



CERNA, Centre d'économie industrielle
Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris

60, bld St Michel - 75272 Paris cedex 06

Tél.: (33) 01 40 51 90 91 / 90 71

Fax : (33) 01 44 07 10 46

<http://www.cerna.ensmp.fr>

Les conséquences de l'ouverture à la concurrence sur les obligations de service public

François Lévêque

Document de travail

1996

L'ouverture à la concurrence des monopoles d'Air Inter, de France Télécom, ou de la SNCF conduit nécessairement à un nouveau contenu des prestations de service public qui seront offertes à tous les citoyens. Mais rien ne dit que le futur niveau de redistribution et d'égalité d'accès aux réseaux sera plus faible ou plus élevé qu'aujourd'hui. Il n'y a pas de lien de causalité direct entre fin du monopole et contraction, ou extension, des obligations de service public. Les deux voies de sortie sont parfaitement envisageables.

En terme juridique le service public français se définit par des grands principes dont celui d'égalité. Appliqué aux industries de réseaux comme les télécommunications ou l'énergie, ce dernier implique l'identité de traitement des usagers pour le raccordement au téléphone ou à l'électricité. Pratiquement, il se traduit par deux types d'obligations pour les entreprises : servir les usagers indépendamment de leur lieu d'habitation et de la faiblesse de leurs revenus, et proposer des prestations particulières à certaines catégories de citoyens (e.g., équipements téléphoniques spéciaux pour malentendants, réduction de tarif aux familles nombreuses ou aux personnes âgées). En terme économique, le service public correspond donc à un transfert de richesse.

L'ouverture à la concurrence ne remet pas en cause les principes du service public français. Le partage des infrastructures ferroviaires, des lignes de téléphone, ou des conduites de gaz entre plusieurs opérateurs de service, au lieu d'une firme unique qui gère le réseau et sert les clients finals, n'aboutit pas à supprimer les obligations de service public. En témoignent de nombreuses expériences étrangères dans les pays anglo-saxons comme le Royaume-Uni ou l'Australie, mais aussi dans des pays comme la Suède et le Japon. Sur le plan conceptuel, la disjonction entre ouverture à la concurrence et avenir des obligations de service public est également bien établie. D'un côté, il y a la question de l'efficacité, c'est à dire du choix de l'organisation industrielle la plus performante face aux nouvelles conditions techniques et aux nouvelles aspirations des consommateurs ; d'un autre, il y a la question de la redistribution, c'est à dire de l'objectif politique de réduction des inégalités d'accès aux réseaux liés à des conditions géographiques, à l'insuffisance de revenus, ou à des handicaps individuels. Les deux problèmes sont (et doivent être) séparés. Il n'y a aucune conséquence mécanique à attendre entre l'ouverture à la concurrence et la contraction (ou l'extension) des obligations de service public.

Indirectement cependant, l'ouverture à la concurrence va contribuer à remodeler profondément le contenu de ces obligations. Comment ? A travers trois mesures de réglementation qui doivent accompagner la libéralisation : la définition, l'évaluation du coût, et le choix du mécanisme de financement des obligations de service public. Ces mesures s'imposent car l'ouverture à la concurrence exige de n'avantager ni l'ancien monopole, ni les nouveaux entrants. C'est l'égalité de traitement des opérateurs qu'impose toute politique de

concurrence qui influence alors l'égalité de traitement des usagers. Détaillons chacune des mesures et ses effets.

Le régime de l'entreprise publique en monopole s'accommode d'obligations de service public qui ne sont pas spécifiées dans le détail. L'entreprise bénéficie alors d'un pouvoir discrétionnaire pour leur interprétation et leur mise en oeuvre. Le périmètre des zones déficitaires à servir, le contour des catégories d'usagers à favoriser, le choix des prestations de base relèvent pour partie des décisions de l'entreprise publique, ou résulte indirectement de sa politique d'investissement et de gestion du personnel. Il est fréquent de citer l'exemple d'EDF qui offre le même prix du kilowattheure aux habitants de Cayenne et de la région parisienne, alors que nul règlement ne lui enjoint de pratiquer une péréquation tarifaire si égalitaire et si éloignée des coûts. Le passage à un régime ouvert à la concurrence exige une définition précise des obligations de service public. Un dépoussiérage s'avère alors souvent nécessaire et surtout de nouveaux choix doivent être tranchés. L'ouverture à la concurrence dans les télécommunications amène par exemple aujourd'hui le gouvernement et le parlement à se prononcer sur le contenu concret de deux catégories de service. La première concerne le service universel. Dans le projet de loi actuel soumis au Parlement, il comprend : la mise à disposition du service de téléphonie vocale, la fourniture d'un service de renseignement et d'un annuaire d'abonnés, la gratuité des appels d'urgence et la desserte du territoire national en cabines publiques. La seconde catégorie recouvre des prestations moins courantes (mais que l'opérateur doit aussi offrir sur l'ensemble du territoire) comme l'accès au réseau numérique, les liaisons louées, les transmissions de données ou le télex. Le choix politique de classement d'un service particulier dans une catégorie ou dans l'autre détermine le contenu du service public pour les cinq prochaines années. En effet, si le service est rangé dans la première catégorie, il devra être offert à un prix abordable, c'est à dire en dessous de son coût, ce qui élargira son usage ; tandis que s'il appartient à la seconde, l'opérateur sera plus libre dans le choix de sa tarification.

L'évaluation des obligations de service public est un bouleversement qu'apporte l'ouverture à la concurrence. Dans le régime de l'entreprise publique en monopole, les transferts de revenus liés aux obligations de service public entre zones géographiques et catégories d'usagers s'opèrent sous forme de subventions croisées. Ce mécanisme de financement est d'une grande simplicité de mise en oeuvre. Mais il présente l'inconvénient d'être opaque. Il y a encore peu de temps, le voyageur d'Air Inter entre Paris et Toulouse subventionnait - sans connaître le montant de sa contribution et même le plus souvent sans le savoir -, les déplacements des usagers sur la ligne Paris-Béziers. Dans ces circonstances, l'entreprise ne connaît pas elle-même les transferts qu'elle opère pour répondre aux obligations auxquelles elle est soumise. C'est une donnée que sa comptabilité ne saisit pas car le besoin n'existe pas. Quels type et montant de transferts entraîne le service public était il y a peu de temps une

question saugrenue. En régime de concurrence le recours aux subventions croisées est contre-indiqué : les nouveaux entrants vont écrémer les segments rentables du marché et l'ancien monopole se retrouvera en position dominante uniquement là où il n'y a rien à gagner. Il faut donc prévoir un autre mécanisme de financement des obligations de service public et par voie de conséquence évaluer leur coût. La révélation des transferts a un effet déterminant sur l'évolution des prestations qui seront offertes à tous les citoyens car elle fait apparaître les gains et les pertes de bénéficiaires et de contributeurs qui auparavant s'ignoraient. Elle facilite alors l'organisation de nouveaux groupes d'intérêts qui vont chercher à influencer le choix politique dans un sens qui leur est favorable.

Enfin, le choix du mécanisme de financement n'est pas non plus sans incidence sur les obligations de service public. Il y a deux principales options : celle d'un fonds spécial qui est abondé par l'ensemble des entreprises, ancien monopole comme nouveaux entrants, et celle d'un complément à la charge d'accès aux infrastructures que payent les opérateurs de service. La première a l'avantage de pouvoir faire jouer plus facilement la concurrence sur les obligations de service public et d'inciter ainsi les entreprises à être plus efficaces pour les offrir. Grâce à ce gain de productivité, il peut être ensuite possible de relever le niveau des prestations offertes à tous sans coût supplémentaire pour la collectivité. D'un autre côté, la crainte est toujours forte en France que les fonds spéciaux soient progressivement détournés pour alimenter le budget général de l'Etat. Les prestations se réduiraient alors comme peau de chagrin. La seconde option laisse plutôt un avantage à l'ancien monopole. Il peut plus facilement que ses concurrents tirer parti du manque de transparence d'un tel système (en imposant un niveau de qualité ou de prix qui lui est favorable) et il reçoit de l'argent au lieu d'en verser. Le service public devient l'objet de comportements stratégiques de la part des firmes. Cette observation vaut pour l'ensemble des mesures qui accompagnent l'ouverture à la concurrence : les décisions politiques et administratives d'inclure telle obligation ou non au cahier des charges des opérateurs, d'évaluer son coût selon telle ou telle méthode, et d'en réserver l'exclusivité de fourniture à l'ancien monopole, sont autant d'occasions pour les entreprises d'obtenir des avantages sur leurs rivaux.

En obligeant à faire des choix politiques, en révélant que le service public opère des transferts auparavant cachés, et en rendant sa fourniture l'objet de comportements stratégiques de nouveaux producteurs, l'ouverture à la concurrence est aussi une ouverture à l'entrée de nouveaux groupes d'intérêt. L'arène de la discussion des prestations qui doivent être offertes à tous les citoyens s'élargit. Elle dépasse le cadre ancien des négociations limitées à l'entreprise publique et aux autorités de tutelle. Cela va modifier le contenu des prestations et le contour des catégories d'usagers et des zones géographiques qui en bénéficient, mais il est encore trop tôt pour dire dans quel sens, un élargissement ou une contraction.