

Libéralisation et besoin d'évaluation des Services d'intérêt économique général

Philippe BANCE

**Président du Conseil scientifique international du CIRIEC
CREAM, Normandie Université**

Près de trente ans après que l'Europe se soit engagée dans une politique d'ouverture à la concurrence des services d'intérêt général, l'UE n'a pas réalisé de réel bilan d'impact global ni d'évaluation d'ensemble de la libéralisation des SIG. Le phénomène peut sembler d'autant plus surprenant que la politique de concurrence est la politique phare et la plus intégrée de l'UE, que la libéralisation des SIG est perçue comme le moteur d'une meilleure efficacité censée contribuer à ce que l'Europe devienne la zone la plus compétitive du monde. De plus, l'UE a joué dans le passé un rôle à la fois précurseur et moteur en matière d'évaluation de l'action publique, devançant largement les Etats membres. Ce fut le cas dès les années 1960 par l'évaluation de la recherche scientifique puis à l'ensemble des programmes ayant un impact sur le budget de l'Union.

On commencera donc par analyser les raisons de ce paradoxe apparent avant de préciser par « coups de projecteurs » les effets discriminants de l'ouverture à la concurrence au regard des principaux attendus de ce processus. Mais, on ne se limitera pas à ces seuls attendus car une analyse d'impact complète de l'action publique par les SIG nécessite d'élargir ces critères d'évaluation usuels. Cela amènera au crucial besoin actuel d'évaluations sectorielles et horizontales de la libéralisation des SIG en Europe sur ces fondements multidimensionnels.

1. Une conception téléologique de l'ouverture à la concurrence qui a contrarié l'évaluation des SIG

Durant la première moitié des années 2000, l'évaluation des SIG fut d'actualité pour les autorités européennes. On va rappeler ici brièvement les principaux traits d'une démarche qui a fait long feu. Après diverses évaluations sectorielles dans les années 1990, les directions Marché intérieur et Affaires économiques et monétaires de la commission ont en 2001 initié une évaluation horizontale sur la libéralisation des SIEG. Elle visait foncièrement à légitimer la politique d'ouverture en extrapolant les effets positifs qu'on lui attribuait dans les télécommunications aux autres secteurs et à répondre aux critiques des détracteurs de la libéralisation. Il n'était nullement question d'effectuer un bilan en partie double, et de pointer ce qui aurait pu entraver le processus de libéralisation. Il s'agissait de justifier l'action des autorités européennes, tout en

critiquant d'ailleurs celle des Etats de l'Union pour entrave au développement de la concurrence. Une note méthodologique a suivi en 2002 qui a cependant précisé les attendus et les critères d'une évaluation horizontale des SIEG. Elle a inspiré les évaluations menées de 2004 à 2006 qui portent un regard plus intéressant en analysant la progression sectorielle du processus, cherche à en mesurer les impacts sur les industries et à analyser la perception qu'ont les usagers de la libéralisation, mais sans toutefois se situer réellement dans une perspective de bilan coût-avantage de la libéralisation et rester dans une perspective légitimatrice.

Ce processus de mise en place de l'évaluation a cependant été abandonné après que les services publics aient alimenté la polémique vis-à-vis la politique de concurrence pour l'adoption du traité constitutionnel.

L'amorce puis le coup d'arrêt porté à l'évaluation communautaire sont en fait révélateurs d'une conception téléologique qui a présidé à la libéralisation des SIEG. L'évaluation a été pensée comme une modalité d'accompagnement et de facilitation de réformes à faire avancer malgré de fortes réserves. Il s'est agi de justifier un processus dont la finalité était foncièrement d'ouvrir progressivement à la concurrence le plus grand nombre possible de services d'intérêt général et de ne pas entraver le processus de libéralisation.

Les récentes précisions apportées par les paquets Monti-Kroes et Almunia ne changent pas fondamentalement la donne. Elles apportent des clarifications sur la définition et sur le contenu des aides d'Etat, définissent des principes communs applicables par toutes les autorités publiques dans l'optique du contrôle de la Commission (assouplies pour les aides de faibles effets sur la concurrence). La démarche reste celle d'accompagner un processus dont la finalité est la libéralisation la plus étendue possible.

En tout cas, avec cette remise en question de l'évaluation européenne, on ne dispose pas aujourd'hui de données d'ensemble sur les effets de la libéralisation ce qui amène à procéder par « coups de projecteur » sur des faits stylisés.

2. L'analyse des résultats de la libéralisation sur critères institutionnels : diversité sectorielle et nécessité de contextualiser

Si l'on se réfère aux critères définis dans le guide méthodologique de 2002, utilisés lors des évaluations de 2004 à 2006, il convient d'évaluer les SIG sur le contenu de l'ouverture à la concurrence en s'interrogeant sur les effets des changements induits sur la performance de l'industrie et sur la perception des utilisateurs. Dans cette perspective, on va se référer en France à 4 secteurs : les télécommunications, l'électricité, la poste et le ferroviaire.

L'analyse transversale permet d'observer une constante mais surtout d'importantes disparités sectorielles. La constante est la lenteur du processus d'ouverture à la concurrence, parce que les pouvoirs publics utilisent souvent l'intégralité du délai imparti pour transposer les directives européennes, mais aussi et surtout parce que les transformations constituent de sérieuses remises en question du mode de fonctionnement des services publics et des changements profonds en termes de gestion des ressources humaines et de conditions de travail. Les services publics français ont par ailleurs un fort ancrage historique dans l'imaginaire social. Ils sont un construit social fondateur d'un modèle social disposant d'une bonne image générale tant chez les salariés que les usagers. Les opérateurs historiques de service public bénéficient ainsi d'une notoriété est de nature à faciliter la captation de rentes de situation, d'autant que la concurrence effective progresse lentement et qu'il s'agit avec l'ouverture de se déployer sur les marchés européens ou extra-européens. Dans ce contexte, le rôle des régulateurs sectoriels devient crucial pour limiter les abus de position dominante et la captation de rentes.

La libéralisation des SIG s'est cependant accompagnée de transformations bien plus profondes dans le secteur des télécommunications où se sont produits une révolution technologique, l'émergence d'innovations de produits, de fortes baisses de prix, de profonds changements de comportements des utilisateurs et...d'une montée en puissance de la souffrance au travail. Il est en tout cas abusif d'imputer à la seule libéralisation les baisses de prix et les innovations de produits observées. On peut tout au plus dire que la libéralisation a accéléré un processus de transformation de grande ampleur mais qu'il est très difficile d'en quantifier l'impact.

La transposition d'avantages observables dans ce secteur des télécommunications aux autres SIEG est plus abusive encore, les caractéristiques techniques y étant radicalement différentes. Le bilan des effets de la concurrence est en effet très différent dans les autres secteurs, les conditions techniques de production et d'exercice des missions publiques étant spécifiques à chacun d'eux.

Dans les chemins de fer, l'ouverture à la concurrence reste limitée pour le fret et à ses balbutiements pour le transport de voyageurs. Les réserves émises sur la désintégration verticale séparant l'exploitant du gestionnaire d'infrastructures ont conduit au regroupement au sein d'un pôle public du gestionnaire d'infrastructure (GIU), réunissant Réseau ferré de France (RFF) et la direction de la circulation ferroviaire et de SNCF Infra. Il s'agit dès lors de mieux coordonner les activités, de faire face notamment à une insuffisance d'investissement et des problèmes de sécurité.

Dans le secteur postal, l'ouverture effective à la concurrence du marché de base est très faible s'agissant d'un cœur de métier - l'acheminement du courrier – dont l'activité est en régression face au développement du courrier électronique.

Dans le secteur électrique, la sur-compétitivité d'EDF et les forts coûts d'entrée dans le secteur limitent le développement d'une concurrence effective. Des hausses de prix sont en perspective afin de tenir compte de contraintes environnementales croissantes et de la conversion aux énergies propres.

Enfin, de fortes interrogations portent aujourd'hui sur la capacité des opérateurs des télécommunications ou du ferroviaire à déployer des investissements de niveau suffisant pour assurer la qualité des réseaux et répondre à la demande future.

Bien évidemment, cette diversité de situations concrètes est plus forte encore si on ne raisonne non pas au seul niveau français mais à celui de l'ensemble des pays européens.

3. Le nécessaire élargissement de l'analyse d'impact de la libéralisation aux missions et aux politiques publiques

L'action des SIG ne peut se mesurer uniquement à l'aune de classiques critères marchands fussent-ils élargis à des critères renvoyant aux missions de service public (universalité, accessibilité, continuité...) Il convient de tenir compte pleinement de leurs spécificités pour d'une part remplir des missions d'intérêt général au sens large du terme et d'autre part contribuer plus largement à la mise en œuvre de l'action publique. En d'autres termes, il est nécessaire de questionner le bilan de la politique de concurrence et des contrôles des aides d'Etats sur la « capacité » (en transposant ici le concept de Sen) des SIG à exercer des missions d'intérêt général.

Cette capacité se trouve à mon sens doublement en question aujourd'hui. Tout d'abord par autolimitation des collectivités publiques face à la politique de concurrence, aux craintes de contrôle sur les aides d'Etat et à l'insécurité juridique. Si les dispositions d'assouplissement du paquet Almunia vont dans le bon sens, une action publique d'envergure, menée par les Etats notamment, est sous contrôle étroit des autorités de la concurrence. Le développement de coopérations industrielles des prestataires de services public s'en trouve aussi limité. La théorie économique et l'expérience tendent pourtant à montrer que le développement de stratégies coopératives de politique industrielle, interétatiques voire initiées par l'Europe, peuvent être de grandes réussites. C'est le cas par exemple programmes interétatiques dans l'aéronautique avec Airbus, dans le spatial avec la sonde spatiale Rosetta. Plutôt que de focaliser sur un contrôle purement concurrentiel, il s'avèrerait également pertinent de miser sur des effets bénéfiques de la coopération, c'est-à-dire de la collaboration entre des acteurs qui

peuvent être concurrents, et de mener à cet égard des politiques publiques incitatives. La mise en place de programmes structurants de ce type pour les opérateurs des SIG pourrait donner de meilleurs résultats qu'une stricte application de règles concurrentielles.

Il convient également d'analyser la capacité des opérateurs à exercer les missions de service public qui leur sont assignées. Les contraintes de financement public rendent aujourd'hui délicat la compensation de missions de service public d'autant que les subventions croisées sont remises en cause. La situation de la Poste française illustre clairement cette difficulté puisque deux de ses quatre missions de service public définies par la loi sont en question. La première est le mode de livraison à tarif avantageux de la presse pour promouvoir le pluralisme des idées : les financements n'en sont plus garantis à partir 2015 et sa pérennité incertaine. La seconde est l'aménagement du territoire et l'accessibilité universelle aux services postaux. Ici encore, l'insuffisance du financement public pour couvrir le coût du maillage territorial pose problème bien qu'une subvention exceptionnelle ait été autorisée par la commission en 2012 (et refusée aux postes allemande et belge) pour couvrir notamment l'insuffisance du fond national de péréquation territoriale.

Il est en tout cas nécessaire d'établir un bilan d'ensemble complet des effets induits de la politique de concurrence sur la capabilité publique, tout en contribuant à la mutabilité et à l'innovation des SIG. De telles transformations conduisent à analyser quelles pourraient en être les modalités d'évaluation.

4. Des évaluations pluralistes, multicritères, prospectives pour définir les stratégies publiques à l'égard des SIG

Un ouvrage CEEP-CIRIEC de novembre 2000, mettait en exergue la nécessité de pratiquer des évaluations sectorielles et transversales concernant les SIG. Cette perspective est pleinement d'actualité aujourd'hui pour définir en toute connaissance de cause les stratégies publiques les plus adéquates face à la pluralité des SIG.

Conférer à l'évaluation un caractère pluraliste et démocratique en mettant en place des instances d'évaluation participatives qui intègrent l'ensemble des parties prenantes (citoyens, organisations, décideurs politiques) n'apporterait pas seulement transparence et données d'ensemble utiles. Elle amènerait certainement à évaluer les effets de l'ouverture à la concurrence dans toutes leurs dimensions. La confrontation des points de vue pourrait permettre d'évaluer les SIG dans une perspective ouverte d'amélioration continue, secteur par secteur ou d'un point de vue intersectoriel, sans objectifs prédéterminés de politique publique.

L'évaluation devrait également être fondée sur des critères de performance multidimensionnels. Il s'agirait de retenir de classiques critères de performance adaptés à chaque type de SIG : prix, efficacité, qualité, sécurité, innovation, mode de facturation... Mais la performance des SIG procède également de leur capacité contributive à la cohésion sociale et territoriale ou aux politiques publiques. Elle peut se mesurer à l'aide d'indicateurs d'accessibilité, d'impact sur la cohésion, d'impact environnemental, d'effets d'entraînement sur l'activité économique, ou de mutabilité de leur action. Il s'agirait à la fois d'analyser la performance des SIG mais aussi leurs capacités propres de s'intégrer à des stratégies européenne et/ou nationales d'action publique.

Ces indicateurs de performance multidimensionnels pourraient ainsi aider à la décision publique, éclairer de manière prospective les autorités nationales et de l'UE sur les actions à mener. On pourrait ainsi chercher à mesurer la capacité de s'inscrire dans une politique industrielle, à promouvoir les coopérations entre entreprises européennes. Ce type de réflexion stratégique pourrait elle-même être dans cette perspective pluraliste et participative.

Ce serait bien sûr changer de paradigme en Europe. Mais cela pourrait contribuer à atteindre les objectifs de compétitivité que l'on s'est fixés, renforcer l'ancrage des SIG aux territoires et aux besoins des citoyens.

Références

Bance Ph. (dir.), 2015 (à paraître), L'internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques. Réalités d'aujourd'hui et perspectives, Commission scientifique Economie publique du Ciriec France, PURH

Bance Ph (dir.), 2012 L'action publique dans la crise. Vers un renouveau en France et en Europe ?, Commission scientifique économie publique du Ciriec France, PURH <http://www.lcdpu.fr/livre/?GCOI=27000100503220>

CEEP-CIRIEC, 2000, SIEG en Europe, Régulation, Financement, Evaluation, Bonnes pratiques, http://www.ciriec.ulg.ac.be/fr/telechargements/RESEARCH_REPORTS/CEEP_Synthese.pdf.

COM(2002) 331, Communication de la commission européenne, "A Methodological Note for the Horizontal Evaluation of Services of General Economic Interest" et "Evaluation of the Methodology used to assess the performance of the network industries providing services of general economic interest (SGEI) - external evaluation" reports 2004 to 2007 http://ec.europa.eu/dgs/internal_market/studies/economic-reports_en.htm

COM(2003) 270 final, Livre vert de la Commission, du 21 mai 2003, sur les services d'intérêt général http://europa.eu/legislation_summaries/competition/state_aid/l23013_fr.htm