

# Quelle régulation pour l'emploi, le développement durable et la cohésion sociale ?

par Daniel Junker\*

Le Premier ministre a assigné au Commissariat général du Plan un programme de travail dont un des chantiers concerne la régulation des services publics en réseaux. Il s'agissait de « réfléchir aux évolutions que doivent connaître, dans un contexte qui devient plus concurrentiel, les outils de la régulation publique (fixation des tarifs, traitement des litiges, etc.), les modalités de pilotage des entreprises publiques et les indicateurs de mesure des performances des opérateurs ». Si la CGT récuse le principe général d'ouverture à la concurrence des champs majeurs d'action des services publics, elle cherche, quelle que soit la situation, à peser au maximum pour des choix préservant l'intérêt collectif. C'est le sens de sa participation aux travaux de cette commission où le débat a été large et dynamique et qui publie son rapport en ce début d'année.

L'objet central du groupe de travail était ainsi précisé: « diagnostiquer, en tirant parti des expériences d'autres pays, les problèmes de régulation qui se posent à la France, et de proposer des orientations pour les traiter. L'analyse de la situation française sera nécessairement opérée dans le cadre de la construction européenne : le souci qu'a l'Union européenne de permettre un libre accès de tous les clients aux producteurs, et d'empêcher toute discrimination entre producteurs, détermine fortement les modalités concrètes de la régulation.

Trois aspects des fonctions régulatrices des pouvoirs publics seront plus



Le contrat ne doit pas se substituer à la définition citoyenne de l'intérêt commun.

*particulièrement pris en considération : les modalités concrètes d'organisation d'une concurrence loyale compatible avec les missions d'intérêt général et de service public, l'exercice de la fonction d'actionnaire public, l'évaluation des réformes de la régulation ».*

## Resituer l'objectif du service public

Le service public ne poursuit pas une finalité interne mais bien des objectifs qui se situent au niveau de la société toute entière. Toute évolution du service public exige un examen en lien étroit avec les enjeux de stratégie de développement non seulement économique voire financier, mais surtout de plein emploi, de progrès social, de croissance durable au niveau de la planète.

Appuyé sur les directives européennes successives et « l'exemplarité » des autres pays européens, le rapport prend trop vite acte de la mise en pièce des grands services publics en réseaux français alors que s'expriment des exigences nouvelles tant dans la société que chez les experts.

Le secteur public est un instrument privilégié de définition et de mise en œuvre d'objectifs industriels nationaux voire européens, de politique d'aménagement, de recherche, de formation et de progrès social. Cette idée de service public, correspond dans le pays à une véritable culture qui affirme que l'intérêt général ne se réduit pas à la somme des intérêts particuliers et que le contrat ne peut

\* Secrétaire de l'Union interfédérale des Transports CGT.

se substituer à la définition citoyenne de l'intérêt commun.

Sous couvert d'aller chercher quelques avantages de la concurrence, tout en dépassant l'efficacité des rendements croissants, les théoriciens de la concurrence veulent pour cela généraliser la séparation des infrastructures et de l'exploitation. Dans ce schéma, les infrastructures dont les coûts sont énormes resteraient sous des formes diverses au sein du secteur public tandis que l'exploitation, en dehors du service universel (sorte de service public à minima), serait ouverte à la concurrence.

Le groupe de travail était notamment chargé de réfléchir aux formes de régulation associées à ce schéma d'organisation. Car, il n'est pas si simple de séparer l'exploitation de la gestion du réseau. La complémentarité entre ces deux activités est si forte que la concurrence conduit à l'intégration verticale plutôt qu'à la séparation.

En fait, à l'exemple des difficultés rencontrées par Réseau Ferré de France (RFF), la SNCF et les pouvoirs publics pour le ferroviaire, on ne sait pas, pour bien des raisons, calculer le tarif optimal d'accès aux infrastructures, et par conséquent, on ne sait pas créer les conditions d'une « concurrence parfaite ». Souvent les coûts de régulation deviennent excessifs sans pour autant que les systèmes mis en place soient efficaces.

Les résultats sont là. Démantelé et concurrentiel, le chemin de fer britannique fonctionne encore moins bien qu'avant. M. Prescott vice-Premier ministre britannique chargé des transports a qualifié, il y a quelques temps, de « *honte nationale* » le fonctionnement des chemins de fer, huit ans après leur privatisation. Et, c'était avant l'accident de Paddington A l'inverse EDF, monopole public intégré, produit l'une des électricités les moins chères d'Europe, tout en garantissant, jusqu'à présent, un degré élevé d'indépendance énergétique et tout en faisant montre d'une exceptionnelle capacité de réactivité en cas d'événements exceptionnels comme par exemple après la tempête de la fin 1999.

Par ailleurs, on note partout la tendance forte des activités privées de réseau à se regrouper sous la pression des rendements croissants. Cela vaut aussi bien pour l'électricité que

pour les télécommunications, ou les transports. Se reconstituent donc des oligopoles et des ententes avec au bout souvent moins de concurrence sûrement, moins d'efficacité et toujours moins de « service public ».

Le processus en œuvre dans les télécommunications et la fourniture d'énergie électrique, aboutit à faire supporter une part relative des coûts, de plus en plus importante, aux ménages et aux petites entreprises, consommateurs captifs par rapport aux grosses entreprises. La réalité de ce phénomène vient d'être confirmée, dans le secteur des télécommunications, par une étude de l'autorité de régulation des télécommunications.

Ainsi, la mise en œuvre de la concurrence dans des secteurs clés couverts jusqu'à présent par des entreprises publiques, en situation de monopole vise d'autres objectifs que l'efficacité. La concurrence y est incompatible avec la péréquation, donc avec les principes d'égalité et de solidarité sur l'ensemble du territoire.

#### Répondre aux nouvelles exigences sociales

S'opposer à l'abandon des valeurs fondamentales qui ont guidé le service public, cela ne signifie pas pour autant s'enfermer dans le statu-quo, alors que les besoins de service public se diversifient et que des exigences nouvelles se font jour (voir encadré). En particulier, les mutations technologiques ouvrent quant à elles des champs d'activité nouveaux. Des produits et des services inédits se développent. La manière de satisfaire à des besoins anciens change, et une autre exigence, plus fondamentale, s'impose : la démocratie comme mode de conception et de fonctionnement des services publics.

Tout cela valide les revendications pour développer et améliorer les services publics plutôt que de céder au dogme libéral de la régulation par le marché. Entre le seul maintien du service public d'hier et le « service universel » il est possible de définir les contours d'un service public rénové, adapté aux nouvelles exigences sociales.

Il ne s'agit plus seulement de fournir biens ou services de base à un meilleur prix ou en quantité plus importante, mais de répondre à de nouveaux besoins. La question est donc de passer désormais à une conception du service public, du sec-

#### De nombreux besoins insatisfaits

- L'accessibilité de toutes et de tous à l'ensemble des prestations offertes n'est pas garanti ;
- La recherche de la simplicité dans l'organisation des services publics n'est pas une priorité ;
- Le besoin de la transparence de leur fonctionnement est loin d'être assuré ;
- La prise en compte des particularités ou des handicaps de certaines catégories d'usagers (âge, exclus, handicapés, ...) de manière à rétablir l'égalité de toutes et de tous devant le service rendu n'est qu'une priorité très récente dans nombre de services publics. ■

teur public et, plus largement, des missions publiques qui permette un réel développement des hommes. C'est autour de ce principe que doit s'organiser l'évolution du secteur public.

#### Europe : le principe de concurrence n'implique pas la privatisation

L'Union économique européenne, de son côté, ne prend pas position sur le service public : elle l'ignore (Cf. rapport public 1994 du Conseil d'Etat). L'Europe ne prend ainsi position ni sur le type d'entreprise le mieux adapté à assumer l'intérêt général sur une base élargie, ni sur les problèmes de propriété, publique ou privée ; les entreprises sont considérées de droit commun dès qu'il s'agit de services marchands. On peut donc considérer que l'Europe n'exige pas les privatisations d'entreprises publiques à proprement parler ; les gouvernements nationaux qui privatisent ou ouvrent le capital de leurs grandes entreprises publiques pourraient faire autrement.

Par contre l'application généralisée du principe de concurrence sans la définition explicite d'alternatives pour les activités relevant de l'intérêt général fait pencher toute la construction du marché intérieur dans un sens libéral et menace le maintien des principes de service public, partout où ils existent, en Europe.

Avec l'ouverture à la concurrence et l'arrivée d'opérateurs privés auprès des opérateurs historiques – qu'ils restent entièrement publics ou qu'ils soient en phase d'ouverture de capital ou de privatisation – se trouve

posé un problème fondamental, celui de savoir à qui revient le rôle de régulateur préservant le contenu effectif du service public, des pressions du marché et réglementant de manière nouvelle les rapports entre opérateurs, entre opérateurs et catégories d'usagers.

### Evaluation : pour des critères alternatifs d'efficacité sociale

La distinction en France, entre le rôle à assumer par les entreprises publiques sous monopole de service public et celui de la fixation des objectifs et de l'évaluation des résultats par elles-mêmes est une question d'importance. Mais est-ce à cette question que vont chercher à répondre les autorités de régulation mises en place parallèlement à l'introduction de la concurrence.

Au vu des missions fixées et des pratiques constatées, ne s'agit-il pas plutôt et exclusivement pour les autorités de régulation :

- d'organiser et contrôler la concurrence, ce qui se traduit toujours par une traque des « avantages » dont bénéficieraient les opérateurs historiques publics ;

- de réformer les systèmes de tarification au profit des gros utilisateurs ;

- de limiter le champ du « service universel » dont les opérateurs publics continuent d'avoir l'obligation et la charge, et d'élargir celui des « services à valeur ajoutée » ouverts à la concurrence privée ?

Face aux enjeux correspondants et aux risques de l'ouverture à la concurrence, il est indispensable :

- de procéder à un bilan complet concernant les effets économiques et sociaux de la mise en œuvre des directives ;

- d'instaurer un débat national concernant l'ensemble des services publics en réseaux, en élargissant cette démarche aux questions de l'eau, des déchets et des transports collectifs notamment urbains ;

- de démocratiser résolument les institutions visant à l'expression des besoins et donc à la fixation des objectifs, celles visant à l'évaluation des résultats et de l'efficacité, celles visant à la transparence des coûts et des tarifs. Cela suppose une représentation et des droits de contrôle plus étendus pour les salariés, les usagers, les élus.

L'évaluation est bien, de ce point de vue, un enjeu majeur. Reprenant des propositions familières aux lecteurs d'*Economie et Politique*, un rapport du Commissariat au plan (entreprise et performance globale, outils, évaluation, pilotage - 1997) suggère de mesurer l'efficacité des capitaux par la création de valeur ajoutée disponible pour les salariés et la population. Ces critères alternatifs d'efficacité sociale, à décliner selon le type d'activité, pourraient corriger assez fondamentalement les critères de rentabilité, en permettant d'inclure la recherche de l'intérêt général.

Les entreprises de service public en réseaux ont cette particularité de répondre à la fois à des besoins marchands et non marchands. Cette particularité doit en permanence être prise en compte comme un atout à valoriser et non comme un handicap à supprimer.

### Nouvelle « gouvernance d'entreprise » et nouveaux rapports avec l'Etat

C'est cette conception qui doit fonder les rapports du service public avec l'Etat. Des engagements pluri-annuels (avec des objectifs pouvant évoluer) de réponse aux besoins d'emplois, d'aménagements du territoire, débattus avec l'ensemble des intéressés : (citoyens - élus - usagers - salariés) pourraient constituer une réponse. Les choix d'investissements devraient

se faire à partir de ces objectifs fixés par la nation aux entreprises publiques, en respectant le processus démocratique et la transparence.

Concernant la gouvernance et donc le fonctionnement du Conseil d'Administration (CA), il faudrait effectivement permettre que la loi de DSP de 1983 s'applique dans toute son étendue.

Pour cela, il faudrait augmenter la représentation des salariés et des usagers, réduire celle des représentants de l'Etat, s'assurer de la compétence des personnalités qualifiées, organiser et permettre l'implication de tous, trouver les formes pour l'élection du Président de façon à assurer cohésion, cohérence et efficacité du CA.

Les cabinets d'audit et de conseils doivent constituer des aides à la décision pour le traitement de questions particulièrement ardues. Il importe que ceux-ci ne se substituent pas à la gestion par la direction l'entreprise, introduisant sans adaptation et sans débat critique les méthodes mises en œuvre dans le secteur privé.

Nous estimons comme le rapport que le statut juridique actuel des entreprises n'est pas un obstacle aux évolutions nécessaires et à la réponse aux besoins de financement. Mais nous affirmons qu'il existe un lien très fort entre la nature des réponses aux besoins du service public et le statut d'une entreprise publique ainsi que le statut du personnel.

La question des financements peut se conjuguer avec la nécessité pour les entreprises publiques de s'engager dans des coopérations nationales, européennes, mondiales intégrant les nouvelles technologies. Des coopérations intimes et durables peuvent tout à fait passer par des accords à long terme sans aucune participation en capital.

En outre, il faudrait réfléchir à une transformation du pouvoir financier au plan national et européen, rendant compatibles les taux d'intérêts des investissements financiers et les nouvelles exigences du développement ; à une modification de la fiscalité de manière, à réduire la place de la rente sur capital public ; et enfin à une évolution des règles de placement des organismes institutionnels permettant d'allonger la durée de détention des actifs et de financer de manière satisfaisante les infrastructures lourdes. ■



La question du financement des infrastructures est décisive.