

M.C. BELMIHOUB*

La problématique générale de la gestion des services publics de réseaux à la lumière de la déréglementation [1]

INTRODUCTION :

Les débats politiques, comme la réflexion théorique, sur la gestion publique sont permanents mais ils se renouvèlent chaque fois sur des bases conceptuelles nouvelles intégrant à la fois les facteurs d'évolution de la société et du système socio-économique et les avancées dans la pensée et dans les instruments de l'analyse théorique. Le problème de la spécificité et de la légitimité de la Gestion Publique a été souvent au centre de ces analyses et de ces débats.

La complexité des biens publics, par opposition aux biens privés, et la nature des «marchés» dans lesquels s'opèrent les échanges et l'allocation des ressources montrent à l'évidence la difficulté de mener une analyse économique des activités de services publics selon les canons de l'instrumentation de l'analyse économique standard, celle des marchés concurrentiels parfaits propres aux biens privés mis en échange par une multitude d'offreurs et demandés par une multitude d'acheteurs; la théorie économique néo-classique a effectivement développé un corpus d'analyse adapté aux biens publics, mais en réalité, la démarche est restée standard, celle de l'analyse marginaliste qui consistait à simuler un marché inexistant pour en confier la mise en œuvre de «l'échange» à des opérateurs comme l'administration ou l'organisme public ou mutualiste. Les déviations de ce dernier par rapport à la norme, laissent apparaître des dysfonctionnements chroniques. La théorie de la bureaucratie a apporté une explication de ces déviations en s'appuyant sur l'hypothèse du comportement intéressé du «bureaucrate», ainsi le pouvoir discrétionnaire de l'agent public explique en partie la faible performance du service public. Les théories de la «simulation d'un marché concurrentiel» et de la rationalité institutionnelle (école française des biens publics, école américaine des choix publics) n'ont pas permis une rationalisation des activités de services publics. Plus encore, elles ont été à l'origine du développement de l'intervention de l'Etat pour suppléer aux défaillances des mécanismes hors marché. Les théories économiques les plus récentes comme la théorie économique des droits de propriété qui trouve ses origines dans les travaux de R.Coase (1937), reprise et reformulée sous le thème de théorie de l'agence et élargie au concept de «coûts de transaction» par O.Williamson (1975) apportent un éclairage nouveau en opposant le marché à l'organisation. Les théories de la «Corporate-Governance» s'intéressent aussi aux modes

d'intervention des organismes publics dans les activités de services publics. L'importance des coûts de transaction dans le secteur public est empiriquement vérifiée, de même l'inefficacité de l'action des institutions publiques hors marché a été établie. Les arguments évoqués en guise d'explication des dysfonctionnements des interventions hors marché sont souvent la réglementation et la substitution de la règle d'échange par la norme administrative dans l'allocation des ressources comme dans la gestion des opérations, le monopole sous toutes ses formes et le monopole naturel constituant la forme la plus élaborée de la réglementation.

L'économie est un système d'échange et l'analyse économique ne peut être pertinente que dans un univers d'échange. Dès lors la réglementation ne peut être que l'expression de rapports d'échange parfaitement prédéterminés. Ainsi, chaque fois que ces rapports d'échange ne sont pas parfaitement définis, la norme de réglementation conduira à une sous-optimisation en raison des comportements des acteurs liés à la relation d'agence et de l'importance des coûts de transaction. La déréglementation est dès lors présentée comme la panacée dans les modèles de réformes des modes d'intervention de l'Etat et dans la gestion des services publics.

1. LA GESTION DES SERVICES PUBLICS DANS LA TRADITION DU MONOPOLE.

L'importance des activités de services publics dans les économies nationales peut être considérable et leur poids économique direct est aussi considérable si l'on en juge par les emplois, le volume des investissements et la part dans le PNB. Dans ces activités, la part qui revient aux activités de services publics de réseaux est prépondérante : énergie, eau, électricité, télécommunications, transports; en plus de l'activité elle-même, ces services s'appuient sur une infrastructure souvent hautement capitalistique. Par ailleurs, les infrastructures conditionnent la compétitivité de tous les autres secteurs économiques. Leur rôle dans la société est attesté par leur contribution au lien social et à la cohésion du territoire. Ce sont ces considérations qui ont fait que l'organisation (la régulation) mais aussi la gestion de ces services relèvent le plus souvent des organismes étatiques.

1.1. La justification du monopole.

Pour les raisons liées aux attributs économiques et sociaux des activités services publics de réseaux, le fonctionnement marchand ne conduit pas à l'optimum et ne règle pas les problèmes d'affectation, de tarification et d'investissement ;

- *Les justifications sociales* sont liées au principe d'équité rattaché au service public; un seul opérateur pour la fourniture des services publics garantit une certaine équité et assure une continuité aux mêmes conditions sur un territoire donné. Cet argument peut avoir une valeur lorsque les budgets de l'Etat alloués aux organismes gérant un service public sont suffisamment conséquents pour permettre un nivellement positif sur un territoire. Dans le cas où les ressources sont insuffisantes,

l'organisme public procéderait à des substitutions ou à des arbitrages qui risquent de conduire à des discriminations spatiales ou intergroupes d'utilisateurs.

- *Les justifications économiques*: elles sont de loin les plus importantes et les plus pertinentes dans le cas des activités de réseau. Le monopole est présenté, non sans une démonstration rigoureuse, comme la forme d'organisation optimale lorsqu'il y a une infrastructure –support importante dans la fourniture du service public, en particulier dans les réseaux de transports: pipe (hydrocarbures...) canalisation (eau potable, assainissement...), câble (électricité, télécommunication), voie ferrée (transport ferroviaire) et les infrastructures collectives (routes, ouvrages d'art, installations portuaires). Le raisonnement économique sur cette question de la justification du monopole est pertinent. Tous les pays du monde avaient adopté l'organisation en monopoles des principales activités de réseaux, monopole public comme en France et monopole privé comme aux Etats-Unis. Les économistes montraient et même démontraient que dans les activités de services de réseaux, la forme d'organisation optimale était généralement le monopole et non la concurrence (E.Cohen, 2000); les économistes distinguent évidemment le monopole naturel des autres formes de monopole; ainsi ils considéraient qu'il est économiquement irrationnel de multiplier les infrastructures de réseau si une infrastructure peut suffire à l'exploitation d'une activité de service public, c'est ce qu'ils appellent le «monopole naturel».

- *Les justifications technologiques*: c'est, sans aucun doute, la technologie et les coûts très élevés de son développement qui sont en partie à l'origine de la justification économique du choix du monopole. La diffusion du progrès technologique à travers les réseaux de services publics au nom des principes rattachés aux valeurs du service public et à l'égalité de traitement des utilisateurs, en plus du rôle stratégique de ces secteurs dans la vie économique et sociale du pays, justifiaient largement les dépenses publiques dans la construction des infrastructures de réseau. Grâce à ce raisonnement, le financement public favorisait la recherche technologique par les entreprises publiques ou privées gestionnaires de réseaux (les profits de «monopole » ou d'oligopoles).

1.2. La contestation du monopole.

Le service public en général, et celui en réseau en particulier, est depuis au moins une décennie au cœur d'un débat portant autant sur sa légitimité que sur l'efficacité de son mode de gestion. Gestion par le monopole et gestion par le marché sont les termes dominants du débat actuel. La contestation du monopole est articulée à deux paramètres déterminants: l'un est en rapport direct avec l'inefficacité systémique du monopole et est corrélé au développement technologique, l'autre est en rapport avec les processus de globalisation des marchés et de privatisation; les deux paramètres ont favorisé le développement de l'analyse économique qui vient contester le monopole qu'elle a justifié dans une autre époque.

La contestation liée à l'efficacité du service public: il est devenu récurrent de relever la faible performance des monopoles de services publics. Les gains de productivité sont faibles, comparativement aux autres secteurs voisins soumis à la concurrence, ce que certains auteurs (J. De Bandt et J. Gadrey, 1994) appellent la double dynamique des activités de services, celle de la rationalisation de l'offre et celle de la relation aux clients et aux usagers.

La contestation liée au développement technologique: le développement de nouvelles technologies, notamment dans l'automatisation des opérations et dans l'informatisation des processus de production et de gestion a favorisé l'amélioration des rendements même dans des situations d'absence d'économies d'échelles et de rendement décroissants.

C'est sans doute, la révolution technologique qui est à la source de la contestation la plus radicale du monopole. Ainsi, lorsque les technologies de la communication inaugurées par les entreprises offrent des solutions pour assurer des communications téléphoniques moins cher que ce que proposait le monopole, le raisonnement économique sur la justification du monopole naturel dans les télécommunications ne permet plus de justifier l'optimum économique. De nombreuses évolutions techniques ont conduit ainsi à déplacer les limites du monopole naturel : téléphonie cellulaire dans le secteur des télécoms, équipement de production de l'électricité sans effet de taille, contrôle de flux de transport ou d'énergie sur les réseaux permettant la coexistence de plusieurs opérateurs sur la même infrastructure.

1.3. Les implications du monopole sur la gestion des activités de services publics de réseaux.

Le mouvement de la convergence des modes de gestion dans le public et le privé est né à partir de l'expérimentation de certains modes d'organisation et de décision déjà appliqués dans le secteur privé dans des îlots du secteur public d'abord marchand, c'est-à-dire les entreprises publiques industrielles et commerciales, ensuite dans les services publics et de façon plus limitée aux administrations centrales et territoriales. Au stade actuel de ces expériences, il est difficile de retenir cette thèse de la convergence ou de la transposabilité des modes de gestion et encore moins de retenir l'universalité de l'un ou de l'autre des modes de gestion.

Toutefois, ce qui est maintenant admis par la théorie et la pratique du secteur public, c'est la diversité des situations et des modes de gestion: du secteur public marchand à but lucratif au secteur administratif pur. A ces différentes situations peuvent être appliqués des modes de gestion très variés allant du type «business management» au management public.

La dénonciation traditionnelle de la bureaucratie est souvent injustifiée, car ce qui est en cause dans ce genre de raisonnement, c'est le comportement du simple bureaucrate, accusé de producteur inefficace et coûteux pour la collectivité. Mais peut-on soumettre

l'organisation administrative aux mêmes critères d'efficacité que l'organisation marchande ?

C'est dans la perspective d'une meilleure connaissance du fonctionnement du secteur public en général et de l'administration en particulier que doit se situer le débat de fond sur le statut de ce qu'on appelle aujourd'hui le «New Public Management».

Ce sont tous ces éléments qui façonnent le comportement du gestionnaire du secteur public, appelé aussi le Bureaucrate. Donc l'inefficacité n'est pas dans la nature du secteur public. La recherche de l'efficacité dans le secteur public passe par la «transformation» de ces éléments et non par un mimétisme du genre: transposer les critères de performance du privé au public. On peut modifier quelque peu les comportements des gestionnaires par les nouveaux critères, mais pour quels objectifs ?

Les logiques et les attitudes des autorités publiques vis-à-vis du service public ont rendu son évolution vers des modèles et des systèmes rationnels très lente. Pourtant, d'une part le volume des activités et des investissements dans le secteur des utilités est très important et d'autre part la problématique de recherche est très stimulante et défiante.

Après une longue traversée du désert, due principalement à un problème de légitimité et à une relative inconsistance du corpus conceptuel, la gestion publique est devenue une problématique qui intéresse non seulement les juristes et les politologues mais directement les économistes industriels et les ingénieurs qui vont faire évoluer les démarches de rationalisation en s'inspirant du secteur marchand. Les activités de services publics de réseaux sont au cœur de cette transformation. Il s'agit en fait d'une problématique de transition d'un mode de gestion par le monopole à forte réglementation, à un mode de régulation d'un marché très particulier.

2. LA DEREGLEMENTATION DANS LE PROCESSUS DE CONSTRUCTION DES NOUVELLES FORMES DE REGULATION.

2.1. La concurrence comme forme supérieure d'organisation des activités économiques.

Les défaillances du monopole dans la gestion des activités de services publics de réseaux ont conduit la réflexion vers la possibilité de démonopoliser l'activité en introduisant la concurrence.

Au plan théorique, l'analyse économique standard a démontré depuis très longtemps la supériorité du marché sur le monopole ou la planification. Le raisonnement consistait à postuler qu'en régime de concurrence, les firmes s'affrontent sur les prix à court terme et sur l'innovation à moyen terme. Autrement dit, cet affrontement conduit les firmes en situation concurrentielle à utiliser rationnellement leurs ressources pour réduire les prix et à investir les profits pour améliorer la productivité grâce à l'innovation technologique et organisationnelle

dans le travail. La théorie classique du monopole montre que pour fonctionner à l'optimum social, le monopole doit perdre de l'argent. C'est d'ailleurs ce qui justifie sa prise en charge par les pouvoirs publics. De façon plus générale, le problème d'asymétrie de l'information dans le monopole explique cette supériorité. Les travaux de Liptak-Lerner et d'O. Lange sur la planification parfaite montrent toutefois l'équivalence des deux systèmes de régulation, marché parfait et planification parfaite.

Mais la concurrence n'est ni un postulat théorique irréfutable ni un dogme idéologique. Elle doit être un concept opératoire et explicatif des relations sur un marché et n'a de sens que celui qu'on veut lui donner tant la théorie économique et les économistes ne définissent que la concurrence pure et parfaite qui est une construction intellectuelle et une abstraction de la réalité, et le monopole qui est la négation de la concurrence tout court; entre les deux extrêmes, la théorie économique spéculative, ne démontre pas. La réflexion de Cournot(1838), le fondateur de l'économie théorique, est toujours d'actualité: «Tout le monde se forme une idée vague des effets de la concurrence: la théorie aurait dû s'attacher à préciser cette idée; et pourtant faute d'envisager la question sous le point de vue convenable, faute de recourir aux signes dont l'emploi devient indispensable, les écrivains économistes n'ont perfectionné en rien, sous ce rapport, les notions vulgaires. Elles sont restées mal définies, mal appliquées dans leurs ouvrages, comme dans le langage du monde»

En théorie, la supériorité du marché sur le monopole est démontrée pour ce qui concerne l'allocation des ressources à court terme et l'efficacité productive; ce qui n'est pas évident pour la répartition du revenu national ou les décisions à long terme. Ne faut-il pas limiter la concurrence à court terme pour favoriser la concurrence à long terme ? Dans certains cas, la concurrence ne conduit pas à l'efficacité et l'analyse économique a reconnu depuis longtemps l'existence de failles dans cet édifice. Deux sont particulièrement apparentes: la première provient de l'existence des externalités; l'autre apparaît dans le cas où, pour des raisons techniques, le nombre de concurrents dans certains secteurs ne peut (ou ne doit) qu'être limité (présence des rendements croissants) et, par conséquent, la concurrence ne peut pas jouer parfaitement pour conduire à l'optimum. Il se trouve que ces deux failles sont présentes dans les activités de réseau, objet de notre analyse. Les théoriciens économistes ont introduit depuis très longtemps la théorie de la concurrence imparfaite pour donner un sens à leur discipline et la rendre utile dans le raisonnement et l'explication des crises qui apparaissent sur le marché.

2.2. L'organisation de la concurrence dans les activités de réseaux: une réponse aux défaillances du monopole et aux failles du marché.

Les activités de réseaux se caractérisent à la fois par les externalités et par des propriétés techniques qui rendent la concurrence incapable de réaliser l'optimum économique; le monopole connaît ses propres limites dans l'efficacité de sa fonction d'allocation des ressources et de

sa fonction productive. L'impasse conceptuelle dans laquelle s'est trouvée donc la gestion publique des activités de services publics de réseaux va être une opportunité pour une réflexion pluridisciplinaire sur la conciliation efficacité à court terme, équité et développement du bien-être à long terme. La réflexion va porter sur les conditions d'organisation d'une concurrence effective là où les caractéristiques de l'activité ne permettent pas l'émergence de marchés concurrentiels. Ainsi, des institutions vont jouer le rôle de stimulateur de la concurrence. N'est ce pas là un autre paradoxe de la théorie économique ?

L'organisation de la concurrence ne vise pas à se rapprocher de la concurrence parfaite; le but en est de faire de la concurrence un instrument de la rationalisation des décisions et qu'elle serve les objectifs dynamiques de toute la société (encouragement de l'innovation, suppression à terme des rentes indues...). La déréglementation dans les secteurs des services publics en réseau ne consiste pas seulement à supprimer les monopoles mais doit viser avant tout l'organisation de la concurrence. En effet les activités dites «de réseau» constituent une catégorie singulière en analyse économique. Elles ont des propriétés très particulières. Les caractéristiques fondamentales sont repérées par les différentes études sur ce sujet, dans la présence d'indivisibilités génératrices de rendements croissants, d'externalités de réseau et de phénomènes d'interconnexion.

2.3. Les nouvelles régulations comme prémices de la libéralisation.

Les services publics de réseaux se trouvent aujourd'hui à un tournant de leur histoire. Le rapport du groupe «réseaux 2010» (France) présidé par Ch. Stoffaës(1995), résume bien cette évolution: «bousculés par des innovations technologiques, stimulés par l'internationalisation de l'économie, interpellés par les exigences croissantes des usagers, les opérateurs de réseaux doivent évoluer partout vers une gestion efficace. Beaucoup de pays s'engagent dans des réformes profondes: ouverture du capital, voire privatisation des exploitants, introduction de la concurrence, nouvelles réglementations».

Les principes directeurs de ces réformes paraissent les mêmes dans tous les secteurs: introduction de la concurrence et privatisation. Les réseaux, au delà de leurs différences techniques, ont en commun des caractéristiques économiques. L'organisation en réseaux entraîne des économies d'échelle, et leurs infrastructures relèvent souvent de «monopoles naturels». De plus, les services qu'ils fournissent ont des effets très importants sur la croissance, l'environnement ou la sécurité (externalités) et sur le bien-être de la population en général. Le modèle universel de déréglementation et de mise en place des nouvelles régulations procède de la manière suivante :

- séparer l'infrastructure de l'activité de fourniture de services proprement dit;
- désintégrer les activités qui ont été fortement intégrées dans le cadre de la gestion par le monopole: pour

l'électricité, séparer de façon organique ou au moins comptable les activités de production, de transport et de distribution;

- permettre l'accès des tiers aux réseaux d'infrastructures qui demeurent en monopole;
- organiser la concurrence et installer des autorités publiques de régulation avec suffisamment d'autonomie;
- privatiser totalement ou partiellement l'opérateur historique (cette dernière étape n'est pas toujours nécessaire).

CONCLUSION :

Les mutations opérées ou à venir dans les services publics de réseaux constituent sans nul doute l'une des grandes transformations dans les systèmes économiques et sociaux des ces dernières décennies. Ces mutations sont la conséquence d'une évolution dans la pensée politique et l'analyse économique de l'Etat et son nouveau rôle dans l'économie et la société marquées par la globalisation des marchés, la compétitivité des grands groupes industriels, la démocratisation et le développement technologique tous azimuts. S'il est admis que les mutations technologiques, l'internationalisation des économies, la diversification des besoins et de la demande et les défaillances de la gestion publique classique sont suffisantes pour justifier une mutation des modes de gestion et de régulation des services publics, il est en même temps nécessaire de s'interroger sur les formes nouvelles d'organisation et de régulation suggérées. En effet, ces dernières sont généralement influencées par des thèses ultra-libérales en économie qui survalorisent les vertus de la concurrence et son corollaire la propriété privée. Or le marché et la libéralisation connaissent des limites à leur propre logique d'efficacité: «dans les secteurs concernés il ne saurait y avoir qu'une concurrence oligopolistique entre quelques grands groupes, conduisant à de nouvelles concentrations et au repartage des rentes.» (P. Bauby, 2002). Le marché survalorise le court terme et néglige l'aménagement du territoire, l'environnement et de façon générale les externalités. Par ailleurs, les institutions publiques chargées d'organiser et de développer la concurrence, de veiller aux respects des règles et aux intérêts des parties, risquent de connaître les mêmes dysfonctionnements que les institutions de gestion des monopoles publics. Ainsi le risque de cumuler les défaillances du marché et les dysfonctionnements des institutions publiques est très réel. Une réflexion sur cette question doit être menée aussi bien sur le plan théorique que sur la courte expérience algérienne dans le domaine de la déréglementation des services publics en réseaux, et l'approche institutionnelle de la régulation qui en a été définie.

Références bibliographiques

Burlaud, A. & Laufer, R. 1980. *Le Management public*. Dalloz..

- Greffe, X.** 1981. *Analyse économique de la bureaucratie*. Economica.
- Terny, G.** 1971. *Economie des services collectifs et de la dépense publique*. Dunod
- Le Duff R. & Papillon J.C.** 1988. *Gestion publique*. Vuibert-Gestion.
- Arrow, K.** 1974. *Choix collectifs et préférences individuelles*. Calmann Levy.
- Benard J.** 1974. *Problèmes et ambiguïtés économiques du hors marché, Planification et Société*, Grenoble, PUG.
- Saias, M. & Leonardi J.P.** 1977. Service public et service du public. *In Revue française de gestion, mai, juin, juillet, août*
- Bon J.** 1989. «Les spécificités du marketing des services publics». *In Revue P.M.P. volume 7, n°4.*
- Danziger R.** 1992. «Gestion des services publics locaux et gestion des entreprises: portée et limites d'une comparaison des objectifs, des méthodes et des résultats». *In Revue P.M.P.*
- Gibert P.** 1980. «Le contrôle de gestion dans les organisations publiques». Ed. d'Organisation
- Laufer R.** 1985. «Gouvernabilité et management des systèmes administratifs complexes». *In Revue P.M.P. Vol.3, n°1.*
- Hussenot P.** «1983 Pour un contrôle des quasi-objectifs des administrations publiques». *In Revue P.M.P. Vol. 1. Hiver.*
- Filippi M & Pierre E.** 1996. «Quelles approches économiques pour la notion de réseau?». *In Revue d'Economie Industrielle, n°77 3è trimestre.*
- Cohen E.** 2000. «De la réglementation à la régulation: histoire d'un concept». *In Problèmes Economiques n° 680, 20 sept.*
- Bergougnot J.** 2000. «La régulation des services publics en réseau». *In la Lettre du management public, n° 25 janv.-fév.*
- Ponssard J-P.** 1995. «Les économistes et la concurrence: quelques points de repères». *In Séminaire vie des affaires, séance du 10 nov. Ecole de Paris.*
- Williamson** 1975. «*Les institutions de l'économie*». Inter Editions.
- Belmihoub M.C.** 2001. «La gouvernance et le rôle économique et social de l'Etat». *In «Quel Etat pour le 21è siècle?» l'Harmattan – Gret.*
- Belmihoub M.C.** 1996. «La problématique de la gestion publique». *In Revue Idara ENA Alger.*

Belmihoub M.C. 1997. «la gestion des services publics, entre les défaillances du marché et la myopie de l'administration». *In Idara*.

Martinand C. 1995. «La régulation des services publics», *Commissariat général du plan. ASPE-ESKA*

Currien 1996. «*Economie et gestion des réseaux*», ouvrage collectif ENSPTT-ECONOMICA.

Stoffaës Ch. 1995. «*Services publics: question d'avenir*» rapport du groupe «réseaux 2010» Editions Odile Jacob sept.

Bauby P. 2002. «L'Europe des services publics: entre libéralisation, modernisation, régulation, évaluation». *In politiques et management public. Volume 20 n°1 mars*.

Cournot, 1838, Recherches sur les principes mathématiques des richesses.

Notes

* Professeur de Sciences de gestion à l'ENA. Directeur de recherche associé au CREAD.

[1] Ce papier a été réalisé dans le cadre du projet de recherche PNR : «Gestion publique et des activités de réseaux», domicilié au CREAD.