

**SOMMAIRE SUR LE FONCTIONNEMENT ET  
LA GESTION DES SERVICES PUBLICS**

Les nouvelles modalités de régulation

Michel Cabiac

\* Este documento se reproduce para uso exclusivo de los participantes del Curso Internacional sobre Reformas Económicas y Gestión Pública Estratégica.

## PLAN

1 LE SERVICE PUBLIC AU CONFLUENT DE L'ECONOMIQUE ET DU POLITIQUE

2 LES JUSTIFICATIONS TRADITIONNELLES DE L'INTERVENTION DE L'ETAT

3 TYPOLOGIE DES ORGANISMES AGISSANT DANS LE SECTEUR PUBLIC

4 LE CAS PARTICULIER DES ECONOMIES DE RESEAU

5 LES CRITIQUES RECENTES ASSOCIEES AUX INTERVENTIONS DE L'ETAT

6 DE NOUVELLES REGULATIONS A L'ESSAI

7 PANORAMA ACTUEL ET ORIENTATION DES ECONOMIES DE RESEAUX PAR SECTEURS

Annexe 1 : Notion de service public et conception de l'Etat

Annexe 2 : Notion de service public et conception du droit

Annexe 3 : Structure du système électrique européen

Annexe 4 : Organisation des réseaux ferroviaires

Annexe 5 : Organisation des télécommunications en Europe

Annexe 6 : Péréquation des tarifs dans les services publics

## 1 LE SERVICE PUBLIC AU CONFLUENT DE L'ECONOMIQUE ET DU POLITIQUE

Quel point commun y a-t-il entre l'électricité, le gaz, les transports, les postes, les télécommunications, la distribution d'eau, le nettoyage des rues et le spectacle du «Lac des cygnes» de Tchaïkovski dans une salle d'un opéra national? Pour un Anglo-Saxon, ce sont tous des *public utilities*. Pour un Français, ce sont tous des *services publics*.

La différence va au-delà du vocabulaire: elle sépare des conceptions et des constructions juridiques très distinctes. Une *public utility* est un service marchand presque comme les autres: il a simplement la particularité de mettre en jeu un peu plus d'*intérêts collectifs*. Un service public industriel et commercial est un service différent des autres: engageant l'*intérêt général*, il ne peut être commercialisé selon les voies ordinaires, et il est assujéti à un fort contrôle de l'Etat. Un des fondateurs de la théorie juridique du service public l'exprime de la façon suivante: relève du service public «toute activité dont l'accomplissement doit être assuré, réglé et contrôlé par les gouvernants, parce que cet accomplissement est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale, et quelle est de telle nature qu'elle ne peut être réalisée complètement que par l'intervention de la force gouvernante.»

Cette différence de perspective est au cœur des débats entre économistes, hommes politiques, industriels, à l'occasion notamment des modalités d'organisation de l'Union Européenne. Certains, les libéraux, pensent que le *marché* fait bien les choses, et qu'il appartient à l'*Etat* (qui peut être attaqué en justice comme une personne ordinaire) de prouver qu'il peut mieux faire. La tradition des tenants de la planification a tendance à inverser la charge de la preuve: c'est au marché de montrer qu'il peut faire mieux que l'Etat. Mais, au fait, de quoi parlons-nous lorsque nous prononçons le mot de service public ?

Précisément cette expression est à contours changeants, car elle englobe pour chaque pays une tradition *historique et juridique*, un *modèle social* et des compromis entre des objectifs *politiques* et sociaux (notamment la cohésion sociale) et des exigences d'efficacité économique. A titre d'illustration, la notion d'intérêt général qui justifierait l'existence d'un service public a des frontières très mouvantes. En 1916, le Conseil d'Etat accordait la qualité de service public aux représentations données dans les théâtres. Plus récemment, dans les années 1960 en France, un plan-calcul était adopté, une entreprise était nationalisée, de gros investissements publics étaient mis en œuvre, parce que l'informatique était considérée à l'époque comme relevant de l'intérêt général. Pour les pays à économie planifiée tout est service public: du logement au transport, de l'acier à l'alimentation, l'intérêt collectif est partout présent. La notion devient encore moins nette lorsque l'on confond la notion même de service public, les entreprises qui ont la charge d'en assurer la fourniture et le statut du personnel des dites entreprises.

Effectivement des dizaines de milliers d'entreprises "publiques" existent de par le monde, sous des formes très diverses. Une remise en cause de leur existence est de plus en plus évoquée. De nombreuses privatisations ont eu lieu ou sont en cours. La déréglementation est à la mode....Il est donc opportun de faire le point sur ce type d'entreprise :

- Pourquoi de telles entreprises (de nature hybride, entre Etat et marché...)?
- Comment les définir?
- Quels sont leurs rapports avec la puissance publique?
- Comment sont-elles gérées?

L'exposé qui suit mettra surtout l'accent sur le cas des entreprises fonctionnant en réseau.

## 2 LES JUSTIFICATIONS TRADITIONNELLES DE L'INTERVENTION DE L'ETAT

### 2.1 Insuffisances théoriques de l'économie de marché

Celle-ci suppose l'existence d'acteurs économiques toujours *rationnels* et parfaitement *informés*, dans un monde où l'information parfaite existe. Elle suppose également une *concurrence* parfaite (infinité d'offreurs et de demandeurs, formation libre des prix...). Ces conditions idéales ne sont pas toujours réalisées...

### 2.2 Justice et équité sociales

Le marché ne prend en considération que les besoins *solubles* et ne préjuge en rien de la répartition initiale des richesses (qui peut être fort inégale...). Il faut donc un Etat susceptible d'organiser une répartition des revenus moins *inégalitaire* (répartition a priori plus efficace sur le plan économique). Le marché peut aussi s'accommoder de l'absence de démocratie politique. Le marché pourrait, dans certains cas, réserver à une seule élite privilégiée l'*accès* à des services *essentiels* (santé, sécurité...) et aux *infrastructures* de base (eau, électricité...)

### 2.3 Existence de biens collectifs

Certains biens ou services sont par nature *collectifs* (la qualité de l'air, de l'eau, la beauté des paysages, la recherche scientifique, la formation...). Tout le monde en profite mais on ne sait pas (ou mal) mesurer la consommation qui en est faite par chacun. Aucune entreprise ne pourra donc être incitée spontanément à produire ce type de bien.

### 2.4 Régulation de l'activité économique

Par suite de la rigidité de certains prix et des salaires, l'économie d'un pays peut s'installer durablement dans un équilibre de *sous-emploi* (exemple la crise de 1929...). Seul l'Etat est alors en situation de pouvoir relancer la machine économique, par le biais de dépenses *publiques* et par l'intervention des entreprises qu'il contrôle (voir le New-Deal de Roosevelt dans les années 30).

### 2.5 Aspect stratégique de certains secteurs et aménagement du territoire

Il se peut que certains secteurs, pas toujours rentables, aient une capacité d'entraînement pour l'ensemble de l'économie ou répondent à des intérêts généraux (industries de la défense...). Les infrastructures de base (routes, aéroports...) même non rentables donnent leur chance à des régions peu favorisées.

### 2.6 Protection des personnes

Certains biens sont du domaine marchand mais peuvent avoir des conséquences *néfastes* pour la santé ou la sécurité des personnes, voire poser des problèmes moraux (drogue, médicaments, prêt d'ovaires, sang...). Est-il normal que la puissance publique s'en désintéresse?

### 2.7 Les branches à rendement croissant

Certaines industries ont des rendements fortement *croissants* (économie d'échelle). Le jeu normal de la concurrence conduira naturellement, par absorptions et fusions, à la constitution d'une seule entreprise et la création d'un monopole qui pourra imposer sa loi.

### 2.8 Conditions d'existence du marché

Le marché ne se crée pas spontanément. Il faut susciter les conditions pour cela (des valeurs fortes, un consensus social, des institutions, un Etat de droit, des règles...). De plus, un bon fonctionnement du marché entraîne des coûts pour s'informer, pour organiser les transactions.

### 2.9 Myopie du marché

Il a naturellement tendance à privilégier les opérations rentables à *court terme* (exemple de l'immobilier de bureaux en France). Il peut être égaré par des effets de *spéculation* financière à court terme.

La convergence de ces justifications contribue à l'émergence de la notion d'*intérêt général* et à l'*intervention*, sous une forme ou une autre, de la *puissance publique*. L'intérêt général se concrétise souvent de la façon suivante:

#### Schéma 1: Conséquences de la prise en compte de l'intérêt général

Le fait d'être au service de l'intérêt général soumet les activités à des **obligations** particulières:

##### ■ LA CONTINUITÉ

*Obligation de répondre de façon continue aux besoins des usagers (en France, elle est limitée par le droit de grève).*

##### ■ L'ÉGALITÉ

*Les usagers sont traités de manière identique quand ils sont dans des situations semblables.*

##### ■ LA NEUTRALITÉ

*Interdiction de traiter les usagers de façon différente suivant ses convictions personnelles.*

##### ■ LA MUTABILITÉ

*Obligation pour le service public de s'adapter aux circonstances et à l'évolution des besoins.*

L'entreprise de service public est un instrument aux mains de l'Etat, auquel on assigne des **MISSIONS**.

##### ■ MAINTIEN DES EQUILIBRES GLOBAUX

*Stabilité des prix, plein emploi, croissance,....*

##### ■ STIMULATION DE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE

*Générer des effets d'entraînement*

##### ■ ACCOMPLISSEMENT D'UNE POLITIQUE SOCIALE AMBITIEUSE

*Notion de laboratoire social*

**PROBLÈME:** Comment concilier au mieux ces obligations et missions parfois contradictoires?

### 3 TYPOLOGIE DES ORGANISMES AGISSANT DANS LE SECTEUR PUBLIC

Il n'est pas facile de les cerner et de les *classer*. Nous nous servirons, pour y voir plus clair, de plusieurs critères.

#### 3.1 Nature du bien ou du service

Biens marchands purs, semi-marchands, non-marchands.

#### 3.2 Approche selon le pourcentage de capitaux publics

#### 3.3 Approche selon la nature de l'institution

De la firme internationale à la subdivision administrative.

#### 3.4 Approche selon la nature et la force de la culture d'entreprise

Mentalité ou non de service public.

#### 3.5 Approche selon le statut du personnel et les relations sociales

#### 3.6 Approche selon les tutelles exercées par l'Etat

Tutelle de type technique,

Tutelle économique,

Tutelle administrative.

#### Schéma 2: Les diverses configurations possibles

NATURE DES BIENS	CONTRAINTES BUDGETAIRE ET PRODUITS	ENTITE ENTREPRISE	RELATIONS DE TRAVAIL	TUTELLES PUBLIQUES	TYPE
Biens marchands	Produits diversifiés + international	Holding Groupe	Diversité des conditions de travail	Haute stratégie seulement	ENTREPR. MANAGER. A CAPITAUX PUBLICS
Biens semi marchands	Produits diversifiés sans internat.	EPIC	Fortes conventions collectives	Tutelle technique	PUBLIC CORPORAT.
Biens sous tutelle publique	Monoproduit		Statut spécifique	Tutelle économique Tutelle de co-gestion	ENTREPR. NATIONALE
Services non marchands	Budget financ. Par impôts	Etablisst. Public ou subdiv. Administ.	Fonction publique ou assimilés	Tutelle budgétaire et comptable	Unité Administrat. de production

**Schéma 3: Modalités de délégation des services publics**

Il existe 3 FORMULES pour déléguer les services publics:

**■ LA CONCESSION**

*Les pouvoirs publics confient par contrat, à une personne publique ou privée, la charge d'assurer l'exécution du service moyennant rémunération par l'utilisateur. Le concessionnaire utilise généralement le domaine public, réalise les investissements nécessaires (qui seront propriété de la puissance publique à l'issue du contrat), s'engage à maintenir à neuf les installations et assure l'exploitation et la gestion (exemple: en France, la distribution publique de l'électricité dans les grandes villes).*

**■ L'AFFERMAGE**

*L'exécution des services est attribuée par contrat à une personne publique ou privée: le fermier, qui prend possession des infrastructures (généralement réalisées par la puissance publique) assure l'exploitation, facture les usagers mais verse à l'Etat une redevance d'usage.*

**■ LA REGIE**

*Directe (gérée par des fonctionnaires) ou intéressée (gestion assurée par un gérant intéressé et contrôlée par la collectivité). Exemple: en France la distribution de l'électricité dans certaines zones rurales.*

## 4 LE CAS PARTICULIER DES ECONOMIES DE RESEAUX

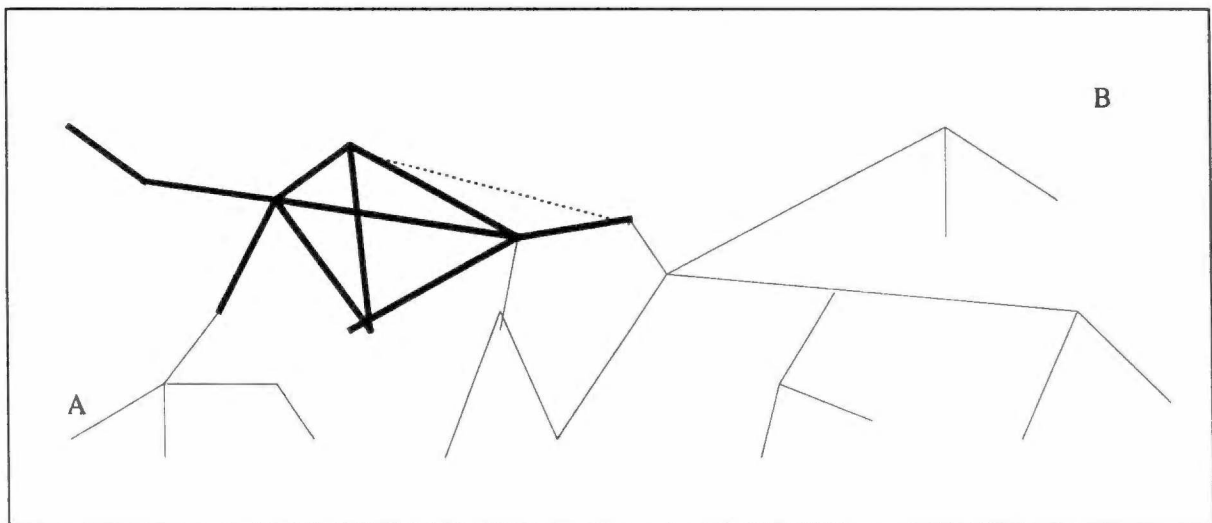
Les économies de réseau prennent une place particulière parmi les services publics :

- Les infrastructures qui en constituent l'ossature sont indispensables à l'ensemble de l'économie ;
- Les investissements effectués dans les économies de réseau ont un effet d'entraînement certain sur tout les autres secteurs et peuvent très utiles pour la relance de la croissance économique ;
- Les coûts de mise à disposition des infrastructures sont un élément important du prix de revient de beaucoup de produits. La gestion efficace des réseaux participe grandement à la compétitivité d'un pays.

### 4.1 Organisation de la desserte des usagers

La desserte de l'utilisateur, l'acheminement du service, passent obligatoirement par l'existence et l'utilisation d'un réseau, plus ou moins dense, plus ou moins maillé.

Schéma 4: Exemple de réseau



On peut voir dans cet exemple que la mise en relation des points A et B passe nécessairement par le cheminement à travers plusieurs circuits. Le maillage plus ou moins dense permet d'ailleurs d'augmenter la fiabilité des liaisons: en effet, la défaillance de certains circuits - ou de certains organes du réseau - sera surmontée grâce au déroutage sur d'autres circuits restés sains.

Un réseau comporte généralement les éléments suivants:

- Des circuits de distribution (traits continus fins);
- Des circuits de transport (traits continus forts);
- Des circuits de signalisation ou de réglage (traits en pointillé) ;
- Des organes aux noeuds du réseau.

Cette configuration générale se retrouve dans toutes les industries de réseau: télécommunications, électricité, gaz, eau, transports routiers, ferroviaires, aériens, eau, assainissement.

Les industries de réseau comportent aussi, à des degrés divers la combinaison d'infrastructures (les circuits, les organes) qui sont en quelque sorte le «hardware» et de fonctions de commande, d'acheminement, de réglage qui sont l'intelligence du réseau (le «software»).

#### Schéma 5: Exemples d'infrastructures et de fonctions d'intelligence

INDUSTRIE	HARDWARE	SOFTWARE
Télécommunications	Circuits Centraux Terminaux	Transcodage des signaux Logiciels de commande et d'acheminement Fichiers de clientèle
Transport aérien	Installations aéroportuaires Flotte aérienne	Systèmes d'aiguillage Contrôle du trafic Système de réservation des sièges
Transport terrestre	Voirie Parc de véhicules	Systèmes de guidage Interfaçage entre transporteurs, chargeurs, clients
Electricité	Installations de production de transport de distribution postes d'interconnexion	Dispatchings Domotique Fichiers clientèle

#### 4.2 Structure de financement des industries de réseau

La lourdeur, la longévité et le caractère risqué des investissements de ce type d'industrie ont pu conduire les pouvoirs publics à assumer des responsabilités, parce qu'ils se considéraient mieux à même de le faire que le secteur privé. Dans les transports ferroviaires, les déficits d'exploitation générés par la concurrence, ainsi que par la gestion de liaisons dont la seule justification était l'aménagement du territoire, les pouvoirs publics ont été amenés à s'engager de plus en plus pour éviter la fermeture de larges pans du réseau. Dans un deuxième temps, face à la lourdeur des charges et à la nécessité d'une gestion compétitive, les pouvoirs publics de certains pays cherchent à se désengager de ces mêmes secteurs.

#### 4.3 Des industries à rendements croissants

Les infrastructures, et souvent l'exploitation, de ce type d'industrie sont caractérisées par des rendements croissants et des économies d'échelle (une centrale de 1000 Mw vaut moins cher que 2 de 500 Mw). Il en résulte donc, assez spontanément, l'émergence de grandes entreprises intégrées verticalement et de véritables monopoles naturels.

Dans les réseaux de télécommunication, en outre, il est d'autant plus intéressant d'être raccordé que beaucoup d'utilisateurs le sont déjà de manière à pouvoir entrer en contact avec eux : c'est l'effet « club ». Cet effet renforce l'impact positif des économies d'échelle et la nécessité de grands réseaux interconnectés.

#### 4.4 Des industries générant de fortes externalités

Ce sont des situations où le profit de certains, ou la satisfaction de certains consommateurs, sont affectés par les comportements d'autres producteurs et autres consommateurs. Ainsi, la présence d'une autoroute constitue une nuisance (externalité négative) que des tiers (les riverains) subissent sans que le jeu spontané du marché ne les dédommage. Par contre, les promoteurs immobiliers peuvent y trouver une source de profits (externalités positives) qui ne sont pas dus à leurs efforts. La présence de ces externalités empêche d'atteindre par le fonctionnement du marché l'utilité collective maximale. Elles légitiment ainsi les interventions publiques pour appliquer au prix du marché des corrections.

#### 4.5 L'uniformité des technologies impose parfois une organisation unique

Les technologies utilisées dans certains composants de réseau doivent parfois être uniformisées pour des raisons de compatibilité (exemple : la largeur des rails) ce qui est évidemment plus facile à mettre en œuvre avec une organisation unique.

#### 4.6 Degré d'ouverture à la concurrence des réseaux

Schéma 6 : Grille d'analyse pour l'ouverture des réseaux

	Télécom	Electricité	Gaz	Transports Aériens
Infrastructure Monopole Naturel	Réseau de Transport et Distribution	Réseau de Transport et Distribution	Réseau de Transport et Distribution	Aéroports
Ouverture à la concurrence	Services à valeur ajoutée	Centrales de production	Puits	Services de Transport

#### 4.7 Organisation industrielle des économies de réseau

Les traits communs qui viennent d'être décrits ont conduit, depuis le début de l'ère industrielle, à la constitution de monopoles, publics ou privés, avec une forte implication des Etats. Les raisons ont été les suivantes :

- Impuissance du marché à assurer la prise en compte des besoins non solvables (ou mal solvabilisés comme la sécurité d'approvisionnement, l'aménagement du territoire, la lutte contre l'exclusion..) ;
- La tendance d'un marché concurrentiel à multiplier les effets d'externalisation et à négliger les irréversibilités (destruction du milieu naturel) ;
- La préférence pour le court terme au détriment du long terme (investissements, recherche-développement) ;
- Effets destructeurs engendrés par une concurrence exacerbée : sous-tarification, écrémage des services rentables et délaissement de ceux qui ne le sont pas.

La régulation publique se traduit généralement par les règles suivantes :

- Répartition des ressources rares ou non-reproductibles (espace urbain, aérien...) ;
- Planification et programmation des infrastructures ;
- Règles d'accès au marché : licences, autorisations, concessions, charges d'accès ;
- Règles de tarification et, le cas échéant, définition des concours publics constituant la contrepartie des obligations de service public ;
- Règles permettant la coopération entre opérateurs ;
- Règles relatives à la participation des usagers et autres partenaires.

#### 4.8 Cas particulier de la régulation des tarifs

Lorsque, pour les raisons que nous venons d'examiner, le marché est incapable de déterminer la formation d'un prix équitable l'entreprise et sa tutelle doivent convenir d'une règle du jeu concernant la tarification.

##### 4.8.1 Le régime du « price-cap »

Les entreprises susceptibles d'accroître leurs gains de productivité choisissent souvent, en accord avec le régulateur (Etat, tutelle ou régulateur indépendant) de faire baisser à moyen terme ses prix de vente en fonction de l'indice des prix de détail moins X% (soit une baisse tarifaire moyenne à monnaie constante). Ce mode de régulation se retrouve dans de nombreux pays pour la distribution de l'électricité, du gaz et les télécommunications soit directement (imposition du régulateur) soit dans les contrats de plan signés entre l'entreprise et sa tutelle).

##### 4.8.2 Le régime du « cost-plus »

D'autres types d'entreprises ne sont pas en situation d'améliorer sensiblement leur productivité (cas des industries de main d'œuvre comme la Poste). Le régulateur est alors souvent conduit à proposer une tarification proche de la couverture des coûts. Il s'agit en fait de formule garantissant à l'opérateur un profit minimum (Rate of Return ou Cost of Service). L'inconvénient évident de ce type de tarification est de ne pas inciter l'entreprise à améliorer son efficacité.

##### 4.8.3 La tarification au coût marginal

Imaginons d'abord le cas d'un monopole de service public vendant un seul produit. Soit  $q$ , la quantité de ce produit ; soit  $C(q)$  le coût de production de la quantité  $q$  ; soit enfin  $W(q)$  l'utilité sociale de consommer  $q$ , c'est-à-dire la disposition à payer des usagers pour cette consommation.

Par définition, l'optimum collectif correspond à la quantité offerte et demandée  $q^*$  qui rend maximale la différence  $Sc(q) = W(q) - C(q)$ , appelée *surplus collectif*. Cette quantité est la différence entre ce que la demande est prête à payer et ce que coûte l'offre.

Si l'offre était éclatée entre un grand nombre de producteurs, comme la demande l'est entre un grand nombre de consommateurs, alors le prix issu du mécanisme de marché conduirait spontanément à l'optimum. En effet, chaque agent, producteur ou consommateur, prendrait le prix comme une donnée. Chaque producteur offrirait une quantité telle que la vente de la dernière unité fournie coûte exactement ce qu'elle rapporte ; chaque consommateur demanderait une quantité telle que sa disposition marginale à payer soit juste égale au prix.

Finalement, le coût marginal de la dernière unité fournie, soit  $C'(q)$ , ne dépend pas de l'entreprise qui la fournit ; de même, la disposition marginale de la collectivité pour la dernière unité consommée, soit  $W'(q)$ , ne dépend pas de l'individu particulier qui la consomme et tous deux sont égaux au prix de marché :

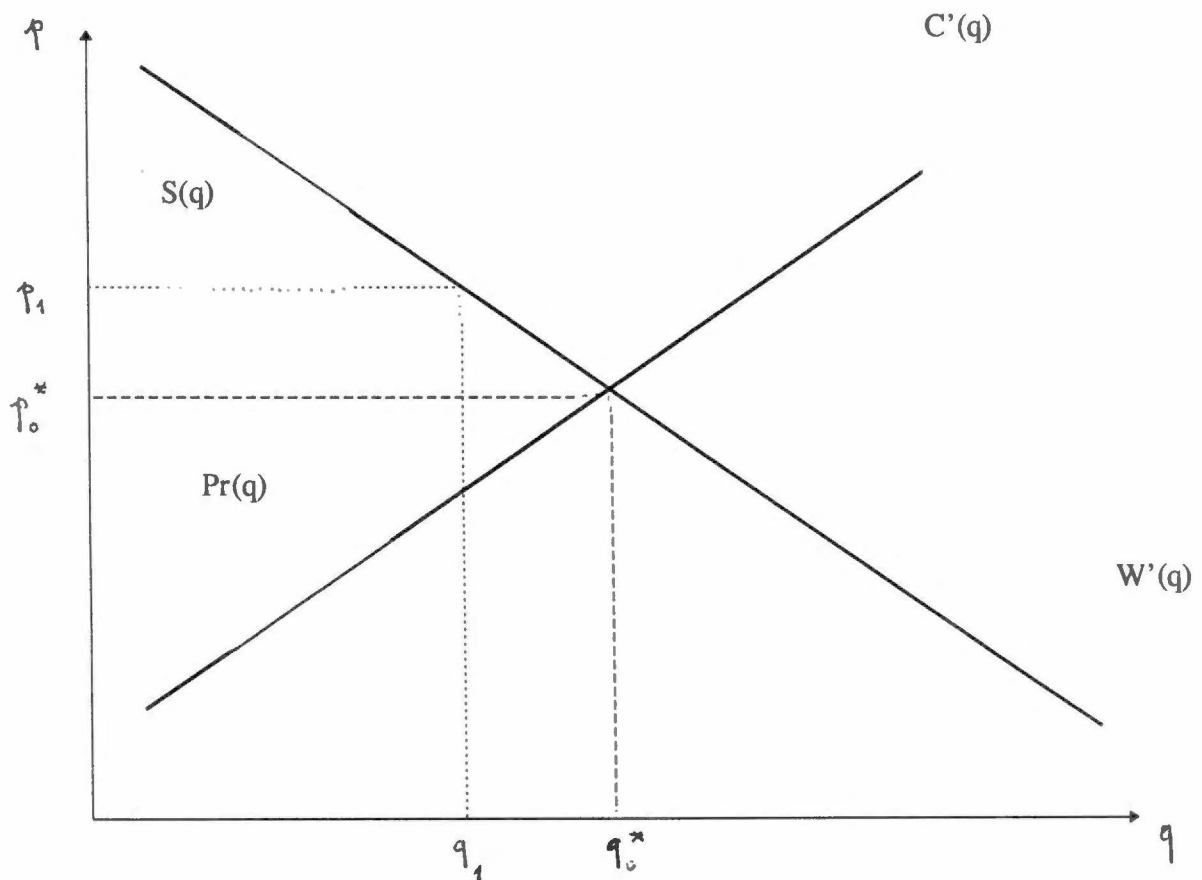
$$C'(q) = p = W'(q)$$

Cette égalité garantit la maximisation du surplus collectif  $Sc(q) = W(q) - C(q)$ .

Lorsque l'offre est concentrée entre les mains d'un seul producteur en situation de monopole, l'offreur recherche naturellement à maximiser son profit  $Pr(q) = p(q) * q - C(q)$ .

On démontre alors que le maximum de profit est obtenu pour un prix supérieur au coût marginal et l'écart relatif du prix au coût est d'autant plus fort que la demande est captive.

### Schéma 7 : Illustration du monopole



Ainsi, afin de conduire le monopole à remplir un objectif de service public, c'est-à-dire à maximiser le surplus collectif, il faut lui imposer la règle de la tarification au coût marginal.

## 5 LES CRITIQUES RECENTES ASSOCIEES AUX INTERVENTIONS DE L'ETAT

### 5.1 Pilotage des actions

En l'absence de marché, les interventions sont dépourvues de "boussole" de telle sorte qu'elles risquent d'être coûteuses et *inefficaces*.

### 5.2 Effet sur les institutions en charge des interventions publiques

Faute de pilotage, de sanction du marché, les institutions publiques perdent la notion des "clients", des bénéficiaires des actions, travaillent pour elles-mêmes et fonctionnent de façon *bureaucratique et corporatiste*, en perdant les capacités d'adaptation et de réactivité indispensables à la gestion d'activités qui conservent un caractère *industriel et commercial*.

### 5.3 Efficacité des relances Keynésiennes ?

Celles-ci sont de moins en moins efficaces (diminution du multiplicateur de dépenses publiques). Elles entraînent, à terme, des risques d'*inflation*, de *déficits* extérieurs et d'*endettement*. De plus, elles ont un effet d'*éviction* pour le secteur privé. C'est particulièrement le cas de l'Amérique latine qui a beaucoup emprunté dans les années 1970, souvent au profit des entreprises publiques, et croule maintenant sous le poids de la charge de la dette.

### 5.4 Attitude de l'Etat

Celui-ci est supposé omniscient, *bienveillant*, neutre à l'égard de tous les acteurs économiques et soucieux uniquement de l'intérêt général (mais comment le définir de façon précise ?). Est-ce vraiment toujours le cas?. L'homme public, fonctionnaire ou élu, est en réalité souvent sensible à son "marché politique", à sa clientèle et mesure sa puissance à l'importance de son budget. Il aura donc naturellement tendance à utiliser les entreprises publiques à son seul profit. Au mieux, l'Etat utilisera le secteur public à des fins de conjoncture au détriment de la gestion à long terme .

### 5.5 Interprétation de l'intervention

Il s'agit, disent certains économistes, d'une "capture" du marché par les hommes politiques pour se créer des *rentes*. La distribution d'avantages, obtenue sur le budget général, est ainsi diluée et passe inaperçue, tandis qu'elle profite seulement à quelques uns.

### 5.6 Effet des réglementations

Loin de servir les intérêts des consommateurs et des usagers, elles sont une forme de restriction, de protectionnisme instaurés pour créer une rente de *rareté*, échapper à la dure loi de la concurrence et augmenter ses prix.

### 5.7 Conditions d'émergence des monopoles

Les *monopoles* ne sont pas vraiment toujours naturels. Le jeu du marché aurait pu amener à des ententes et au maintien de la concurrence . Ce sont les premiers industriels, installés dans le secteur économique, qui ont poussé au monopole (voir la naissance des télécommunications aux Etats-Unis).

### 5.8 Autres formes d'intervention

Même dans le cas de rendements croissants, il y a d'autres façons d'intervenir que les nationalisations ou l'action directe (voir les innovations sur le marché des droits de propriété, sur les marchés contestables) afin de créer une concurrence là où elle n'existe pas.

## Témoignage: point de vue de la Banque Mondiale sur l'organisation des services publics

### PRINCIPAUX MESSAGES DU RAPPORT SUR LE DEVELOPPEMENT DANS LE MONDE (Banque Mondiale 1994)

*L'infrastructure peut beaucoup pour la croissance économique, la lutte pour la pauvreté et la préservation de l'environnement - mais seulement quand elle assure des services qui répondent à la demande effective et qu'elle le fait bien.* En infrastructure, le service est le but et la mesure du développement. De gros investissements ont été faits dans ce domaine, mais, dans un trop grand nombre de pays en développement, les actifs mis en place ne génèrent pas la quantité ou la qualité de services qu'il faudrait. Le coût de ce gâchis - qui a été ainsi perdu, de ce fait, pour la croissance économique et ce qui n'a pu être fait pour réduire pour réduire la pauvreté et assainir le milieu - est élevé et inacceptable.

*Les causes des mauvais résultats obtenus dans le passé et la source d'une amélioration possible se trouvent dans l'appareil incitatif que l'on propose aux prestataires.* Pour assurer une prestation de services d'infrastructures efficace et conforme aux besoins, il faut modifier l'appareil incitatif par une triple action pratiquer une gestion commerciale, faire jouer la concurrence et donner une voix aux parties prenantes. Le rôle de l'Etat et celui du secteur privé devront, eux aussi, être transformés. L'innovation technologique et les expérimentations possibles en matière de prestation des services d'infrastructure définissent un ensemble de principes qui devront guider l'action du réformateur:

*\* Il faut gérer l'infrastructure comme on gère une entreprise commerciale, et non comme une administration.* Assurer des services d'infrastructure, cela doit se concevoir et s'exploiter comme une industrie de services soucieuse de répondre à la demande du client. Les mauvais résultats sont généralement dus à un manque de clarté dans les objectifs, à l'insuffisance de l'autonomie financière dont on dispose ou de la discipline financière que l'on s'impose, et à l'application de cette règle d'or qu'est l'obligation de satisfaire le client. Le fait que même les pauvres soient tout à fait disposés à payer pour la majeure partie des services d'infrastructure rend d'autant plus possible l'institution d'un système de redevances. L'intervention du secteur privé au niveau de la gestion, du financement ou de la propriété sera, dans la plupart des cas, nécessaire pour donner un tour commercial à l'exploitation de l'infrastructure.

*\* Il faut faire jouer la concurrence - directement quand c'est possible et, sinon, indirectement.* Le consommateur peut ainsi s'adresser au fournisseur de son choix, lequel se trouve ainsi tenu de faire preuve d'efficacité et de mériter la confiance de l'utilisateur. La concurrence peut s'introduire directement, par la libéralisation des conditions d'entrée dans les secteurs d'activité où il n'existe pas de barrières technologiques et, indirectement, par la voie d'appels d'offres pour l'attribution du droit à assurer un service exclusif lorsque les conditions d'un monopole naturel existent et en libéralisant l'offre de services alternatifs.

*\*Il faut prêter une oreille très attentive aux usagers et autres parties prenantes et leur confier des responsabilités réelles.* Lorsque les activités d'infrastructure comportent d'importants effets externes, bons ou mauvais, ou lorsque la discipline du marché est insuffisante pour prendre en compte les préoccupations des usagers et autres groupes intéressés, il faut que les pouvoirs publics prennent l'initiative de le faire par d'autres moyens. Les usagers et autres parties prenantes doivent être représentés dans les instances de planification et de réglementation des services d'infrastructure et, dans certains cas, ils devraient pouvoir prendre des initiatives majeures en matière de conception, d'exploitation et de financement.

*\*Les partenariats entre secteur public et secteur privé en matière de financement sont riches de promesses.* Le secteur privé intervient déjà de plus en plus dans le financement des capacités nouvelles. L'expérience dit qu'il faut commencer par des projets simples afin de se donner le temps d'apprendre, que le rendement de l'investissement doit être lié aux résultats obtenus par le projet et que les garanties éventuellement offertes par l'Etat sont à examiner avec le plus grand soin.

*\*L'Etat aura un rôle permanent - encore que différent - à jouer en infrastructure.* Outre qu'il lui appartient de prendre les mesures qui s'imposent pour améliorer la prestation des services d'infrastructure qui relèvent directement de lui, l'Etat est chargé de mettre en place le cadre législatif et réglementaire de nature à sauvegarder les intérêts des pauvres, à protéger l'environnement et à coordonner les interactions intersectorielles - que la source des services soit publique ou privée. C'est aussi à lui d'élaborer un cadre juridique et réglementaire pour favoriser la participation du secteur privé à la prestation des services d'infrastructure.

La prise en considération de ces derniers points de vue devrait donc conduire à la privatisation de tous les services publics. Comme on verra plus loin la solution n'est pas dans le statut de l'opérateur (public ou privé) mais dans une nouvelle *organisation* industrielle et une nouvelle définition des *rappports* entre la puissance publique et l'entreprise.

En conclusion, les gouvernements ont acquis progressivement la conviction qu'ils contrôlaient mal les monopoles. Tout d'abord par l'absence d'incitation à une gestion efficace (notamment la tarification cost-plus) et par la tendance des entreprises à investir de façon injustifiée (toujours à cause de l'effet pervers du cost-plus).

Les pistes envisagées pour l'amélioration de l'efficacité sont :

- Séparation des infrastructures et des services et lorsque c'est possible séparation entre production, transport et distribution ;
- Introduction de la concurrence directe ou indirecte .

## 6 DE NOUVELLES REGULATIONS A L'ESSAI

### 6.1 Modalités juridiques possibles

Les nouvelles réglementations peuvent passer naturellement par une modification du statut des entreprises concernées. Plusieurs configurations sont possibles :

- Si l'entité est dans la sphère publique, elle peut y changer de position : passer du statut d'administration à celui d'établissement public ou assimilé ;
- Elle peut aussi passer d'un statut d'essence administrative à celui d'une société par actions assujettie au droit privé, mais de propriété publique ;
- L'entité peut aussi être divisée en parties indépendantes ;
- L'entité peut être privatisée en totalité ;
- Les parties indépendantes qui auraient été constituées peuvent être privatisées séparément.

### 6.2 Renforcement de la concurrence

On a vu que les réseaux sont constituées d'infrastructures lourdes où le monopole naturel est appelé à se maintenir et de dispositifs de commande où les investissements sont reconfigurables et l'adaptabilité de l'offre à la demande des atouts déterminants. Il est donc envisageable de conserver une exploitation concentrée des supports physiques et d'ouvrir le marché des services nouveaux. Le problème consisterait donc à dynamiser le marché monopolistique grâce à des mécanismes concurrentiels. Quelles sont ces nouvelles formes possibles de concurrence ?

- *Concurrence potentielle*, obtenue en levant la protection légale du monopole et en autorisant l'entrée de concurrents ; cette menace toutefois n'est crédible que si le marché est « contestable », c'est-à-dire que l'entrée ne soit pas empêchée par des coûts prohibitifs ;
- *Concurrence à la marge*, obtenue en laissant un concurrent s'installer (cas de Mercury en Angleterre qui concurrence British Télécom) ;
- *Concurrence préalable*, obtenue en accordant une concession à l'issue d'une procédure d'enchères ;
- *Concurrence statistique*, obtenue en comparant la performance d'une firme opérant dans d'autres zones géographiques ;
- *Concurrence simulée*, où une organisation hiérarchique reproduit en son sein des phénomènes concurrentiels, par exemple en créant des filiales.

### 6.3 Nouvelles réglementations

L'introduction de ces nouvelles modalités ne peut, à elles seules, garantir une meilleure efficacité. Il faut, en effet, s'assurer que l'entreprise jouissant d'un monopole sur l'infrastructure n'en abuse pas pour pratiquer une concurrence déloyale sur les services. D'autres réglementations sont nécessaires pour éviter les effets dommageables de la multiplication du nombre d'entreprises ou de l'étendue des libertés qui leur sont octroyées.

Les subventions croisées entre activités en monopole et activités en concurrence doivent être interdites. Il faut également que l'accès aux infrastructures soit libre et définir un mode de calcul des charges d'accès qui ne soient pas discriminatoires. Il importe aussi de veiller à garantir une bonne qualité de service et les obligations de service public (sur quelles bases indemniser l'opérateur ?).

## 7 PANORAMA ACTUEL ET ORIENTATIONS DES ECONOMIES DE RESEAUX PAR SECTEUR

### 7.1 Industrie électrique

Celle-ci s'est développée dans un premier temps de façon décentralisée, par constitution de petits systèmes connectant un générateur à un client pour un usage. Plus tard, l'intérêt des collectivités locales pour l'éclairage public suscitait l'éclosion de réseaux locaux de distribution. Un modèle de gestion intégrée et réglementé s'est ensuite imposé petit à petit grâce à l'évolution technologique. Les acteurs privilégiés de cette évolution ont été des industriels constructeurs de matériel électrotechnique qui ont élargi leur activité vers la production, le transport et la distribution ainsi que les collectivités locales (toujours pour l'éclairage) et les industriels opérant dans l'électrochimie à proximité de sites hydrauliques.

Les périodes d'avant-guerre ont été le théâtre d'une plus grande concentration se manifestant par la mise en place de réseaux interconnectés (chacun gardant son monopole géographique), d'une intervention croissante de l'Etat sur les tarifs et la définition des pouvoirs locaux. De plus, l'électricité apparaissant comme un « bien social » nécessaire au développement les pouvoirs publics ont nationalisée cette industrie en lui octroyant un monopole. La notion de service public de l'électricité a ainsi émergé. L'Etat assumait la responsabilité financière des investissements et se portait garant du droit à l'électricité pour tous en imposant l'obligation de desserte et la péréquation géographique des tarifs. La moindre croissance économique des années 1970 et suivantes a provoqué un ralentissement de la demande et l'apparition de capacités de production excédentaires. Deux éléments nouveaux se font jour :

- Difficulté d'une prévision fiable de la demande à long terme ;
- Intérêt pour des unités de production plus légères et d'un temps de construction plus court.

Les progrès technologiques ayant permis la rentabilité d'une production privée par des capacités légères, celle-ci s'est développée dans de nombreux pays (cycles combinés, cogénération...). Les réseaux de transport sont restés sous monopole avec l'obligation de répondre aux besoins de l'ensemble des producteurs et des compagnies de distribution. Quant aux réseaux de distribution, ils étaient détenus par des monopoles, le plus souvent régionaux.

Avec le même objectif dans tous les pays, celui d'assurer la sécurité des approvisionnements, l'industrie électrique s'est organisée selon 3 schémas :

- *Intégration verticale* (France, Italie, Etats-Unis, Japon). Même s'il existe une certaine concurrence à la production, la compagnie de service public, investie du monopole sur un territoire géographique donné, est responsable de la continuité du service (prévisions d'investissements et contrats d'approvisionnement).
- *Désintégration non concurrentielle* sépare la production/transport de la distribution (Allemagne, Belgique...) ou désintègre la production du transport mais sans compétition (Espagne, Pays-Bas...). L'obligation de fourniture repose dans les deux cas sur les distributeurs. Ils l'assurent à travers des contrats à long terme avec les producteurs-transporteurs ;
- *désintégration* accompagnée d'une mise en concurrence généralisée a été adoptée au Royaume-Uni, où les distributeurs ont l'obligation de fourniture sur leur territoire pour une période transitoire.

## ACTION DE LA COMMISSION EUROPEENNE

La Commission cherche à créer les conditions d'un grand marché concurrentiel de l'électricité dans lequel les échanges entre pays seraient encouragés. Ils permettraient aux industriels européens, bénéficiant d'énergie à coût compétitif, de pouvoir concurrencer les industriels extérieurs à la communauté. Les directives suivantes ont ainsi été édictées :

- Chaque société de service public est tenue de faciliter les échanges avec ses homologues à travers son réseau (à condition que la fiabilité du transport n'en souffre pas) ;
- L'allocation efficace des ressources exige que les prix de l'électricité reflètent le véritable coût de l'approvisionnement de chaque catégorie d'utilisateurs et évite toute discrimination entre les différents types de consommateurs (transparence des prix) ;
- Séparation comptable entre production, transport et distribution ;
- Elimination des droits exclusifs d'importation et d'exportation ;
- Accès des tiers au réseau.

### 7.2 Industrie du gaz naturel

Beaucoup d'analogies existent avec l'industrie électrique. L'organisation des réseaux s'est faite de façon similaire pour la distribution de gaz naturel. Dans une première étape, quelque soit le pays, des embryons de réseaux sont apparues dans quelques agglomérations lorsque des cokeries minières ou sidérurgiques étaient présentes. Le premier usage de ce gaz manufacturé était l'éclairage. Ensuite, des artères de transport ont été construites pour acheminer plus loin ce gaz manufacturé.

Lors d'une seconde étape, la taille des réseaux s'est considérablement accrue de façon à irriguer l'ensemble du territoire. Le développement des ressources en gaz naturel a souffert à l'origine d'un lourd handicap : les compagnies le découvraient en cherchant du pétrole. Elles devaient alors, soit le brûler, soit investir pour l'acheminer vers des zones potentielles de consommation. Le gaz naturel s'est donc développé en priorité dans les pays industriels où il remplaçait progressivement le gaz manufacturé dont la production déclinait. Plus tard, la hausse rapide des besoins de gaz a conduit les compagnies pétrolières à explorer et à développer des gisements « secs » de gaz.

Si l'électricité et le gaz se retrouvent souvent en concurrence chez le consommateur final, le gaz n'a aucun usage captif et ne peut se développer qu'en étant compétitif avec tous ses concurrents. Il s'ensuit, dans de nombreux pays, un désengagement des pouvoirs publics de la régulation de cette industrie.

Une autre caractéristique du gaz naturel - qu'il partage avec l'électricité - est l'ampleur des coûts fixes attachés à son transport et à sa distribution. L'opérateur gazier détient de ce fait, pour ces activités, un monopole naturel, public ou privé, devant être réglementé. Dans la plupart des pays, compte tenu du poids des investissements, les opérateurs ont cherché à combiner les métiers techniques du transport et les métiers commerciaux de la distribution, mettant en place des entreprises gazières intégrées

## ACTION DE LA COMMISSION EUROPEENNE

La logique du traité de Rome vise, comme pour l'électricité, à favoriser les échanges au moindre coût en introduisant la concurrence dans l'industrie gazière communautaire :

- Imposition aux industriels de déclarer à Bruxelles les prix payés pour leur fourniture, à charge pour Bruxelles de publier ces prix tous les 6 mois ;
- Abolition des monopoles d'importation et d'exportation ;
- Introduction progressive de la possibilité d'accès négocié aux réseaux pour tout gros consommateur qui le souhaite.

### 7.3 Industrie du chemins de fer

Cette industrie, comme celles qui ont été examinées plus haut, est d'une grande intensité capitalistique. Sa rentabilité est en outre affectée par les contraintes de service public que la plupart des Etats imposent à son activité.

Les équipements fixes ou mobiles ont une longue durée de vie. Par ailleurs, les chemins de fer sont une industrie qui emploie une main-d'œuvre abondante susceptible d'engendrer des problèmes sociaux. Face à la nécessaire intégration des voies et de l'exploitation, l'activité s'est naturellement intégrée dans la plupart des pays. La lourdeur et l'indivisibilité des infrastructures ont entraîné l'existence de rendements croissants (observation valable aussi pour l'exploitation).

Les chemins de fer sont apparus au début de l'industrialisation comme un élément essentiel au développement économique. A partir des années 1930, le transport par rail a subi la concurrence croissante du transport routier, puis trente années plus tard du transport aérien. Des crises financières se sont alors abattues sur la plupart des compagnies, crises qui ont été à l'origine des processus de nationalisation (à l'exception du Canada et des Etats-Unis).

De façon générale, la situation financière des entreprises est restée très précaire qui sont souvent obligées de pratiquer une tarification très différente des coûts réels. Aussi, le déficit grandissant des compagnies, les pertes grandissantes des parts de marché poussent les Etats à se désengager. Une tendance se fait jour pour séparer la gestion de l'infrastructure et celle des services (Italie, Allemagne). Au Royaume-Uni, une voie plus radicale est en cours visant à séparer la voirie, le matériel roulant et les services (éclatés selon un critère géographique).

## ACTION DE LA COMMISSION EUROPEENNE

Les principes sont les suivants :

- Donner aux entreprises des structures de gestion autonome vis à vis des Etats ;
- Etablir des contrats entre l'Etat et les entreprises, définissant les services d'intérêt général que l'Etat en attend et leur rémunération ;
- Assainir la situation financière des entreprises ;
- Séparer financièrement l'exploitation des services de transport de la gestion de l'infrastructure ;
- Instaurer un droit de transit à travers les pays membres ;
- Obliger à l'accès à un opérateur extérieur.

#### **7.4 Routes et autoroutes**

Les infrastructures routières et autoroutières constituent un vaste service public, ouvert à tous, et aux fonctions multiples, depuis la desserte locale jusqu'aux grandes liaisons à l'échelle nationale et supranationale. Les contraintes de « service public » y revêtent une forme particulière. Il s'agit, soit à travers le budget de l'Etat, soit par le jeu des péréquations des surplus des sociétés concessionnaires d'autoroutes, d'assurer une desserte équilibrée du territoire même lorsque la rentabilité n'est pas élevée. La séparation de la gestion et de l'exploitation est déjà faite pour les routes. Le recours aux péages tend à se généraliser de façon à désengager l'Etat du financement des infrastructures autoroutières.

#### **7.5 Service postal**

Le service postal est très ancien car lié aux besoins de communication. A travers les âges, ces besoins ont évolué en fonction des progrès techniques et du développement de la société. Il a été pris en main par l'administration centrale, dès le Moyen-Age, sur l'obligation de porter des messages sur l'ensemble du territoire à un tarif réduit.

Outre la messagerie, activité où la concurrence a de tout temps existé, les services postaux font face à la concurrence de nouveaux produits, comme la télécopie, l'interfaçage entre terminaux informatiques ou les nouveaux services express (DHL...). D'où la tentation pour les services postaux d'entrer à leur tour dans les services de courrier électronique et des offres tarifaires aux grands clients (rendues possibles par l'amélioration de la productivité).

Sur le plan institutionnel, ces transformations impliquent, dans la plupart des pays, de séparer les services postaux des télécommunications et de modifier le statut juridique des entités concernées.

#### **7.6 Le transport aérien**

Réglementé depuis son origine, le transport aérien s'adapte progressivement au renforcement de la concurrence.

Avant les années 1980, le transport aérien était très réglementé, tant sur le plan national que sur le plan international. Au plan national, les Etats contrôlaient l'accès au marché, la tarification et les capacités offertes, et au plan international, des accords bilatéraux prévoyaient le volume et la répartition des capacités offertes entre deux Etats. L'IATA assurait sur le plan international la concertation pour l'établissement de la tarification. Le secteur était donc figé autour d'organismes très puissants et de grandes compagnies, le plus souvent propriété des Etats (hors Etats-Unis). Le secteur s'est trouvé complètement modifié avec la déréglementation initiée aux Etats-Unis, le mouvement de privatisation lancé au Royaume-Uni et au Japon et l'apparition des services informatisés de réservation qui ont un effet décisif sur le partage des marchés.

### 7.7 Les réseaux techniques urbains

Les réseaux de distribution d'eau et d'assainissement occupent une position particulière. Les services qui y sont rattachés sont consommés localement mais ils jouent un grand rôle dans l'économie globale en tant que gage du bien-être collectif. Distribués par des réseaux, ils bénéficient de rendements croissants et ont donc une position de monopoles. Souvent, l'aspect local de la desserte accroît le pouvoir politique local. A partir de ce constat, deux orientations sont possibles :

- Gommer la dimension territoriale en désaissant la collectivité locale (Angleterre, Italie, Espagne) ;
- Accentuer la dimension locale, le responsable politique devenant une composante de la régulation. Il s'ensuit alors une fragmentation des responsabilités entre des dizaines de milliers de communes.

Les opérateurs qui exploitent les services peuvent être de nature et de dimensions très différentes : privés, concentrés, publics, locaux, à capitaux mixtes etc...

L'industrie de l'eau recouvre trois domaines : le captage, le traitement et la distribution ; l'assainissement et l'épuration sont historiquement l'affaire des collectivités locales ; enfin la gestion des ressources qui, du fait de la pollution et de l'explosion des besoins, a conduit généralement à la création d'organismes régionaux.

### ACTION DE LA COMMISSION EUROPEENNE

Elle concerne la normalisation et la régulation du secteur. La normalisation vise à garantir une certaine qualité de l'eau potable à travers une action sur la qualité requise pour la ressource en eau et une autre sur la qualité de l'eau potable distribuée et le traitement des eaux usées.

La Commission de Bruxelles a souhaité revoir les règles de passation des marchés publics dans le sens d'une plus grande ouverture et d'une législation harmonisée et d'une plus grande égalité de la concurrence entre les entreprises de diverses origines géographiques.

### 7.8 L'industrie des télécommunications

Ce sont les avancées technologiques qui ont permis l'essor des télécommunications dans le monde. En 1792, l'invention du télégraphe optique permettait les liaisons rapides à grande vitesse (avec la construction de sémaphores tous les 12 km). Ensuite, le télégraphe électrique était inventé. En 1876, le téléphone était inventé par Graham Bell. Tous les pays industrialisés construisent alors des réseaux téléphoniques qui sont gérés par les pouvoirs publics, eu égard à leur aspect stratégique. De ce point de vue, ils ont été associés aux services postaux. Gagnant souvent de l'argent, alors que la Poste en perdait (à cause des tarifs imposés au monopole postal), les services téléphoniques sont devenus une source de subventions pour l'activité postale. Ainsi, le trafic des professionnels payait pour les raccordements résidentiels et l'ensemble du service téléphonique subventionnait le service postal et le budget général de la nation.

L'innovation technique a introduit 3 facteurs de changement dans l'organisation du service :

- La contestabilité des marchés s'est accrue dans le réseau local de téléphone avec des distributions hertziennes et filaires ainsi que des réseaux câblés ;
- Les externalités positives indirectes du réseau ont été développées, celui-ci donnant accès à des serveurs qui sont d'autant plus rentables que les utilisateurs sont nombreux ;
- Le prix des infrastructures de transmission a pu être réduit considérablement.

Ces changements ont suscité une déréglementation significative aux Etats-Unis et des évolutions dans le même sens dans la plupart des pays.

#### ACTION DE LA COMMISSION EUROPEENNE

La réglementation qui avait cours en Europe autorisait les pouvoirs publics à octroyer aux exploitants publics de télécommunications l'exclusivité de la gestion des infrastructures et des services de base comme la téléphonie vocale.

Les Autorités communautaires de Bruxelles cherchent maintenant à instaurer une nouvelle réglementation permettant la mise en place d'un marché Européen des télécommunications susceptible de faire le poids auprès des marchés américain et japonais. Les recommandations sont les suivantes :

- Libéralisation du marché des terminaux ;
- Séparation entre l'opérateur et le régulateur ;
- Libéralisation des services autres que la téléphonie vocale ;
- Garantie du libre accès à l'infrastructure ;
- Extension des règles communautaires de concurrence au secteur des télécommunications.

En 1993, la Commission élargit la libéralisation du marché au téléphone vocal, à partir de 1998.

## Annexe 1 : Notion de service public et conception de l'Etat

La notion de service public dépend fortement de la conception de l'Etat.

Il existe 3 notions :

- L'ETAT-GENDARME : Fonctions régaliennes

L'Etat doit intervenir :

- Pour faciliter le déroulement de l'activité économique privée (police, justice, sécurité, éducation,...) ;
- Pour corriger les « imperfections du marché » (lutte contre les monopoles, politique monétaire,...).

-L'ETAT-PARTISAN : Omniprésence de l'Etat

L'Etat régente toute la société.

- L'ETAT-PROVIDENCE

Dans l'Etat-providence, l'Etat n'a pas que des droits politiques mais aussi économiques. L'Etat fonctionne comme une **compagnie d'assurance**.

Il prend collectivement le risque en charge pour l'éliminer.

Selon les deux dernières, conception L'Etat est donc producteur.

Il produit 2 types de biens :

- Par le biais des administrations, il produit des **services gratuits ou quasi gratuits** (*éducation, défense, santé,...*) ;
- Par l'intermédiaire des entreprises qu'il contrôle, il produit **des biens ou des services privatifs à prix de marché** (*Renault, EDF, SNCF,...*).

## Annexe 2 : Notion de service public et conception du droit

### - LA COMMON LAW ANGLO-SAXONNE

Fondée en premier lieu sur des règles élaborées par des **tribunaux** anglais.

- Les notions sont peu abstraites ;
- Les règles de fond et de procédure sont imbriquées.

### - LE DROIT ROMAIN

Correspond au droit universitaire romain. C'est l'école du droit naturel. Tout est **écrit, codifié**.

- Il emploie des concepts abstraits ;
- Il formule des règles générales ;
- Il sépare les règles de fond des règles de procédure.

Le degré de centralisme plus ou moins fort, les cultures nationales introduisent également d'autres nuances :

- Plus de fédéralisme et d'autonomie locale en Allemagne ;
- Un pragmatisme certain au Royaume-Uni et aux Etats-Unis ;
- Un rôle majeur des autorités locales en Italie.
- En France, l'Etat ne se soumet pas au même droit que les autres. Le droit public est appliqué par un juge spécifique : le juge administratif.

**Annexe 3 : Structure du système électrique européen**

PAYS	PRODUCTION	TRANSPORT	DISTRIBUTION Nombre de sociétés	DISTRIBUTION Régime juridique
Allemagne	35 compagnies dont 8 grandes	8 compagnies associées	600	Concession
Belgique	Electrabel	CPTE	44	Concession
Danemark	12 compagnies régionales	Elsam-Elkraft	102	Autorisation
Espagne	20 compagnies dont Endesa (pub.)	Redesa	560	Autorisation
France	EDF	EDF	EDF plus 215	Concession
Grèce	DEH	DEH	DEH	
Italie	ENEL	ENEL	ENEL plus 150	Autorisation
Pays-Bas	5 compagnies	SEP	50	Autorisation
Portugal	EDP	EDP	EDP	Concession
Royaume-Uni	Power Gen National Power Nuclear Electric	National Grid (propriété des soc. régionales)	12	Autorisation

**Annexe 4 : Organisation des réseaux ferroviaires**

PAYS	STATUT	SEPARATION DES ACTIVITES	SITUATION FINANCIERE
France (SNCF)	Etablissement public et commercial	Infrastructure, voyageurs, frêt Séparation cvomptable	Déficit de 7,5 Mards
Pays-Bas (NS)	Holding plus filiales à capitaux publics	Séparation institutionnelle entre holding et secteurs indépendants voyageurs, frêt, gestion capacités, entretien, matériel	
Italie (FS)	Holding en SA	Séparation organique	Endettement 24,5 Mards Ecus
Allemagne (DBAG)	Réunion des réseau Est-Ouest SA	Séparation organique des activ. Voyageurs régionaux gérés régionalement	Pertes (1/4 CA) Dette : 2 CA
Royaume-Uni (ex-BR)	Ouverture à des opérateurs privés	Séparation institutionnelle des activités	Déficit : 150 Moins livres
Japon (ex-JNR)	Privatisation	Division géographique 6 soc. régionales de transport (infrastructures et exploitation) 1 société de transport de marchandises	

**Annexe 5 : Organisation des télécommunications en Europe**

PAYS	ORGANISATION
Allemagne	Deutsche Telecom Société de droit privé, privatisée
Belgique	Belgacom- 100% public SA depuis 1994
Danemark	Tele Denmark- 93% public plus 2 sociétés locales
Espagne	Concession Telefonica 32% public, cotée en Bourse
France	France Télécom- Etablissement public
Grèce	OTE 100% public. Ouverture du capital en 1994
Irlande	Telecom Eirrean 100% public SA depuis 1992
Italie	Formation en cours de Telecom Italia de droit privé à majorité publique disposant du monopole du téléphone. Filiales d'exploitation et de construction.
Luxembourg	Entreprise des Postes et Télécommunications 100% public
Pays-Bas	KPN holding cotée en Bourse. PTT Telecom BV filiale de KPN
Portugal	Telecom Portugal 100% public
Royaume-Uni	British Telecom 100% privé Mercury 100% privé.

**Annexe 6 : Péréquation des tarifs dans les services publics**

Secteur	Type de péréquation	Ecarts de prix	Ecarts de coûts
Eau	Locale, totale et redistribution par bassins géographiques	Importants	Importants
Carburants	Liberté de prix	Faibles mais incitatifs	En proportion des écarts de prix
Poste	Totale, nationale, géographique et sectorielle	Nuls	Très importants
Autoroutes	Partielle, par grandes régions, modulations spatiales et temporelles	Significatifs, gratuité sur certains tronçons	Importants
Transport ferroviaire	Presque totale, nationale mais réductions sociales et commerciales	Faibles	Importants
Transport aérien	Partielle	Significatifs	Importants sur quelques liaisons
Télécommunications	Géographique totale selon local et interurbain	Nuls au sein de chaque panier	Plus importants que les écarts de prix
Electricité	Totale, nationale	Nuls	Importants
Gaz	Sur une partie des coûts	Très faibles	Importants