

Utilities

*Prospective du rôle de l'État
face à l'évolution
des services publics en réseaux*

Services publics en réseaux : éléments de prospective de la régulation

L'exercice de prospective animé par le groupe de projet *Utilities* autour de la régulation des services publics en réseaux (les télécommunications, les services postaux, les transports, l'énergie, l'eau ou les transports urbains) comporte plusieurs dimensions qui ont été décrites dans les documents antérieurs.

Ce document propose les principaux éléments de prospective issus de l'analyse de l'intervention des pouvoirs publics dans des réformes mises en œuvre à l'étranger dans plusieurs secteurs : secteurs électrique et ferroviaire en Grande-Bretagne, attribution des licences UMTS en Europe et système électrique californien.

Ce retour d'expérience s'enrichit également des échanges menés par le groupe auprès des économistes et des juristes experts du domaine, dont les jugements sur ces réformes sont assez contrastés.

Rétrospective et prospective

Ces réformes ambitieuses, qui pour certaines d'entre elles ont conduit à des crises majeures, fournissent de précieux enseignements sur les modalités d'intervention des pouvoirs publics.

Bien que reposant sur des principes identiques d'introduction de la concurrence, généralement justifiée pour améliorer les services rendus à la population, ces réformes n'en demeurent pas moins très différentes. Cette diversité permet ainsi de dégager de nombreuses variantes d'organisation de la régulation des services publics en réseaux susceptibles d'alimenter des scénarios contrastés.

Les principales caractéristiques des réformes des services publics en réseaux

- Séparation des activités concurrentielles de services et de l'infrastructure des anciens monopoles publics intégrés.
- Introduction de la concurrence dans les services.
- Privatisation partielle ou totale des activités.
- Mise en place de mécanismes de coordination réglementaires et contractuels, avec des régulateurs sectoriels indépendants et des contrats entre les acteurs.

Libéralisation et régulation

La libéralisation des services publics en réseaux s'accompagne dans les faits non par un retrait de l'État mais bien par une réorganisation de son intervention. L'ouverture des marchés constitue ainsi paradoxalement un acte politique qui vise à reconstruire un secteur suivant des règles différentes qui redistribuent les responsabilités publiques. Entre la non-intervention de l'État et une régulation proactive et génératrice d'externalités positives, se décline toute une variété de modalités de gouvernance de ces secteurs dans laquelle l'État central prend toute sa place mais à côté des autres acteurs que sont l'Europe, les collectivités locales et aussi d'autres institutions.

Lorsque les services publics en réseaux sont ouverts à la concurrence, une double mission s'impose à l'État : il doit garantir le respect des règles du jeu par les opérateurs, qu'ils soient publics ou privés et donc supprimer les éléments qui faussent la concurrence.

Dans le même temps, il lui faut corriger les résultats de la libéralisation, définir et maintenir le service public, d'intérêt général ou universel. L'État n'est plus gérant mais garant de l'accès de tous les usagers au service à des conditions et des tarifs équitables. La prospective qui est menée essaie d'imaginer les organisations aptes à rendre compatibles ces deux exigences incontournables. Elle s'appuie sur une vision de la régulation assez large.

La régulation est un concept controversé qui regroupe de nombreuses fonctions. Si à un moment ces dernières ont pu être assurées dans les secteurs de service public en réseaux par le seul État central, cela n'a pas été toujours le cas, et, dans l'avenir, il n'en sera probablement plus ainsi.

Les fonctions de la régulation sont aujourd'hui mieux spécifiées et de fait partagées entre plusieurs acteurs. Cette division des tâches qui s'affirme au regard des grandes évolutions que subissent ces réseaux se repère aisément en considérant par exemple l'émergence des agences administratives indépendantes de régulation

dont la création représente pour certains pays une réelle innovation institutionnelle.

Repérer et dissocier précisément les diverses fonctions de la régulation ouvre le champ des possibles de la prospective et permet de sortir de la logique binaire «réguler» ou «laisser-faire», logique qui marque bien souvent les débats publics mais qui reste finalement peu féconde. Il apparaît en effet peu raisonnable de parier sur une auto-régulation par les seuls consommateurs ou au contraire de croire à un retour de nationalisations massives et d'une implication accrue des États dans la production de ces services.

L'avenir d'une intervention efficace de l'État susceptible de garantir une certaine stabilité de ces secteurs se joue donc dans l'articulation de plusieurs fonctions.

L'éclatement des fonctions de la régulation

Ces fonctions n'engagent pas toutes de la même manière la responsabilité publique. Certaines tâches semblent de nature principalement technique et juridique (surveillance de la concurrence et de l'accès au réseau), sans pour autant être dénuées de toute portée politique, alors que d'autres fonctions ont des objectifs plus fortement, voire exclusivement, politiques (garantie du service universel, conduite des politiques publiques connexes).

L'État doit être à même de distinguer clairement ses rôles de propriétaire des opérateurs publics, de commanditaire de prestations de services universels (à des opérateurs publics et privés) et de garant de la concurrence (pour tous les acteurs du secteur), alors que par ailleurs les secteurs libéralisés constituent des éléments stratégiques de politiques plus globales (emploi, aménagement du territoire, politique industrielle, etc.).

Une des questions posée par la libéralisation des industries de réseaux est de savoir si les pouvoirs publics pourront toujours mener ces politiques alors qu'ils perdent par ailleurs le contrôle de fonctions essentielles au fonctionnement de ces secteurs.

Différentes fonctions de la régulation publique peuvent être distinguées :

- **Régulation de la concurrence** : il faut créer et surveiller un marché concurrentiel avec des opérateurs publics ou privés. Cette fonction met en œuvre en particulier la réglementation juridique du secteur et l'accès à l'infrastructure.
- **Régulation du service universel** : l'État garantit le service universel et assure la poursuite des politiques publiques connexes.
- **Régulation des opérateurs** : la production du service universel et des biens et services marchands est supervisée par le régulateur.
- **Régulation du patrimoine public** : cette fonction consiste à valoriser les investissements et la propriété publique.

Ces différentes composantes de la régulation sont à associer aux politiques qui sont menées dans le même temps dans chacun de ces secteurs. L'analyse rétrospective invite à isoler quatre axes déterminants de l'action stratégique de l'État :

Concurrence et politique industrielle

L'organisation de la concurrence n'est pas sans lien avec les préoccupations de politique industrielle (télécommunications, nucléaire, industrie ferroviaire, renforcement des grandes entreprises européennes dans la concurrence internationale, etc.).

Mais les conflits entre les orientations possibles des politiques industrielles en Europe peuvent être à l'origine de crises, comme l'a montré la gestion (ou la non-gestion) de l'attribution des licences UMTS au niveau européen (Universal Mobile Telecommunications System, pour l'accès à l'Internet sur les réseaux mobiles). Ce point se retrouve dans la plupart des réformes et cet exemple n'est qu'une illustration.

L'Europe a affiché une politique industrielle sans que les États ne donnent véritablement aux institutions européennes les moyens de sa réussite.

Le standard UMTS apparaissait comme un enjeu considérable en termes d'emplois et d'efficacité économique. Mais un marché ne se décrète pas. Les risques étaient trop importants et cette politique s'est heurtée à une mauvaise lisibilité de l'offre de services et à une absence de demande solvable. L'attribution des licences UMTS a aggravé en 2000 la crise financière et boursière du secteur des télécommunications.

Concurrence et innovation

Le choix de renforcer ou de limiter la concurrence peut se comprendre également au regard du développement des secteurs qui dans la plupart des cas nécessite des investissements.

Or, si le renforcement de la concurrence favorise les consommateurs, il peut aussi freiner le développement du marché en fragilisant les opérateurs, qui investissent beaucoup. La question du niveau de concurrence optimal se complique avec la logique de service public du secteur. Dans l'exemple des licences UMTS, la couverture importante du territoire imposée aux opérateurs (on retrouve cette contrainte pour le transport ferroviaire) pouvait justifier en contrepartie une moindre pression concurrentielle. On aurait lésé le consommateur immédiat au profit du citoyen. Ces questions ne sont pas simples et n'ont pas trouvé d'accord au niveau européen dans le cas des télécommunications.

Concurrence et répartition des coûts et des gains

L'exemple des licences UMTS montre aussi que plusieurs logiques sont possibles : gratuité de la mise à disposition des bandes hertziennes, compte tenu des effets positifs sur la collectivité ; rente versée en totalité au consom-

mateur en renforçant la concurrence ; rente laissée en partie aux opérateurs compte tenu des risques et des investissements (logique industrielle) ; rente récupérée par les pouvoirs publics pour financer d'autres politiques (logique budgétaire et fiscale).

En pratique, les considérations budgétaires l'ont remporté sur la stratégie industrielle d'origine. Deux questions n'ont pas été traitées. Était-il opportun de prélever la rente du secteur ? Quelles pouvaient être les conséquences de l'absence d'harmonisation des procédures sur l'attitude des États et les stratégies des opérateurs ? La concurrence est un moyen de laisser la rente au consommateur, mais d'autres options légitimes de partage peuvent être retenues.

Concurrence et gestion du risque

Les défaillances de la régulation ont été clairement à l'origine des dysfonctionnements, voire des crises dans les réformes menées en Grande-Bretagne dans les chemins de fer et en Californie dans le secteur de l'électricité. L'introduction de la concurrence pose la question de la répartition du risque entre les pouvoirs publics et les opérateurs. Parmi ces risques, on peut noter la question du développement des investissements, la sécurité du secteur dans de nombreux domaines, la coordination entre les opérateurs et les questions financières.

Retrouver l'efficacité en organisant une gouvernance partagée

L'analyse des crises démontre que bien souvent les institutions de régulation au sens large n'ont pas pu ni su remplir leur mission de réductions d'incertitudes. Les défaillances se situent à plusieurs niveaux. Elles constituent les éléments d'une prospective de la régulation dans les industries de réseau.

Rôle de coordination

Les réformes mettent en jeu différents niveaux de régulation. Les crises s'expliquent bien souvent par l'insuffisance de coordination entre ces divers niveaux. Cela a été le cas en Californie entre l'État fédéral et l'État californien dans le secteur électrique, ou encore dans le secteur des télécommunications entre les États, les institutions européennes et les régulateurs. Le besoin de coordination est reconnu, mais son organisation reste souvent insuffisamment définie.

Cette coordination s'impose d'autant plus dans le paysage industriel actuel que les grandes industries de réseaux ne s'inscrivent plus dans un cadre uniquement national (réseaux interconnectés, évolution de la nationalité du capital des entreprises, stratégies des opérateurs, etc.). Par ailleurs, on anticipe aujourd'hui une reconcentration des opérateurs au niveau européen.

Une institutionnalisation de la coordination au niveau européen semble donc incontournable, notamment pour l'organisation de la régulation sectorielle. Elle se heurtera au pouvoir des États sur les secteurs, avec la difficulté

que certains ont des intérêts patrimoniaux dans les opérateurs et qu'ils sont intéressés par les recettes des privatisations.

Les points de vue restent très partagés sur les principales questions qui en découlent pour tous les secteurs en cours de libéralisation :

- Jusqu'où mettre en cause les prérogatives des États dans l'attribution des ressources rares ?
- Faut-il une harmonisation des méthodes à l'échelle européenne pour une allocation optimale ?
- Faut-il renforcer une régulation européenne ou l'harmonisation des réglementations nationales ?
- Les régulateurs nationaux sont-ils suffisamment indépendants ?
- Un cadre coopératif comme le groupe de régulateurs européens est-il suffisant pour donner une impulsion suffisante à l'échelle européenne ?
- La Commission européenne peut-elle disposer d'un droit d'intervention autre que celui de la concurrence ?

Rôle de concertation et capacité d'expertise

Une politique industrielle volontariste suppose une concertation approfondie de l'ensemble des acteurs qui, clairement, n'a pas été suffisante pour les licences UMTS.

Un point clef est l'expertise des secteurs, qui est concentrée chez les opérateurs. La stratégie de l'État doit être crédible, face aux opérateurs qui souhaitent une baisse du prix de l'accès aux réseaux et aux équipementiers optimistes sur l'avenir du marché. Elle doit s'appuyer sur une information de qualité indépendante des acteurs.

Une institutionnalisation de la production de cette information doit être posée, car c'est un véritable enjeu pour la régulation. Ceci concerne aussi les collectivités locales.

Rôle vis-à-vis des consommateurs

Les intérêts du consommateur final ne pèsent guère autrement que d'un point de vue théorique dans les différentes réformes.

Le système actuel est en effet tout entier organisé autour de l'opposition entre l'opérateur dominant et les nouveaux entrants, ses concurrents. Il manque le consommateur (l'utilisateur) alors qu'on fait de lui l'un des principaux bénéficiaires des réformes, soit parce qu'il est au cœur de l'attention des pouvoirs publics, soit parce qu'il est le premier bénéficiaire de la baisse des prix et de la diversification des services que le jeu concurrentiel est supposé provoquer. Dans le modèle de régulation traditionnel, le consommateur est défendu par le biais du

citoyen qui actionne le levier politique pour faire prendre en compte ses intérêts.

Dans le modèle qui s'établit aujourd'hui autour du régulateur indépendant, la défense du consommateur suppose qu'il soit représenté de manière structurée et efficace, comme cela peut être le cas dans les pays anglo-saxons où les organisations consuméristes sont beaucoup plus puissantes qu'en France.

Rôle pour les infrastructures et le développement du réseau

Les incitations à l'investissement qui font souvent problème doivent être développées différemment dans les industries à maturité (infrastructures ferroviaires) que dans les secteurs émergents (téléphonie mobile).

La régulation devrait-elle mettre en place ou favoriser des mécanismes d'incitation pour pousser les opérateurs à réaliser les investissements de développement et de capacité nécessaires ?

Apprentissage et pragmatisme

L'analyse de ces réformes montre que les pouvoirs publics procèdent bien souvent avec pragmatisme, et que la régulation gérée dans des contextes nouveaux impose aux responsables un réel apprentissage. L'inquiétude vient du fait que les cadres théoriques sur lesquels reposent ces réformes sont insuffisants pour maîtriser la complexité de l'intervention dans ces secteurs.

Ces réformes sont difficiles et supposent d'afficher des convictions fortes. Et paradoxalement, la régulation s'exerce dans un contexte institutionnel et économique très changeant. Cette complexité suppose de la part des pouvoirs publics prudence et réversibilité.

Les scénarios pour la régulation

Cette prospective s'inscrit à la fois dans l'actualité européenne, avec le récent *Livre blanc* de la Commission de mai 2004 qui recommande aux États membres d'améliorer leur système de régulation, et dans la décentralisation en cours qui renforce l'autonomie des collectivités locales.

Les interventions publiques efficaces, équitables et légitimes dans ces secteurs doivent être repensées. Les politiques industrielles et d'investissement seront-elles menées au niveau européen ou *via* des politiques nationales coordonnées ? La définition du service public dépend-elle du niveau européen, national ou local ? etc.

Les modalités de la régulation restent largement à inventer et sans doute au prix de quelques risques plus ou moins faciles à apprécier. L'analyse du groupe *Utilities* invite à rechercher cette efficacité dans une régulation partagée avec l'ensemble des acteurs concernés. La régulation ne

doit pas en effet être un acte isolé qui manifesterait l'arbitraire d'un État cherchant à forcer le marché, mais plutôt une coordination contractualisée entre l'ensemble des acteurs.

Les crises du secteur ferroviaire britannique, du secteur électrique californien, et des télécommunications s'expliquent en grande partie par la lenteur avec laquelle les systèmes de régulation se sont adaptés aux bouleversements liés à l'introduction de la concurrence.

Cet exercice de prospective vise à éviter ces crises en anticipant des modalités de régulation mieux adaptées aux transformations qui sont dès à présent inéluctables et sortir d'un scénario « au fil de l'eau » dans lequel les pouvoirs publics chercheraient à préserver des modèles d'organisation passés, souvent idéalisés et de fait dépassés par des changements mal maîtrisés (internationalisation des acteurs, diversification des demandes, innovations techniques, etc.).

Dans le scénario de régulation partagée qui peut être un objectif, les mécanismes de mise en œuvre ne sont pas fixés théoriquement mais plutôt par rapport au contexte institutionnel, à l'environnement économique de chacun des secteurs et à la dynamique de ces déterminants. Le retour d'expérience de réformes à l'étranger le montre bien. Il enseigne aussi que la libéralisation des industries de réseau ne se traduit pas par une diminution du rôle de l'État régulateur, mais très souvent par le renforcement de ce rôle sous des formes plus complexes. Ce signal ne doit pas être négligé. Il montre que la régulation s'inscrit dans une dynamique.

Une première question se pose de savoir si le cumul des fonctions observé dans le passé facilite la cohérence interne de la régulation publique ou, au contraire, limite le jeu des contre-pouvoirs entre les autorités gouvernementales, le régulateur sectoriel, l'autorité de la concurrence, le pouvoir judiciaire et les différents niveaux de régulation sectorielle.

Une seconde interrogation d'une part sur le maintien de régulateurs sectoriels nationaux ou leur effacement au profit de l'État et des autorités de concurrence et d'autre part sur le degré de coopération de ces régulateurs en Europe et la création de régulateurs sectoriels européens.

Sur cette base, il est possible d'envisager plusieurs scénarios prospectifs contrastés.

Un premier scénario pourrait être celui dans lequel le renforcement de la régulation se fait au profit de l'État central qui réintégrerait les principales fonctions de régulation : le scénario de **l'État régulateur**.

Un deuxième scénario au contraire pourrait être celui dans lequel l'État est un acteur de la régulation avec d'autres institutions. Dans ce scénario, l'efficacité se trouve dans la **capacité à obtenir des compromis**.

Un troisième scénario enfin, serait celui de **l'État coordinateur des différents pôles de la régulation**, l'État central n'ayant plus alors un rôle direct mais plutôt un rôle de production d'information commune, d'évaluation et de mise en cohérence.

Dans la suite des travaux, chacun de ces scénarios va être précisé et enrichi, à partir des différents axes présentés plus haut, afin de décliner les contours que peut prendre une gouvernance partagée.

Les membres du groupe de projet

Luc Baumstark, Christian Vilmart, *chefs de projet, Commissariat général du Plan* ; Gilles Arnaud, *chargé de mission, Commissariat général du Plan* ; Pierre Bauby, *président de la commission SIC, Centre européen des entreprises à participation publique* ; Alain Bayet, *sous-directeur, Direction de la Prévision* ; Sylvie Benard, *chargée de mission, Commissariat général du Plan* ; Renaud Chapelle, *mission de Mise en œuvre du nouveau cadre communautaire, Autorité de régulation des télécommunications* ; Olivier Coutard, *chercheur, École nationale des Ponts-et-Chaussées – LATTS* ; Laurent Duclos, *chargé de mission, Commissariat général du Plan* ; Jean-Michel Glachant, *professeur, université Jean-Monnet* ; Patricia Heriard-Dubreuil, *administrateur principal, OCDE* ; Benoît Lajudie, *chargé de mission, Commissariat général du Plan* ; Gérard de Lavernée, *chef du Service économique, MEDEF* ; Nathalie Loison, *assistante, Commissariat général du Plan* ; Bertrand du Marais, *maître des requêtes, Conseil d'État* ; Élise Martinez, *assistante, Commissariat général du Plan* ; Gwenaëlle Quillerou, *chargée de mission, Commissariat général du Plan* ; Saïd Souam, *conseiller scientifique, Commissariat général du Plan* ; Jean-Pierre Tardieu, *administrateur délégué, Veolia Environnement, président de l'UNSPIC* ; Pierre Van de Vyver, *délégué général, Institut de la gestion déléguée*.

- **Contacts** : Luc Baumstark
lbaumstark@plan.gouv.fr
Nathalie Loison
nloison@plan.gouv.fr
Christian Vilmart
cvilmart@plan.gouv.fr
Élise Martinez
emartinez@plan.gouv.fr