

L'Europe et les services publics

PAR JEAN-FRANÇOIS DREVET ¹

Alors qu'en France, l'ouverture des services publics à la concurrence s'étend progressivement à des secteurs tels que la production et la distribution de l'énergie, le transport ferroviaire et la Poste, Jean-François Drevet engage ici une réflexion sur les effets de la libéralisation. Un processus qui se généralise depuis la fin des années 1980 dans l'Union européenne (UE).

Ainsi, après avoir dressé un bilan contrasté des premières privatisations, dans les télécommunications et le transport aérien notamment, l'auteur souligne les perspectives préoccupantes des libéralisations récentes et en cours. « Comment concilier l'intérêt public avec celui d'un opérateur privé ? », s'interroge-t-il, avant de poser la question de la pertinence de cette politique, eu égard aux nouveaux objectifs de l'UE, à savoir la cohésion territoriale, la lutte contre le changement climatique et la sécurité énergétique. L'auteur insiste ensuite sur l'importance, dans ce contexte, d'une « régulation intelligente ». T.P. ■

Le retour de Michel Barnier à la Commission européenne comme responsable du marché intérieur a été présenté par la presse comme lié à la régulation des services financiers. En fait, ses responsabilités sont beaucoup plus larges et couvrent une grande partie du processus de libéralisation entamé avec l'Acte unique de 1986, dont l'ouverture des services

économiques d'intérêt général (SIEG) à la concurrence, qui fait actuellement l'objet d'une double interrogation :

- La politique suivie depuis deux décennies a-t-elle produit les résultats attendus ?
- Est-elle toujours pertinente compte tenu des nouveaux objectifs fixés à l'action communautaire, notamment

1. Ancien fonctionnaire à la Commission européenne. Les propos exprimés ici n'engagent que leur auteur.

la cohésion territoriale ², la lutte contre le changement climatique et la sécurité énergétique ?

S'agissant d'une question vaste et complexe, nous nous limiterons ici à quelques observations concernant le bilan de la libéralisation et nous tenterons de situer l'impact des nouvelles contraintes politiques.

Bilan de deux décennies de libéralisation

À la fin des années 1980, dans le contexte de l'achèvement du marché intérieur, il apparaît nécessaire de généraliser dans l'Union européenne (UE) l'ouverture des services publics à la concurrence, comme cela a déjà été fait dans d'autres pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), notamment aux États-Unis.

Cette politique est mise en œuvre sans débat public : la Commission a la capacité de démanteler les réglementations nationales, mais pas assez de pouvoir pour les remplacer par un nouveau cadre de référence. Quand elle veut le faire, elle en est souvent empêchée par les États membres. À tort ou à raison, l'opération est donc perçue comme une libéralisation et non comme une réorganisation de ces services dans un cadre européen.

Néanmoins, elle est d'abord assez populaire, même en France où les services publics fonctionnent mieux qu'ailleurs, car les usagers n'ont pas oublié la crise du téléphone des années 1960-1970 et les grèves à répétition à Air Inter. Émanant le plus souvent des syndicats, les protestations n'ont pas un grand écho ; elles sont

perçues comme défensives, conservatrices ou corporatistes.

Pendant longtemps, les affrontements idéologiques entre les libéraux inconditionnels et les partisans non moins inconditionnels du service public ne mobilisent pas les foules. Mais la montée récente des oppositions à la privatisation de la Poste laisse penser que l'opinion ne sera plus longtemps passive.

Au plan technique, un bilan est difficile en raison de la diversité des secteurs concernés et de l'importance des mutations technologiques intervenues au cours de la décennie 1990 — téléphonie mobile, Internet, interconnexion train à grande vitesse (TGV)-avion. En fait, la question est de savoir si cette politique a atteint les objectifs fixés par la Commission : soulager le contribuable (en déchargeant les budgets publics) et améliorer le service rendu au consommateur (en faisant de l'utilisateur un client).

D'une manière générale, les finances publiques ont bénéficié des recettes des privatisations, des dividendes (là où l'État est resté actionnaire) et des impôts versés par les opérateurs privés, accrus par l'extension de leurs activités. Les subventions n'ont pas disparu, mais elles ont souvent été réduites. On peut parfois se demander si les pouvoirs publics ont bien vendu leurs actifs, mais la rentabilité d'une opération de privatisation dépend aussi de facteurs externes. Enfin, pour rapporter davantage à l'État, les monopoles publics auraient dû être en mesure de moderniser leurs activités, ce qui n'était pas toujours le cas.

Du point de vue du consommateur, des analyses ont été réalisées dans les

2. Cet aspect, lié à l'aménagement du territoire, fera l'objet d'une autre tribune.

deux secteurs où la libéralisation est la plus ancienne, le transport aérien et les télécommunications.

Dans le transport aérien, le développement des compagnies *low cost* a fait baisser le coût moyen du transport et offert une gamme plus variée de destinations, y compris dans des régions périphériques autrefois mal desservies. Dans l'ensemble, les enquêtes d'opinion donnent une appréciation positive de l'évolution observée, aussi bien du point de vue de ceux qui prennent souvent l'avion (et qui le font davantage), que de ceux qui ne le prenaient pas et ont commencé à le faire.

Cependant, les associations de consommateurs déplorent la dégradation de la qualité du service dans les avions (entassement des passagers, mauvaise nourriture) et le manque de considération pour certaines catégories de voyageurs (familles, handicapés). Pour sa part, la Commission dénonce des pratiques abusives dans la gestion des réservations sur Internet (opacité des prix, multiplication des suppléments). Les procédures en cours pour distorsion de concurrence (versement d'aides régionales³) ou pour contournement des lois sociales (enregistrement de salariés dans des pays aux réglementations les moins favorables aux salariés) laissent penser que

la vigilance des autorités de contrôle doit s'accroître⁴.

Dans le secteur des télécommunications, les changements technologiques ont été bien plus importants. La généralisation du GSM (*Global System for Mobile communications*) et l'essor prodigieux d'Internet ont apporté aux ménages et aux entreprises des facilités inimaginables auparavant : accessibilité et diversification illimitée des services, consultations et achats en ligne, quasi-gratuité du courrier électronique.

Mais les associations de consommateurs relèvent l'augmentation de la part des télécommunications dans les budgets des ménages et le développement des pratiques abusives (harcèlement commercial qui contraste avec la mauvaise qualité des services après-vente, centres d'appels inaccessibles, tarification prédatrice). Les ententes illicites ont d'ailleurs entraîné des condamnations à de lourdes amendes⁵ dans plusieurs États membres. Après avoir naïvement prêché l'auto-régulation⁶, la Commission a dû intervenir à plusieurs reprises pour faire baisser le prix des communications internationales, qui reste cependant très au-dessus de leur prix de revient⁷.

Si le bilan peut donc être qualifié de globalement positif pour les finances publiques, l'appréciation du consom-

3. Plusieurs compagnies *low cost* bénéficient de conditions très favorables d'accès à certains aéroports, qui sont dénoncées par les compagnies régulières.

4. Mais les sanctions ne sont pas dissuasives : en enregistrant au Royaume-Uni son personnel en poste à Orly, la compagnie EasyJet ne risque qu'une amende de 225 000 euros, alors que le manque à gagner pour l'ASSEDIC et l'URSSAF s'élève à 10,3 millions d'euros (*Le Monde*, 24-25 janvier 2010).

5. En France, 442 millions d'euros pour Orange, SFR et Bouygues Télécom pour des pratiques remontant à 2000-2002.

6. Dans un contexte de fortes mutations technologiques et de précarité économique, les opérateurs veulent dégager un profit maximum le plus vite possible.

7. Selon une étude de Tariff Consultancy, un cabinet britannique spécialisé dans les tarifs du téléphone mobile, le prix des SMS et des appels itinérants (*roaming*) a baissé de 50 % en Europe depuis 2007, après des baisses autoritaires imposées par la Commission. Cependant, le transfert d'un mégaoctet de données coûte 5,4 euros en moyenne, alors que le prix de revient se situe autour d'un euro.

mateur est plus nuancée. Les inconvénients observés proviennent d'une trop faible ouverture à la concurrence (pour autant qu'elle soit praticable dans un secteur oligopolistique) et de l'insuffisance des contrôles sur les nouveaux opérateurs (qui profitent excessivement de la déréglementation).

Des perspectives préoccupantes

Élément essentiel de la politique communautaire, l'ouverture des services à la concurrence s'étend progressivement à d'autres secteurs : en France, le transport ferroviaire (pour les voyageurs à partir de 2010), la production et la distribution d'énergie (pour les particuliers depuis 2007), les services postaux (libéralisation totale à partir du 1^{er} janvier 2011). On prendra les exemples de l'électricité et de la Poste, où les contraintes techniques sont bien différentes de celles des télécommunications et du transport aérien.

« L'instauration d'une véritable concurrence dans l'électricité réclame des conditions draconiennes : non seulement il faut construire le marché de toutes pièces, mais il faut se donner les moyens de le contrôler en permanence » analyse Frédéric Marty, de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), parce que l'électricité ne se stocke pas et nécessite donc un ajustement instantané entre offre et demande⁸. Comme en Californie en 2001-2002, des produc-

teurs peuvent être tentés de minimiser leur production pour faire grimper les tarifs, éventuellement au prix de coupures massives et répétées de courant. En France, le développement de la concurrence dans le secteur de l'électricité industrielle a entraîné de fortes hausses de prix et on estime qu'il en ira de même dans la distribution aux particuliers⁹.

Comme dans la téléphonie mobile, les organisations de consommateurs observent une forte croissance des frais commerciaux et administratifs et les mêmes pratiques abusives dans la gestion des services aux particuliers. Pour la distribution d'électricité, elles s'interrogent sur la capacité des opérateurs à assurer les investissements nécessaires pour faire face aux périodes de pointe (très coûteux pour un temps d'utilisation très court), aux intempéries et à l'évolution de la consommation à long terme.

Dans les services postaux, les mesures de libéralisation profitent aux entreprises, tandis que les particuliers sont confrontés à des hausses de tarifs et à la fermeture des bureaux les moins rentables. En Suède, où l'ouverture de la Poste à la concurrence est totale depuis 1993, l'ancienne administration, transformée en société anonyme, Posten AB, a en effet relevé ses tarifs pour les particuliers¹⁰. Bien qu'un tiers des emplois de postiers et des bureaux de poste aient été supprimés, Posten a évité de peu la banqueroute en 2003¹¹.

8. Voir BOITEUX Marcel. « Les ambiguïtés de la concurrence. Électricité de France et la libéralisation du marché de l'électricité ». *Futuribles*, n° 331, juin 2007, pp. 5-16.

9. Depuis le début des années 2000, EDF (Électricité de France) réclame aux gouvernements de fortes augmentations du prix de l'électricité.

10. Depuis 1993, les tarifs postaux des particuliers ont augmenté de 40 % et ceux des entreprises ont reculé de 30 %.

11. En avril 2008, Posten AB a fusionné avec le service postal danois pour former Posten Norden.

Au Royaume-Uni, où la concurrence est totale depuis le 1^{er} janvier 2006, le coût des services aux entreprises a, lui aussi, baissé. Royal Mail a également fermé 17 % de ses bureaux de poste et, après avoir subi des pertes en 2007-2008, est redevenu bénéficiaire en 2009.

Dans les deux pays, l'opérateur historique a conservé plus de 90 % du marché. Dans l'ensemble, les enquêtes d'opinion et les statistiques indiquent une amélioration de la qualité des services, notamment pour Royal Mail, qui connaissait dans le passé une proportion élevée de lettres perdues ou mal distribuées.

En principe, grâce aux innovations, à la minimisation des coûts et à l'amélioration de la qualité, le libre jeu du marché est supposé servir l'intérêt général. Dans la pratique, les opérateurs privés avantagent les gros clients et ont tendance à baisser la qualité de leurs prestations aux petits, qui leur coûtent tout simplement plus cher. Ceux qui sont trop loin, trop vieux, trop pauvres ou qui requièrent des services particuliers (comme les handicapés) sont à oublier.

Par ailleurs, les investissements importants ne peuvent être réalisés sans subventions publiques, qu'elles émanent de l'État ou des collectivités territoriales, qui sont donc toujours mis à contribution. Dans un rapport spécial de 2007, la Cour des comptes française¹² dénonce une répartition défectueuse des tâches¹³ entre Réseau ferré de France (RFF) et la Société na-

tionale des chemins de fer (SNCF) dans la libéralisation du transport ferroviaire, et les conflits qui en résultent dans la facturation des coûts d'utilisation des infrastructures. Plus récemment, les collectivités territoriales qui ont financé le TGV-Est s'insurgent contre le projet de la SNCF de réduire des services insuffisamment rentables. Qui est dans son droit ? L'opérateur, qui doit au moins équilibrer ses comptes et même rémunérer ses actionnaires ou les citoyens qui estiment avoir payé assez cher pour avoir un accès correct aux nouvelles infrastructures ? Compte tenu du rôle du TGV dans l'attractivité d'une ville, comment concilier l'intérêt public (d'une ville ou d'une région) avec celui d'un opérateur privé ?

Ce dilemme amène à s'interroger sur la pertinence de l'ouverture à la concurrence face à l'émergence d'autres priorités. L'UE, qui y a consacré beaucoup d'efforts dans le cadre de l'achèvement du marché intérieur, est confrontée à de nouveaux objectifs, notamment la cohésion territoriale (désormais inscrite dans le traité), la sécurité énergétique et la lutte contre le changement climatique.

Au moment où l'Europe aurait besoin d'investissements colossaux pour renouveler son parc électrique¹⁴, son faible niveau d'autosuffisance menace sa sécurité d'approvisionnement. Non seulement, elle doit importer de grandes quantités d'hydrocarbures, mais ses principaux fournisseurs ne sont pas soumis aux lois du marché, qu'il s'agisse de cartels (comme l'Or-

12. *Le Réseau ferroviaire. Une réforme inachevée, une stratégie incertaine*. Paris : Cour des comptes, 2008, 169 p.

13. « Le schéma institutionnel retenu n'avait pas contribué à la clarification des rôles attendue de cette réforme. »

14. Pas moins de 700 milliards d'euros d'ici à 2030, selon le cabinet Cap Gemini (voir le dossier d'*Alternatives économiques*, n° 260, juillet 2007).

ganisation des pays exportateurs de pétrole, OPEP) ou de monopoles (Gazprom), qui peuvent exercer de fortes pressions politiques. En bonne logique, ces contraintes doivent orienter la politique européenne vers une gestion adaptée de son marché de l'énergie.

Érigée en priorité majeure, la lutte contre le changement climatique implique également des arbitrages, entre sources d'énergie et modes de transport, qui ne sont pas ceux du marché. Compte tenu des écarts de coût des centrales, un opérateur choisira de produire son électricité à partir du gaz plutôt que du nucléaire, augmentant ainsi la production de carbone. Magnifique innovation technique, adapté aux nouveaux objectifs écologiques, le TGV se révèle, pour les usagers, plus cher que la route¹⁵ et que l'avion¹⁶. En outre, la tarification établie par la SNCF¹⁷ accentue le déséquilibre, en contradiction avec les priorités avancées par la Commission dans ses livres blancs sur la politique des transports.

En somme, l'ouverture à la concurrence est le plus souvent avantageuse pour les entreprises. Elle ne l'est, pour les particuliers, que dans la mesure où le service universel est défini et garanti par un cahier des charges précis et bien contrôlé, ce qui ne semble pas être le cas partout. Or la libéralisation touche désormais directement la vie quotidienne de l'ensemble de la population européenne (distribution d'électricité, services postaux, etc.), qui ne restera pas sans réaction en cas de dégradation des prestations des nou-

veaux opérateurs. L'extension des pratiques abusives, telles que déjà dénoncées par les associations de consommateurs, font craindre une mise en cause des institutions communautaires, qui n'ont pas besoin de ce supplément d'impopularité.

Enfin, parce qu'elle a juxtaposé ses politiques au lieu de les faire converger, la Commission est confrontée à des difficultés croissantes pour concilier le court terme (l'extension des mécanismes de marché) et le long terme (le développement durable). Face à la diversification des objectifs fondamentaux de l'UE (cohésion territoriale, lutte contre le changement climatique, protection de l'environnement) et aux impératifs de la sécurité énergétique, l'ouverture à la concurrence des services publics, qui n'est pas une fin en soi, doit recevoir les inflexions nécessaires.

Les mesures à prendre

Il est inévitable qu'une entreprise privée classique, qui doit rendre des comptes à ses actionnaires, cherche à gagner de l'argent le plus rapidement possible, par exemple en optimisant son système de tarification, plutôt qu'en investissant dans des infrastructures coûteuses et d'utilisation aléatoire. Seuls les pouvoirs publics, en tant que garants de l'intérêt général, ont les moyens de prendre en compte la rentabilité à long terme. Puisqu'on a maintenant l'expérience de la gestion publique (les monopoles d'avant la libéralisation) et privée (depuis l'ouverture à la concurrence), il doit être pos-

15. Par exemple, de Bruxelles à Paris, pour un aller simple, la « tarification normale » est de 24 euros avec le bus Eurolines, 88 euros avec le TGV Thalys.

16. Par exemple, le tarif « normal » Bruxelles-Nice avec la compagnie régulière Brussels Airlines est de 105 euros, contre 145 euros en TGV.

17. Pour maximiser la rentabilité de ses TGV. Elle a été qualifiée de « management de l'opacité » par Frédéric Pfrunder dans *L'Express*, 9 octobre 2008.

sible de développer un bon niveau de complémentarité entre le privé et le public.

Or, les conditions de libéralisation des services publics ont obéi en partie à des contraintes extérieures : état de la Bourse au moment des privatisations, gestion de l'endettement public lors de la création de RFF, ce qui n'a pas permis d'établir une division du travail adéquate entre les opérateurs. Dans d'autres cas, cette répartition est le résultat de calculs erronés, privilégiant les effets directs et ne tenant pas suffisamment compte des externalités.

L'émergence d'une comptabilité verte serait de nature à réduire les écarts, mais son intégration dans le calcul économique n'ira pas de soi. C'est pourtant un enjeu décisif dans la prise en compte d'objectifs à long terme et dans leur intégration dans les normes du service universel. Il y a là beaucoup de travail pour les cours des comptes et les cabinets d'audit qui travaillent pour la Commission et les États membres.

Dans un contexte de libéralisation, le rôle du régulateur est essentiel. Si on n'est pas allé aussi loin en Europe qu'aux États-Unis avec le scandale Enron, on observe des signes inquiétants : des opérateurs abusent sans

vergogne de leur position dominante ou s'entendent avec leurs concurrents. Les clauses abusives et les tarifications prédatrices se développent sans entraîner de réaction rapide des autorités de contrôle, qui seraient plutôt soucieuses de ne pas entraver le libre jeu du marché.

En dépit des signaux d'alerte des associations de consommateurs, les opérateurs ont largement le temps de faire des bénéfices excessifs avant que les autorités nationales, la Commission, ou même les tribunaux ne les sanctionnent. Quand ils sont condamnés à des amendes, parfois élevées en valeur absolue, elles sont le plus souvent bien inférieures aux profits accumulés.

Il est donc essentiel que le concept de régulation intelligente¹⁸ soit rapidement concrétisé. C'est indispensable pour surmonter le scepticisme croissant de l'opinion et la convaincre que l'ouverture à la concurrence, en dépit de signaux inquiétants, va dans la bonne direction. Ce concept doit aussi intégrer les inflexions nécessaires pour permettre au marché de prendre en compte les priorités de la cohésion territoriale, du développement durable et de la sécurité énergétique. ■

18. Avancé par Michel Barnier dans son audition par le Parlement européen en janvier 2010.

LES DERNIÈRES TRIBUNES EUROPÉENNES DE JEAN-FRANÇOIS DREVET PARUES DANS FUTURIBLES

- » « La faisabilité d'un impôt européen ». N° 361, mars 2010, pp. 67-74
- » « Les minarets, la Suisse et l'Europe ». N° 360, février 2010, pp. 69-74
- » « Onze ans d'euro, et après ? » N° 359, janvier 2010, pp. 73-80
- » « Rétrospective des traités européens ». N° 358, décembre 2009, pp. 71-74
- » « Le TGV Sud, jusqu'où ? » N° 357, novembre 2009, pp. 69-74
- » « La Moldavie à la porte de l'Europe ». N° 356, octobre 2009, pp. 57-74
- » « L'Europe et ses musulmans ». N° 355, septembre 2009, pp. 69-74
- » « L'action de l'Union dans le domaine urbain ». N° 354, juillet-août 2009, pp. 93-96
- » « Qu'attendre du nouveau Parlement européen ? » N° 353, juin 2009, pp. 81-86
- » « Parlement européen : une France trop en retrait ». N° 352, mai 2009, pp. 69-73
- » « L'Union peut-elle se fixer des limites ? » N° 351, avril 2009, pp. 63-68
- » « Une relance de la politique de voisinage ? » N° 350, mars 2009, pp. 65-87
- » « L'élargissement de l'Union en panne ? » N° 349, février 2009, pp. 69-74
- » « La défense européenne face aux nouvelles menaces ». N° 348, janvier 2009, pp. 73-77



BON DE COMMANDE

À photocopier et à retourner à *Futuribles* - 47 rue de Babylone - 75007 Paris - France • Tél. 33 (0)1 53 63 37 73
Fax 33 (0)1 42 22 65 54 • diffusion@futuribles.com • www.futuribles.com

Je commande **numéro(s)**
et **numéro(s)**

- ☐ 13 € France métropolitaine
(sauf n° 354 : 18 € ☐
☐ 14 € autres pays / outre-mer
(sauf n° 354 : 19 € ☐

Je règle € par :

- ☐ chèque à l'ordre de *Futuribles*
☐ carte Visa ☐ American Express

N° Exp.

Trois derniers chiffres du n° au dos de la carte

Nom

Titre

Organisation

Adresse

Tél

Date Signature