne (2004), Direction générale de la concurrence, Encadrement communautaire des aides d'État sous forme de compensation de service public

Commission présidée par C. STOFFAES (1995), Services publics, question d'avenir, Commissariat général au plan, Ed. O. Jacob, La documentation française.

GENEREUX J. (2002), Services publics : la démocratie ou le marché ?, Alternatives économiques, n° 208, nov.

GLAIS M. (1998), Infrastructures et autres ressources essentielles au regard du droit de la concurrence, Revue d'économie industrielle, 85, 3^{ème} trimestre

HUGOUNENQ R., VENTELOU B. (2002), Les services publics français à l'heure de l'intégration européenne, Revue de l'OFCE, 80, janvier.

LAFFONT J.J. (1995), La nouvelle économie de la réglementation, dix ans après, Revue d'économie industrielle, numéro exceptionnel.

L'option de confrontations Europe (2003), Objectif SIG, n°18, mai

Parlement européen, (2003), Rapport Herzog sur le Livre Vert sur les services d'intérêt général, 2003/2152(INI), Commission économique et monétaire

PEREZ R. (2003), La gouvernance de l'entreprise, Repères, La découverte, fév.

PERNIN A. (1996), Des dysfonctionnement de la raison communautaire : une analyse à partir du contrôle des transferts État – entreprises, Critique de la raison communautaire, sous la direction de L. Cartelier, J. Fournier et L. Monnier, Economica.

PIAGER M. et BAUMANN C., (2003), La chute de l'empire Andersen, Crise, responsabilité et gouvernement d'entreprise, Dunod, avril.

PONS J.F. (2001), Direction Générale de la Concurrence, Les services d'intérêt économique général dans l'union européenne : subsidiarité, contrôle et libéralisation , 8 octobre, Commission européenne

Rapport J.BERGOUGNOUX (2000), Services publics en réseau : perspectives de concurrence et nouvelles régulations, Commissariat général du plan, La documentation française

Sénat français (2002), , Rapport d'information n° 82 fait au nom de la délégation pour l'Union européenne sur les services d'intérêt général en Europe par M. H. HAENEL

SCHERER F.M. (1971), Industrial market structure and economic performance, Rand MacNally

STIGLER G. J., (1971), The theory of economic regulation, Bell journal of economic and management science, n°2 (1)

VALETTE, J.P. (2000), Le service public à la française, Ellipses.