



L'avenir des services publics en France

Débat avec Louis Gallois, Président de la SNCF
Mercredi 29 juin 2005

Note de problématique rédigée par Lucie Muniesa

1. Les services publics « à la française » : mythe ou réalité ?

Si historiquement l'action publique a prévalu en France comme pilier du service public...

La nécessité de monopoles publics pour d'une part la fourniture des services publics, qu'il s'agisse des services publics relevant des missions régaliennes de l'Etat (police, armée, justice) ou de la collectivité (éducation, santé) mais également des services publics marchands ou industriels et commerciaux (transport, énergie, télécommunication, services postaux) et d'autre part la garantie du respect de leurs missions d'intérêt général est une idée très largement répandue. En témoignent par exemple les différentes vagues de nationalisation qu'a connues notre pays depuis le début du 20ème siècle.

Les justifications d'une telle intervention de l'Etat dans le domaine marchand relèvent de plusieurs registres :

- la garantie des grands principes de notre service public : égalité de traitement des usagers, continuité du service et mutabilité/adaptabilité du service ;
- sur le plan économique, pour pallier aux imperfections du marché (fourniture de biens collectifs, présence d'externalités, rendements d'échelle croissants) ;
- la poursuite d'objectifs sociaux (renforcement du lien social et cohésion territoriale).

...les évolutions récentes de notre environnement économique et réglementaire remettent en cause ce postulat

Nos services publics et leur fondement, ont été confrontés ces dernières décennies à des mutations techniques importantes (télécoms...) et à des bouleversements majeurs de l'environnement économique dans lequel ils évoluent sous l'effet notamment du décloisonnement des économies nationales, de la déréglementation et de l'ouverture à la concurrence dans le cadre de la construction européenne et de la mondialisation.

En effet, sans pour autant nier la légitimité des services publics¹ et la nécessité de restreindre le champ de la concurrence pour permettre l'accomplissement de missions d'intérêt général, la politique européenne est marquée par la volonté de « libéraliser » les services publics en réseau et

¹ Cf. notion communautaire de service d'intérêt économique général (SIEG)

d'étendre le champ de la concurrence sur les marchés nationaux (transports ferroviaires, services postaux, énergie, télécommunications).

Par ailleurs, avec le passage d'une logique d'offre à une logique de demande, le rôle des usagers a significativement évolué. Dans un contexte tant national que communautaire de développement de la défense des consommateurs, les usagers devenus clients sont désormais réhabilités et leurs exigences en matière de qualité et continuité du service trouvent un large écho dans la société (cf. débats récents autour du service minimum ou garanti).

Dans ces conditions, les formes et modalités de nos services publics ont évolué. Certains s'exercent désormais dans le cadre de « délégations de service public », par exemple pour les services publics locaux (fourniture de l'eau ou traitement des déchets). En outre, la pertinence du maintien de monopoles publics pour la fourniture de ces services est aujourd'hui sujette à caution, dans la mesure où les justifications du monopole naturel n'existent plus nécessairement ou sont remises en cause et sous l'effet de l'ouverture à la concurrence des marchés jusqu'alors protégés. Ainsi, d'anciens monopoles publics (France Télécom, Air France) sont privatisés.

Dans ces conditions, faut-il s'accrocher à la défense de nos services publics « à la française » ou accepter une modernisation de la notion dans un cadre ouvert à la concurrence ? Faut-il notamment faire évoluer les grands principes fondateurs (égalité, continuité et mutabilité/adaptabilité) ?

2. Les voies d'évolution possibles

* Une distinction entre **la définition du service public** (définition des missions d'intérêt général qu'il incombe à l'Etat d'organiser), **l'opérateur qui rend ce service** (avec des obligations en contre partie de sa rémunération) et **le cadre de la régulation** ne s'impose-t-elle pas ?

Ainsi, si l'on aborde la question sous l'angle de l'efficacité du service rendu (quel est l'opérateur le plus efficace pour rendre le meilleur service possible à l'utilisateur au moindre coût ?) et que l'on admet que ce n'est pas nécessairement le monopole public qui répond à ce critère, l'intervention de l'Etat peut s'envisager différemment : le rôle de l'Etat peut consister à définir puis vérifier les conditions de la fourniture du service afin de garantir les principes fondamentaux (sécurité, qualité du service...), mais il n'est pas nécessaire que lui-même assure la fourniture du service.

On passe alors d'une logique de réglementation par l'Etat à une logique de régulation.

* Plusieurs questions en découlent :

- Comment ouvrir à la concurrence ? faut-il séparer systématiquement le gestionnaire d'infrastructures et l'exploitant qui fournit le service ? (choix fait dans les transports ferroviaires, avec la création de RFF, mais pas dans les télécoms)
- Quel mode de régulation des services (cf. modèles britanniques de concurrence comparative : comparaison des performances de monopoles locaux) ? Comment éviter la capture de rente par les monopoles et rémunérer la fourniture du service public afin d'inciter l'opérateur à être le plus efficace possible ?
- Quel régulateur (Etat en direct ou autorité indépendante) ? Comment éviter la capture du régulateur ?

3. Eclairages sur le secteur ferroviaire

Le secteur du ferroviaire est particulièrement concerné par le sujet. En effet, en vertu des directives européennes (les « paquets ferroviaires »), le transport ferroviaire voit ses différents marchés s'ouvrir à la concurrence.

Sur le l'activité fret, la concurrence est déjà ouverte pour le trafic à l'international : le premier train d'un opérateur privé (Connex) a d'ailleurs circulé entre la Sarre et la Meuse le 13 juin dernier. La concurrence sera pleinement ouverte pour le fret sur le réseau national à partir du 31 mars 2006.

S'agissant des voyageurs, le trafic à l'international devrait être ouvert à la concurrence à horizon 2008 et le trafic grandes lignes nationales en 2010, dans le cadre des discussions en cours sur le 3^{ème} paquet ferroviaire.

Enfin, sur les transports régionaux où des conventions lient au niveau local l'autorité organisatrice à l'exploitant, la Commission européenne est particulièrement attentive au sur les obligations de service public (OSP) dans le cadre du renouvellement de ces conventions et impose des règles dans le choix de l'organisation du service sur les réseaux locaux.

L'éclairage des enjeux et de la stratégie de la SNCF sur ces 3 branches – fret, voyageurs, transports régionaux – et les impacts en termes de service public et de meilleur choix du système pour l'usager seront très instructifs pour d'autres domaines similaires.

Bibliographie succincte

Europe, Concurrence et Service Public, Centre Européen des Entreprises à Participation Publique (Avril 1995).

Services publics, Question d'avenir, Rapport de Christian Stoffaës, Commissariat général du Plan, 1995

Le Service Public, Rapport de Renaud Denoix de Saint Marc, 1996

Service public, secteur public, Elie Cohen, Claude Henry (rapport n°3 du CAE, 1997)

Services publics en réseau : perspectives de concurrence et nouvelles régulations, Rapport de Jean Bergougnoux, Commissariat général du Plan, 2000