

Rapport au Premier ministre

Le service public

*Mission présidée par
Renaud Denoix de Saint Marc*

Rapport officiel

Mission présidée par
Renaud Denoix de Saint Marc

© La **documentation** Française
ISBN2-11-003547-1
ISSN0981-3764
DF 5 3892-2
Paris, 1996

En application de la loi du 11 mars 1957
(article 41) et du Code de la propriété intellectuelle
du 1^{er} juillet 1992, toute reproduction partielle
ou totale à usage collectif de la présente publication
est strictement interdite sans autorisation
expresse de l'éditeur.

Il est rappelé à cet égard que l'usage
abusif et collectif de la photocopie met en danger
l'équilibre économique des circuits du livre.

Le Premier ministre
n° 4197

*Monsieur Denoix de Saint Marc,
vice-président du Conseil d'État
Palais Royal
75001 Paris*

Paris, le 13 septembre 1995

Monsieur le Président,

Comme vous le savez, j'ai confié au mois de juillet une mission d'approfondissement de la notion de services publics à la française à M. Jean Arthuis, alors ministre du Développement économique et du Plan.

Compte tenu de l'importance du sujet et des enjeux qui y sont associés, tant en France qu'au plan européen, j'ai voulu que le travail engagé soit poursuivi.

Je souhaite que vous puissiez prendre la suite de M. Arthuis.

La lettre de mission que je lui ai adressée le 4 juillet 1995 guidera vos travaux, pour lesquels vous disposerez des moyens du Commissariat général du Plan.

J'attacherais du prix à ce que vos conclusions puissent m'être rendues avant la fin de l'année.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Alain Juppé', written in a cursive style.

Alain Juppé

Le Premier ministre
n° 2095

*Monsieur Arthuis,
ministre du Développement
économique et du Plan
35, rue Saint-Dominique
75700 Paris*

Paris, le 4 juillet 1995

Monsieur le ministre,

La France a une tradition de service public au service de l'intérêt général qui lui est propre. Elle est constitutive de cohésion sociale et de consolidation des liens nationaux.

Les services publics ont été et sont toujours des acteurs essentiels du développement économique au bénéfice de l'emploi. Leur rôle en matière de structuration du territoire est particulièrement capital.

C'est pourquoi j'ai clairement rappelé l'attachement du Gouvernement au service public à la française, basé sur les trois principes d'égalité de traitement des usagers, de continuité et de qualité de service, enfin d'adaptation à l'environnement

réglementaire et technologique des structures assurant les services.

Comme le montre ce dernier principe, l'adaptation permanente de nos services publics est inscrite dans leur définition même. Le processus de déréglementation engagé au niveau européen comme au niveau mondial doit être mené de manière à permettre l'évolution progressive des structures. La concurrence a des vertus que nous devons d'autant moins ignorer que nos entreprises publiques comptent parmi les plus performantes du monde et que se maintenir à ce niveau impose un effort constant.

Pour autant, la déréglementation ne doit pas être indiscriminée et ne peut aboutir au démantèlement des services publics tels qu'ils sont organisés en France. Dans le cadre des négociations européennes, j'ai donné des instructions pour que les ministres directement responsables de ces services publics convainquent nos partenaires de la nécessité pour les États de conserver la pleine maîtrise de leurs investissements, d'imposer des contraintes permettant l'institution et le financement de services d'intérêt économique général, d'appliquer le principe de subsidiarité pour le choix d'organisation des structures assurant ces services.

La reconnaissance au niveau européen, dans le cadre de la subsidiarité, des notions qui sous-tendent en France le

concept de service public, voire leur inscription dans les textes constitutifs de l'Union européenne lors de la Conférence intergouvernementale de 1996 constitue un objectif majeur du Gouvernement.

Je souhaite que les discussions sectorielles qui oscillent trop souvent entre une soumission aveugle au postulat de la déréglementation et une dénégation crispée des évolutions indispensables soient soutenues par une approche plus globale. Je vous demande d'élaborer en liaison avec les ministres de tutelle concernés et le ministre des Affaires européennes un corps de doctrine qui précise les conditions indispensables à la mise en oeuvre des services publics tels que la France les conçoit et qui propose des pistes acceptables par nos partenaires européens, susceptibles de concilier accomplissement des services d'intérêt économique général et développement de la concurrence. À cette fin, je vous demande de vous rapprocher :

- des partenaires sociaux et des organisations attachées à la préservation et à la rénovation du service public ;*
- en liaison avec le ministre des Affaires européennes, de nos partenaires européens et des instances communautaires pour examiner avec eux les meilleures voies pour poursuivre les objectifs du Traité de l'Union, que sont la cohésion économique et sociale, la protection du consommateur, le développement des réseaux transeuro-*

péens et la mise en oeuvre des services d'intérêt économique général. Je vous rappelle que les positions tenues vis-à-vis des instances européennes doivent faire l'objet d'un examen au sein du SGCI, sous l'autorité du cabinet du Premier ministre.

Vous voudrez bien me faire part de vos premières propositions d'ici la fin octobre.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Alain Juppé', written in a cursive style.

Alain Juppé

Sommaire

Introduction	13
Première partie	
Le service public	
« à la française »	19
Une expression datée plutôt qu'une doctrine	21
La formation du modèle français	25
Les transformations des années 70-80 et les conséquences qu'en a tirées la Communauté européenne	31
Les deux étapes du changement en France	37
Seconde partie	
Éléments de doctrine	
et perspectives	
d'organisation	45
Une doctrine du service public	49
Une doctrine compatible avec le cadre communautaire	59
Des modalités d'organisation différentes selon les secteurs	65
Conclusion	77

Annexes

Composition de la mission « service public »	81
Personnalités auditionnées	83

Introduction

Service public : les mêmes mots désignent, en France, des missions très diverses. Ils s'appliquent tant au cœur de l'action de l'État, justice ou sécurité, qu'à l'éducation nationale, à la protection sociale ou aux services publics industriels et commerciaux. Bien plus que d'autres pays, la France prête à cet ensemble d'activités une grande cohérence, au point de les rassembler sous un concept unique. Plus que d'autres, les Français associent *service public* et *secteur public*, alors même qu'une partie des activités dont il s'agit, comme la distribution d'eau ou la propreté, sont assurées par des entreprises privées. Les Français sont profondément attachés à l'idée de service public, et lui accordent une place centrale dans leurs représentations collectives.

Par un glissement verbal, on passe aisément - trop aisément, on va le voir - *du service public*, principe unificateur, *aux*

services publics, activités précises considérées une à une, puis *aux organismes* chargés de les fournir : le même mot désigne un concept général, un grand secteur comme l'énergie, une entreprise comme Électricité de France. À l'égard de tous ces services, manifestations diverses *du* service public, les Français nourrissent de fortes attentes. Ils veulent une prestation de bonne qualité, fournie dans le respect des principes de continuité et d'égalité. Pareille exigence s'enracine dans l'idée que, pour eux, les services publics sont un fondement de la cohésion de la société.

Parmi les services publics, ceux qui sont de nature industrielle et commerciale et qui sont organisés en réseaux - services nationaux ou locaux de transport, énergie, communication, eau ou assainissement - occupent une place particulière. Ils expriment de façon pour ainsi dire matérielle des valeurs essentielles, comme la solidarité entre les personnes qu'ils relient : ils *branchent* leurs utilisateurs sur la vie sociale et économique, tandis que ceux qui n'y ont pas accès peuvent se sentir exclus. De plus, en même temps qu'ils assurent des solidarités, ils contribuent à l'efficacité productive de l'économie.

Dans la plupart des pays, ces services en réseaux ont en général été fournis, jusqu'à une époque récente, par des entreprises bénéficiant d'un monopole légal, pour une durée déterminée ou indéterminée.

Cette situation avait un fondement objectif : certaines activités de service public constituent ce que les économistes appellent un monopole naturel. En langage courant, il peut être moins coûteux d'en confier la production à une seule entreprise que de mettre en concurrence deux ou plusieurs entreprises pour les fournir. Ainsi, mettre en place deux réseaux ferroviaires pour desservir les mêmes lieux n'est pas économiquement efficace.

Les choses ont évolué : tous ces services en réseaux ont été exposés, depuis deux ou trois décennies, à des changements importants qui ont conduit, dans beaucoup de pays industriels, à remettre en cause les monopoles et, au-delà, à opérer de profondes réformes de l'organisation. Ces changements sont de diverses natures : des techniques de production concurrentes des anciennes sont apparues ; les services publics, dans une économie mondialisée, se sont mis à peser plus fort sur la compétitivité des économies nationales ; les consommateurs sont devenus de plus en plus sensibles à la qualité du service et désireux d'une prestation personnalisée. Tout cela a conduit beaucoup de gouvernements à adopter une organisation plus concurrentielle et plus flexible et à réformer leurs réglementations.

La France paraît ressentir plus vivement que d'autres pays les problèmes qu'éveille la transformation en cours des

services publics en réseaux. Pourtant, elle est soumise aux changements survenus dans leur environnement de la même manière que les pays de développement comparable. Mais, plus peut-être que d'autres, elle a le sentiment de subir ces changements ou, plus précisément, de les rencontrer indirectement au travers de la construction communautaire : l'Union européenne agit comme le révélateur de questions que la société française est pour une part réticente à affronter, et comme l'accélérateur du calendrier de changements qu'elle peut avoir le sentiment de n'avoir pas voulus.

La crise de la fin de l'année 1995 a mis ce malaise en lumière. Ce malaise concerne, à des titres divers, tous les secteurs de services publics en réseaux. Il ne touche, en revanche ni les services régaliens, dont les problèmes sont autres, ni l'éducation ou la santé, confrontés eux aussi à la crise du monopole, mais de façon différente et moins intense. C'est d'ailleurs, en général, des transports, de l'énergie, de la communication, des services locaux, et d'eux seulement, que l'on veut parler lorsque l'on évoque, ces jours-ci, le *service public à la française*. C'est donc à ces services en réseaux que le présent rapport est exclusivement consacré.

Un de ses principaux diagnostics, après plusieurs dizaines d'auditions de personnalités françaises et étrangères de

toutes sensibilités¹, est que le débat de ces derniers mois a souffert de la confusion de deux registres de raisonnement : on a mélangé la doctrine *du* service public, d'une part, et les modalités de l'organisation *des* services publics en réseaux, d'autre part. Bien des Français ont sincèrement cru qu'en réformant les secondes on attaquerait la première. Beaucoup de nos amis de l'Union européenne ont pensé de bonne foi qu'en brandissant la première nous voulions indéfiniment perpétuer les secondes.

Le présent rapport aura rempli son principal objet s'il permet de faire le départ entre les deux ordres de raisonnement. Il a donc pour double but d'exposer une doctrine claire et intelligible tant des acteurs de notre pays que de nos partenaires communautaires, et de caractériser les nécessaires changements de l'organisation. Ceux-ci sont compatibles avec celle-là.

Comme l'organisation actuelle est le fruit des dernières décennies d'histoire, il a paru opportun de procéder en deux étapes. La première consiste à décrire, en remontant le temps, les particularités du modèle français et à comprendre comment il réagit aux changements récents. C'est la seconde qui permet de déboucher sur une doctrine et sur de grandes orientations de changement dans l'organisation.

1 - Voir la liste en annexe.

Première partie

**Le service
public
« à la
française »**

Une expression datée plutôt qu'une doctrine

La commande adressée à la mission l'invitait à rechercher une doctrine du service public à la française. À la réflexion, ce que l'on appelle aujourd'hui service public *à la française* n'est ni une doctrine ni un modèle d'organisation entièrement français. Dans son usage actuel, l'expression désigne des modalités d'organisation : celles qui consistent à confier l'exécution des services publics en réseaux à des monopoles publics, le plus souvent nationaux, dont les salariés bénéficient d'un statut particulier. Cet usage est doublement impropre. D'une part, en effet, ces modalités ne concernent pas tous les réseaux français de services publics : beaucoup de services locaux sont gérés par des entreprises privées qui n'ont pas de monopole, en tout cas pas pour une durée indéterminée. D'autre part, elles ne sont pas à proprement parler françaises. Il serait sans doute plus exact de dire qu'elles sont caractéris-

tiques d'une époque, celle de l'après-guerre. Un pays comme le Royaume-Uni, après la Seconde Guerre mondiale, a confié à des monopoles publics la gestion de la plupart de ses services en réseaux. L'Italie ou la Suède n'ont pas fait autrement et l'Allemagne ne différerait guère de la France que par une place plus importante accordée aux collectivités territoriales par rapport à l'Etat, en conformité avec son modèle fédéral.

Si la France se distingue d'autres pays, c'est principalement par le fait que beaucoup de nos concitoyens souhaitent conserver ces modalités d'organisation, dont la plupart des pays se détachent aujourd'hui. Beaucoup de pays européens voient dans cette attitude française une crispation. Ils se l'expliquent d'autant moins qu'ils ont l'impression d'être aussi attachés que les Français aux *valeurs* qui sous-tendent le service public. Les autres différences sont de moindre importance : sans doute la France a-t-elle poussé un peu plus loin que ses voisins l'organisation en monopoles publics nationaux, et s'est-elle singularisée par un contraste assez net entre la gestion des services nationaux et celle des services locaux.

En fait, le modèle actuel de la France porte particulièrement la marque de deux moments de son histoire : le début du siècle, où se forme la doctrine du service public et où la concession est la forme

dominante d'organisation, et la période 1936-1946, où se constituent de grands monopoles publics nationaux. Cette histoire est d'abord rapidement retracée ci-après (1.1). Puis sont caractérisées les forces de changement qui se sont exercées sur les services publics en réseaux et ont conduit la plupart des pays développés à modifier leur organisation (1.2). Contrairement à une idée répandue, ces forces n'ont pas été complètement sans effet sur la France, même si les évolutions n'y ont pas la même ampleur que dans la plupart des pays voisins (1.3).

1. La formation du modèle français

A. C'est au début du siècle qu'est élaborée la doctrine du service public. Elle accorde une place centrale aux pouvoirs publics nationaux et locaux. Ce sont eux qui décident qu'une activité a le caractère de service public, en fonction notamment de sa contribution à *l'interdépendance sociale*, selon le mot du juriste Léon Duguit. Ce sont eux qui décident d'en réglementer les conditions d'exécution si le libre jeu du marché n'y pourvoit pas de façon satisfaisante. Ce sont eux, enfin, qui contrôlent cette exécution. Quelques grands principes régissent plus particulièrement la fourniture du service, et parmi eux essentiellement ceux de continuité, d'égalité et d'adaptabilité. D'autres sont couramment invoqués, comme celui de neutralité ou de transparence. S'y ajoute, pour ceux des services publics qui sont organisés sous la forme d'un établissement public, le principe de spécialité.

Définir les missions de service public, déterminer dans quelles conditions elles doivent être remplies, contrôler leur exécution : telle est la responsabilité de l'autorité publique, nationale ou locale, qui préside à un service public. Pour le reste, la doctrine juridique du service public, telle qu'elle s'élabore au début du siècle, est très plastique : elle permet l'adaptation de l'organisation des services publics à toutes sortes de changements dans la technique, l'économie et la société. En particulier, l'autorité publique responsable est libre de gérer elle-même le service, de le confier à un prestataire public ou de le déléguer à une entreprise privée.

Lorsque se précise la doctrine juridique du service public, c'est la gestion privée qui prédomine dans la plupart des secteurs de services publics industriels et commerciaux. Elle existe au niveau national dans certains domaines, et elle est répandue au niveau local. Du reste, la majorité des réseaux, à cette époque, sont d'envergure régionale ou locale. Les collectivités territoriales en ont souvent la maîtrise.

Dans l'entre-deux-guerres, les réseaux d'énergie et de transport se raccordent pour constituer des ensembles d'envergure nationale. Les entreprises correspondantes fusionnent. Dans plusieurs secteurs, elles constituent des monopoles qui sont nationalisés entre le Front populaire et le début de la IV^e République.

Après 1946, les monopoles publics nationaux sont le fer de lance de la reconstruction. Ils contribuent à la fois au redémarrage de l'économie et à la réduction des inégalités sociales. Pour organiser la reconstruction, un compromis social est trouvé qui se conclut dans un esprit de réconciliation nationale : statut avantageux pour les salariés, qui participent à la gestion des entreprises, en contrepartie de l'importance des enjeux et de l'effort qui leur est demandé.

Ainsi se précise la physionomie française du service public, qui n'évolue guère dans les trois décennies qui suivent. Elle est à deux visages qui rappellent les deux dernières périodes de l'histoire des services publics : les services publics nationaux sont organisés différemment des services régionaux et locaux. La doctrine juridique du service public s'applique aux uns et aux autres.

Les services publics nationaux, au centre des débats actuels, portent la marque des décennies 30 et 40. Ils sont gérés par des organismes de droit public : des monopoles nationaux, dont le personnel bénéficie d'un statut particulier. Dans certains cas, ce statut remonte à des périodes antérieures, mais le compromis social de la Libération en consacre la légitimité. Les monopoles publics sont contrôlés par des administrations centrales, sous la forme d'une double tutelle du ministère de l'Économie et d'un ministère technique.

Les services locaux - eau, assainissement, propreté, transport local, mais non-distribution de l'énergie, au contraire d'autres pays - prolongent un modèle plus ancien, qui remonte au début du siècle. Ils sont parfois gérés en régie, mais plus couramment délégués, pour une durée déterminée, à des entreprises privées ou mixtes, intégrées horizontalement en grands groupes. Ces prestataires sont contrôlés par les collectivités territoriales, de façon beaucoup plus contractuelle que les monopoles nationaux, même si les collectivités conservent clairement la *maîtrise* du service.

B. Jusqu'à une date récente, le choix des formes d'organisation ne distinguait pas profondément la France de la plupart des pays industriels. Au contraire, dans les années 60, le modèle français présentait des traits communs indiscutables avec ceux des autres pays développés : les formes d'organisation étaient assez proches. Tout au plus certains écarts de conception pouvaient-ils laisser présager des divergences à l'heure des changements.

Si l'on s'en tient aux modalités d'organisation, les écarts étaient minimes. En particulier, de nombreux pays, tout comme la France, confiaient à des monopoles publics intégrés la gestion des services publics d'intérêt national. Seuls les États-Unis se singularisaient à cet égard : dans ce pays, ce sont des entreprises privées qui ont apporté partout l'électricité et

le téléphone. Quant aux pays fédéraux, et plus généralement les pays peu centralisés, ils accordaient et accordent toujours à l'échelon municipal un rôle plus important que la France. En Allemagne, mais aussi dans certaines agglomérations italiennes, des.régies ou entreprises privées contrôlées par les municipalités se chargent non seulement de la distribution d'eau ou des transports urbains, mais encore de la distribution du gaz et de l'électricité, qui en France est assurée par les monopoles nationaux.

Par sa conception du service public, la France s'écartait probablement un peu plus des autres pays comparables. D'un pays à l'autre, la façon de classer les services publics et privés diffère. Les Français ne font guère de différences entre les services publics marchands et non marchands : pour eux, il y a des similitudes importantes entre l'éducation, la santé, la poste et le chemin de fer, et en revanche d'importantes différences entre les services publics et les services ordinaires. Ils assimilent volontiers les agents des services publics industriels et commerciaux à des fonctionnaires. Les agents eux-mêmes se font souvent une conception élevée de leur travail au service de la collectivité. Dans beaucoup d'autres pays, on voit les choses autrement. Les services publics marchands, ceux organisés en réseaux en particulier, s'apparentent aux services commerciaux

ordinaires : pour certains de nos voisins européens, la poste ou le chemin de fer s'apparentent à la distribution ou aux services touristiques.

Cette différence de conception va de pair avec le rôle étendu assigné, en France, à la puissance publique, dont découle l'importance du droit administratif. Celui-ci est moins présent chez nos partenaires européens. Quant au droit de la concurrence², il a été sollicité plus fortement, et plus tôt, en Europe du Nord qu'en France.

2 - Tout particulièrement la partie du droit de la concurrence qui vise l'organisation même du marché, comme le droit communautaire de la concurrence ou, en France, les ordonnances de 1986.

2. Les transformations des années 70-80 et les conséquences qu'en a tirées la Communauté européenne

A. Il n'est sans doute pas étonnant, dans ces conditions, que les États-Unis et quelques pays européens aient été les premiers à ressentir les changements auxquels se sont trouvés exposés les services publics en réseaux. Ces changements ont été de plusieurs natures : technique, macro-économique, culturelle et idéologique.

Il est devenu possible de produire le même service par plusieurs moyens concurrents, comme dans les domaines de l'énergie ou des transports. Dans d'autres domaines, la révolution numérique a permis l'éclosion d'une myriade de services audiovisuels et de communication nouveaux, souvent créés par de petits entrepreneurs. La diversification technologique a remis en cause le monopole naturel dans le secteur des télécommunications.

Dans un monde d'échange généralisé, les services publics en réseaux sont apparus de plus en plus nettement comme un facteur de compétitivité des économies nationales. En les restructurant, il n'est pas impossible, à terme, de créer plus d'emplois dans le reste de l'économie qu'on n'en supprime chez les exploitants. Des services publics de bonne qualité à prix modéré peuvent emporter une décision de localisation industrielle.

Enfin, beaucoup d'utilisateurs des services publics ont transféré sur ceux-ci les demandes qu'ils avaient l'habitude de voir satisfaites lorsqu'ils étaient consommateurs de services commerciaux : service de bonne qualité et gamme de prestations plus étendue. Ils ont souhaité plus de concurrence pour renverser un rapport avec le fournisseur qui était parfois à leur désavantage.

Tous ces changements ont incité de nombreux gouvernements à modifier l'organisation des services publics en réseaux. Les modifications apportées ont concerné tous les éléments de l'organisation et du contrôle de ces services, que l'on peut regrouper en six registres : l'équilibre entre monopole et concurrence, le statut de l'exploitant principal, son degré d'intégration³, la politique

3 - Au sens de l'économie industrielle : l'exploitant est dit *intégré* lorsqu'il assure simultanément plusieurs activités différentes, comme la production, le transport et la distribution d'énergie, ce qui est le cas d'Électricité de France, par exemple, alors qu'au Royaume-Uni des entreprises différentes assurent ces trois tâches.

tarifaire, le financement public, les institutions et outils de contrôle en vigueur. Leur objectif général était de réduire les coûts de production des services publics, en maintenant les exigences de qualité et de solidarité.

Dans l'intention d'atteindre cet objectif, certains gouvernements ont d'abord introduit plus de concurrence dans l'économie des réseaux, pour améliorer la qualité de service et réduire les prix. Dans beaucoup de cas, le monopole a été limité au seul monopole naturel incontesté, l'infrastructure - rail ou transport d'électricité -, voire totalement supprimé, comme l'ont fait plusieurs pays pour les télécommunications.

En même temps, l'organisation des exploitants a été transformée. Certains États ont préféré passer à une gestion privée, jugée plus flexible. Lorsque la concurrence était introduite, il a fallu séparer, au moins comptablement, les activités en monopole et les activités en concurrence. Des gouvernements sont allés plus loin et ont complètement dissocié des activités jusqu'alors intégrées, comme la production et le transport d'énergie, ou encore la gestion de l'infrastructure et celle du service de transport dans le domaine ferroviaire.

Dans certains pays, le financement public de certains secteurs a été fortement réduit, voire supprimé. Une plus grande diversité de tarifs a été mise en place.

Enfin, il s'est avéré nécessaire de réformer la réglementation pour l'adapter à la nouvelle donne. Loin d'être des déréglementations, beaucoup de réformes apparaissent avec le recul du temps comme des transformations profondes de la réglementation et de son application. Avant les réformes, l'État se limitait à réfréner les abus de position dominante de ses propres monopoles. Après les réformes, il a dû, en outre, organiser de façon équitable la coexistence des ex-monopoles avec leurs nouveaux concurrents. Certains États ont créé à cette fin des organismes dits *autorités indépendantes de régulation*, conçus pour échapper en partie au contrôle de l'exécutif. En outre, le droit de la concurrence a davantage pénétré les services publics.

Historiquement, c'est l'administration démocrate du président Carter qui a introduit les premières réformes en ce sens, dans les années 70. Divers pays industriels ont suivi, chacun adaptant les méthodes à son cadre juridique et à sa tradition du service public. Certains ont limité l'ampleur des réformes. D'autres sont allés très loin, au nom de considérations parfois politiques ou idéologiques, comme le Royaume-Uni.

B. Toutes ces transformations ont rencontré les préoccupations des autorités communautaires. Celles-ci s'étaient, dans un premier temps, peu intéressées aux services publics. Dans les années 80 et 90,

elles leur ont appliqué de plus en plus les articles du Traité ⁴ concernant la concurrence et ses modalités de mise en oeuvre dans les services publics. Cela s'explique par le fait que la construction du marché unique s'accommodait mal de monopoles, nationaux de surcroît. Des directives sectorielles assez nombreuses ont donc été prises, et d'autres pourraient l'être prochainement, soit par le Conseil des ministres, soit par la Commission ⁵.

Le transport aérien a été totalement libéralisé en plusieurs étapes, dont la dernière s'achèvera en 1997. Il en est allé de même pour les télécommunications : la concurrence n'a d'abord concerné que les services nouveaux, comme la transmission de données ou le radiotéléphone, pour gagner ensuite le téléphone filaire, y compris les infrastructures, qui sera libéralisé le 1^{er} janvier 1998. Dans d'autres domaines, l'ouverture à la concurrence est moins importante. Elle ne touche pour le moment que le transport combiné international et le trafic de transit de voyageurs dans le domaine ferroviaire. Pour la poste, elle concerne principalement la messagerie, le courrier express et la presse, mais elle est en voie d'extension compte tenu de l'évolution de la réglementation européenne. Le secteur de l'électricité fait l'objet d'âpres discussions et celui du gaz est à l'étude.

4 - Particulièrement les articles 85, 86, 90 et 92.

5 - En application de l'article 90.3.

Outre ces directives, l'échelon communautaire se manifeste à l'occasion du traitement des litiges portés devant la Cour de justice des Communautés européennes.

3. Les deux étapes du changement en France

Si les services publics français en réseaux ont peu évolué, dans leur organisation, entre 1946 et la fin des années 60, les transformations qui sont à l'oeuvre dans tous les pays industriels ont conduit depuis lors à des changements. Ces changements sont intervenus en deux temps.

A. Dans un premier temps, qui se situe dans les années 70 et 80, ils ont été limités. La France n'a pas remis en cause son mode d'organisation. Cela provient sans doute, pour une part, de ses particularités juridiques et culturelles qui l'éloignaient des pays engagés dans des modifications importantes et, pour une autre part, du niveau de performance alors comparativement élevé des services publics français en réseaux, qui n'incitait pas à changer en profondeur. Le modèle français d'organisation s'est donc seulement adapté : si certains États ont précédé les

évolutions communautaires, la France ne l'a pas fait.

Il reste que des évolutions ont été enregistrées ou se sont accélérées, à partir des années 60 et en particulier après la publication du rapport Nora, en 1967. Elles sont surtout intervenues dans les services publics nationaux. Pour les caractériser, il est commode de revenir aux divers éléments déjà évoqués concernant l'organisation.

La concurrence s'est aiguisée, le plus souvent *entre monopoles* (transport aérien et ferroviaire, électricité et gaz, poste et télécopie), parfois entre entreprises publiques et entreprises privées (messagerie postale, transport de marchandises). Les monopoles sont restés intégrés quant à leur activité principale, mais beaucoup ont choisi de se diversifier en créant des filiales de droit privé. Tout en acceptant de financer beaucoup de secteurs, l'État a souhaité réduire sa contribution et a essayé d'inciter les exploitants à concilier investissement et redressement financier. Il y a réussi dans plusieurs secteurs, échoué dans d'autres. Du reste, on a appliqué de plus en plus couramment aux exploitants de services publics des raisonnements économiques de même nature que ceux qui valent pour les entreprises. Enfin, l'État a développé la contractualisation de ses relations avec les exploitants, en particulier par des contrats d'objectifs ou des contrats de Plan.

Les services locaux ont également changé, quoique dans une moindre proportion. La pratique de la gestion déléguée, davantage encadrée sur le plan juridique, s'est développée. Pour répondre à de nouveaux besoins, les entreprises privées françaises horizontalement intégrées ont développé fortement leur activité en France, dans les domaines de la propreté et des transports urbains, puis des parkings ou des réseaux de chaleur. Elles se sont aussi installées à l'étranger. Leur modèle a été imité dans plusieurs pays.

Certes, ces changements n'ont pas l'ampleur de ceux survenus à partir des années 70 dans les pays anglo-saxons, un peu plus tard en Europe continentale. Ils témoignent cependant d'une indiscutable inventivité des services publics français en matière d'organisation.

B. C'est plus récemment que ceux des exploitants qui étaient encore confondus avec l'Administration, poste et télécommunications, sont devenus des établissements publics ou des organismes assimilés, l'État n'exerçant plus que ses missions de réglementation et de tutelle. On se trouvait déjà, alors, dans la deuxième période de changement : celle qui s'ouvre avec les directives communautaires relatives à la concurrence dans les services publics, à la fin des années 80, et qui n'est pas encore achevée. Ces directives sont transposées en droit français, ce qui modifie

profondément, dans certains secteurs, les formes d'organisation. Le champ des monopoles est restreint, des séparations comptables entre activités sont rendues obligatoires, le secteur privé se fait une place dans certains services nationaux comme la téléphonie. Certains observateurs estiment que, contrairement à la première, voulue, cette deuxième phase du changement est *subie* par la France. Cette allégation n'est que partiellement fondée.

Il est vrai que les directives communautaires heurtent à certains égards des habitudes françaises bien ancrées. Non seulement - cela a déjà été relevé - les Français sont peu accoutumés à voir régner la concurrence dans les services publics, non seulement ils sont plus satisfaits de leurs services publics que beaucoup d'autres Européens, mais encore la manière de raisonner des juristes communautaires est propre à les déconcerter.

Le droit communautaire et le droit français, en effet, rencontrent les mêmes sortes de contradictions et recherchent les mêmes sortes d'arbitrages, mais au terme de cheminements dont les origines sont opposées.

En matière de services publics, le droit français part de la puissance publique, regardée comme garante des solidarités et des libertés fondamentales. C'est à elle de concilier les exigences de service public

avec, par exemple, la liberté du commerce et de l'industrie. Ce faisant, elle est conduite à rechercher des accommodements et, en particulier, à limiter les prérogatives des monopoles.

À l'inverse, le Traité de Rome part de la liberté de circulation des personnes, des biens et des services sur le marché intérieur de l'Europe, jugée favorable à la paix et à la prospérité. Pour le droit communautaire, la concurrence, sans être une fin, est un moyen essentiel au service de cet objectif de prospérité. La concurrence peut se heurter aux exigences de la solidarité, ce qui conduit, symétriquement à la situation précédente, à rechercher des accommodements. L'article 90 est un premier effort de conciliation. D'une certaine façon, le Traité de Maastricht en est l'étape suivante : il ajoute à l'édifice communautaire, qui reposait sur le seul pilier du marché, l'objectif de cohésion et les politiques sectorielles qui témoignent d'une meilleure prise en compte des solidarités.

Sans que la démarche communautaire et la démarche française soient incompatibles, le cadre juridique communautaire peut entrer en conflit avec l'organisation présente du service public en France, surtout celle des réseaux nationaux. Il arrive, en particulier, que les directives communautaires restreignent ou réduisent à néant le champ du monopole et qu'elles limitent l'intégration des exploitants. Elles peuvent

aussi affecter le contrôle des services publics par l'Etat, hier lorsqu'elles prescrivait la séparation de *l'opérateur* et du *régulateur*, demain si elles imposent l'indépendance du régulateur, non seulement par rapport à l'opérateur, mais encore par rapport à l'État. Enfin, les décalages importants entre les mots, voire les concepts communautaires et français, notamment entre le service public français et les services *d'intérêt économique général* et *universel*, contribuent à brouiller le débat national.

Toutes ces contraintes communautaires s'imposent au droit français. L'État français pèse de son poids, mais pas plus que de son poids, sur l'élaboration de tous les textes nouveaux ou, le cas échéant, sur la modification des textes existants. De là à soutenir que la France *subit* les changements actuels, il y a pourtant un pas qu'il serait imprudent de franchir. La France, en effet, est exposée aux changements techniques et économiques qui sont à l'oeuvre partout. Ceux-ci la contraindraient de toute manière, selon un calendrier plus ou moins rapide, à d'importants ajustements. En outre, les gouvernements français successifs ont souvent approuvé les projets communautaires d'introduction de la concurrence dans les services publics. Si la France demeure réservée dans les domaines de l'électricité et des chemins de fer, elle a approuvé en leur temps les libéralisa-

tions du transport aérien et des télécommunications.

Il est donc à la fois nécessaire et souhaitable que la deuxième période de changement des services publics en réseaux soit conduite à son terme. Cela ne demande guère de modification, tout au plus des précisions conceptuelles, dans la *doctrine* française du service public. Il reste, en revanche, des modifications à opérer dans le modèle d'organisation à *la française*. Montrer que les deux choses sont compatibles, donc que l'on peut réformer des exploitants de services publics sans compromettre les solidarités dont ils sont porteurs, tel est l'objet de la seconde partie, plus prescriptive, du présent rapport.

Seconde partie

**Éléments
de doctrine
et
perspectives
d'organisation**

Les analyses qui précèdent le montrent clairement : les changements en cours dans les services publics en réseaux n'ont que peu de raisons d'affecter la doctrine française en la matière. Celle-ci a simplement besoin d'être reformulée clairement, en un double sens. Tout d'abord, pour éviter les amalgames, il est nécessaire de bien distinguer les principes durables des modalités d'organisation. Ensuite, il est souhaitable de définir précisément des notions proprement françaises, donc différentes de celles des Anglo-Saxons, qui ont exporté, dans leur langue, des mots et des concepts dont certains ne nous conviennent pas. En outre, ces notions doivent être articulées avec celles du droit communautaire.

Cela fait, il apparaîtra clairement qu'une telle doctrine permet de conduire les changements nécessaires. Pour mettre ceux-ci en oeuvre, il n'est aucunement nécessaire de compléter la Constitution ou son préambule ni de toucher aux principes fondamentaux de notre droit.

Les éléments d'une doctrine de portée générale, appropriée à l'identité française, qui offre en même temps un cadre de réponse aux enjeux des décennies à venir sont exposés en premier lieu (2.1). Cette doctrine est compatible avec le droit communautaire actuel en matière de services publics (2.2). Elle soumettra l'ensemble des secteurs de services publics à des règles communes, mais chaque secteur pourra adopter, selon ses particularités, des formes spécifiques d'organisation, s'agissant tant de la structure des entreprises que de leur contrôle par l'État (2.3).

1. Une doctrine du service public

Fondamentalement, les services publics sont faits pour satisfaire leurs utilisateurs et pour assurer en même temps la cohésion sociale. Leurs modalités concrètes d'organisation sont subordonnées à cette double exigence. Tel doit être le départ de toute doctrine dans ce domaine. De ce fait, celle-ci ne saurait être que générale : elle constitue un cadre conceptuel qui doit être compatible avec les changements d'organisation que requiert périodiquement l'évolution de l'économie et des mœurs.

Seules peuvent prendre le dessus sur un tel cadre des contraintes juridiques extrêmement fortes : celles qu'impliquent la Constitution et les principes généraux du droit. Dans la pratique, la Constitution laisse une très large latitude en matière de services publics. Elle ne prescrit en général pas le statut de l'exploitant : la seule restriction qu'elle apporte concerne les

monopoles nationaux, qui ne peuvent être confiés à des entreprises privées ⁶. Parmi les principes généraux du droit, celui d'égalité, qui est fondamental, s'applique particulièrement aux services publics. Il implique notamment de limiter les différences de délivrance d'une prestation de service public sur le territoire national. La liberté d'entreprendre a également valeur constitutionnelle ⁷. Cela implique, par exemple, qu'une collectivité publique ne peut exercer une activité de service public qu'en cas de carence de l'initiative privée.

Il n'y a pas d'autre contrainte intangible que ces contraintes juridiques, fortes dans leurs principes, mais restreintes en nombre, qui s'imposent à tous les services publics. Elles sont compatibles avec la doctrine que voici, et qui reprend, avec quelques clarifications de concepts et de vocabulaire, les grands principes développés de longue date par les juristes français. Cette doctrine définit les missions de service public en caractérisant les besoins auxquels elles répondent, les prérogatives de leurs destinataires - usagers ou clients -, les finalités qui leur sont assignées et les autorités publiques qui les organisent.

6 - Le préambule de la Constitution de 1946 l'interdit, selon l'interprétation du Conseil constitutionnel dans sa décision du 18 septembre 1986.

7 - Selon une décision du Conseil constitutionnel en date du 16 janvier 1982.

A. À l'origine de tout service public se trouve un *besoin* reconnu par la collectivité, que l'initiative privée ne parvient pas à satisfaire. Ce besoin peut être lié à la garantie de libertés fondamentales ou encore à l'existence de solidarités reconnues. Les services publics en réseaux, qui concernent les déplacements, la communication, les exigences de la vie quotidienne comme le chauffage, l'éclairage ou l'hygiène, sont très directement liés aux besoins essentiels et aux libertés fondamentales.

Ce sont les pouvoirs publics qui veillent à la satisfaction de ces besoins ⁸. À cette fin, ils sont amenés à opérer deux sortes d'interventions.

Les unes sont de l'ordre de la police au sens large : maintien de l'ordre public, mais aussi protection de l'environnement, de l'hygiène ou de la sécurité. Il s'agit de définir des règles qui s'imposent aux personnes chargées des activités concernées et de faire respecter ces règles par une action de police. Ces interventions, selon leur nature, peuvent être assurées par différentes autorités administratives.

Les autres concernent directement l'organisation du service et la définition de la prestation. Elles sont prises en charge par une autorité publique bien identifiée,

⁸ - Dans la pratique, c'est la loi qui crée un service public, ou une collectivité territoriale sous le contrôle du juge.

l'autorité publique organisatrice. C'est celle-ci qui détermine qu'une prestation doit remplir des *missions de service public* et qui fixe les obligations attachées à ces missions. Dans certains cas, l'autorité organisatrice assure elle-même la production du service : il y a alors *régie*. Le plus souvent, elle désigne un prestataire de services, qui sera appelé ici *l'exploitant*. Il peut y avoir un ou plusieurs exploitants d'un service public donné; la mission d'exploiter le service peut lui ou leur être conférée pour une durée déterminée ou indéterminée. Les exploitants peuvent être de statut public ou privé, pourvu qu'on ne confie pas à une entreprise privée un monopole national.

Les critères permettant de déterminer s'il faut définir des missions de service public pour répondre à un besoin sont susceptibles de varier selon l'état de l'économie, des institutions et des moeurs. En conséquence, des missions de service public peuvent apparaître ou disparaître. Ainsi, on peut imaginer que dans un avenir proche apparaissent des missions de service public autour de la transmission de données et d'images et non plus seulement du téléphone. Il est donc nécessaire que les missions de service public, dans chaque secteur, soient clairement définies et périodiquement réexaminées. S'agissant d'exigences essentielles de la vie en société, ce réexamen devrait faire l'objet d'un débat public.

Une prise en charge par la collectivité est nécessaire lorsque l'initiative privée n'est pas en mesure de remplir les missions de service public dans les conditions souhaitées. Cette situation peut varier elle aussi : le besoin social fondamental de l'alimentation de base est aujourd'hui assuré par le secteur privé sans aucune intervention publique autre que de police, alors qu'à certaines époques des interventions municipales ont pu être nécessaires.

B. Définir les missions de service public implique, pour l'autorité organisatrice, d'en préciser les *finalités*, c'est-à-dire de caractériser les cas dans lesquels l'intervention publique est nécessaire. Ces finalités peuvent se classer en quatre catégories.

Un premier type de finalité consiste à satisfaire les besoins sociaux de tous les membres de la collectivité nationale ou locale concernée : personne ne doit être exclu du bénéfice du service en raison de handicaps physiques, économiques ou autres. C'est d'ailleurs en quoi il est plus pertinent de parler de *mission* de service public que de *service public* dans l'absolu. L'autorité organisatrice fait en sorte que le service soit rendu à tous, et en particulier à ceux qui en seraient exclus dans les conditions économiques normales. De ce point de vue, les moyens spécifiques qu'elle met en place n'ont pas de raison particulière d'être étendus aux usagers qui

ne risquent en aucune façon d'être exclus du bénéfice du service. Ainsi, il n'y a pas lieu de consentir à tous les ménages, au nom du service public, un abonnement téléphonique en dessous du coût économique, sauf s'il est pratiquement impossible de distinguer les abonnés dont la situation économique justifierait un traitement particulier : le bénéfice des transferts opérés doit, dans toute la mesure du possible, être réservé aux personnes et aux groupes qui entrent réellement dans le champ de la mission de service public.

Une deuxième catégorie de finalités est de promouvoir une utilisation efficace et équilibrée du territoire et des ressources à l'échelon régional, national ou communautaire. Beaucoup de services en réseaux sont concernés par de tels objectifs : au nom de la cohésion sociale, ou pour prévenir des évolutions dommageables à la collectivité, il est utile de maintenir des services postaux dans les banlieues défavorisées et dans certaines zones rurales, par exemple, ou de développer des transports publics urbains sans lesquels la densité de la circulation automobile serait insupportable. ou encore d'imposer pour une prestation de service public un tarif uniforme sur le territoire. De même, il serait concevable, pour des raisons de sécurité et d'environnement, de s'orienter vers un service public du transport interurbain des marchandises : le transport routier, en effet,

ignore une grande part des coûts de congestion, de sécurité et d'environnement qu'il impose à la collectivité et, dans cette mesure, une intervention correctrice des pouvoirs publics serait légitime.

Dans un troisième ordre d'idées, l'intérêt commun peut commander des actions coordonnées que le fonctionnement des marchés ne produit pas. C'est particulièrement vrai lorsque le long terme est en cause. C'est répondre à un besoin légitime, par exemple, que de garantir un degré suffisant d'indépendance énergétique pour l'Europe, à un horizon temporel qui n'est pas pris en compte par les marchés.

D'autres finalités, enfin, sont de nature symbolique. Certains services en réseaux apportent à la cohésion sociale une contribution qui n'est pas d'ordre matériel : que le même timbre soit à apposer sur une lettre pour Paris ou pour Mende, pour Rome ou pour Leipzig, est un signe d'appartenance commune aussi important à l'échelle de l'Europe qu'à celle de la France.

C. En fonction des finalités, *l'autorité organisatrice* définit pour le service un *régime de fourniture* qui précise dans quelles conditions et sous quelles contraintes les missions de service public doivent être assurées. Ce régime se traduit par un cahier des charges dont les dispositions s'appuient sur un certain nombre de règles et de principes, parmi lesquels ceux souvent

cités de continuité, d'égalité et d'adaptabilité. Pour importants qu'ils soient, ces principes ne définissent pas à eux seuls le service public. Une activité économique peut se conformer aux principaux d'entre eux sans nécessairement remplir des missions de service public. A l'inverse, on y reviendra, ces principes peuvent être diversement interprétés selon les particularités de chaque mission de service public.

L'autorité organisatrice doit non seulement définir le cahier des charges, mais encore également s'assurer de son respect. Elle veille au *contrôle* de l'exploitant et, dès qu'il y a plus d'un prestataire, à l'organisation équitable du secteur. C'est ce qu'il est convenu d'appeler *régulation* selon le vocabulaire anglo-saxon. Ce terme recouvre des pratiques qui sont de trois natures : édicter des règles, prendre des décisions individuelles - par exemple accorder une licence d'exploitation -, veiller au bon fonctionnement du marché. Dans la tradition juridique et dans le cadre constitutionnel français, ce sont le Parlement et le Gouvernement qui édictent les règles générales. Les décisions individuelles sont prises par des autorités administratives subordonnées, par exemple les ministres. La légalité des règles édictées par décret et des décisions individuelles est soumise au contrôle du juge administratif.

De même que les contours des missions de service public, les modalités de

contrôle des exploitants peuvent s'adapter à des changements de l'économie et de la société. Autant le cadre général du service public est durable, comme le sont les textes constitutionnels ou les principes fondamentaux du droit, autant les lois et règlements qui définissent les missions de service public, les modalités d'organisation et les outils de contrôle peuvent être périodiquement revus.

D. Le traitement réservé aux *destinataires* des services publics doit également être précisé. Il soulève deux catégories de problèmes.

Les premiers sont liés aux relations entre l'utilisateur et le prestataire de service. L'utilisateur est titulaire de droits et, en ce sens, il peut prétendre à des satisfactions que le marché ne fournit pas spontanément : il peut exiger que le service lui soit fourni dans des conditions de continuité et de prix qu'il n'obtiendrait pas d'une entreprise ordinaire. Mais cela ne doit pas l'empêcher d'obtenir une qualité élevée de service et d'accueil, même si son fournisseur est en situation de monopole.

La seconde catégorie de problèmes est liée au fait que tous les utilisateurs n'ont pas les mêmes attentes à l'égard des services publics. Ceux-ci, en effet, contribuent à la fois à la cohésion sociale et à l'inefficacité économique. En conséquence, ils apportent à certains utilisateurs la

satisfaction de besoins fondamentaux et à d'autres des avantages concurrentiels. Une entreprise prestataire de services publics dépend d'ailleurs souvent beaucoup plus, pour son équilibre financier, des consommateurs professionnels que des consommateurs privés; c'est le cas, en particulier, pour les entreprises des secteurs postal et électrique.

Pour un habitant d'une zone reculée et coûteuse à desservir, le principal apport d'un service public en réseau est de permettre l'accès, pour un prix abordable, à une prestation indispensable à la vie quotidienne. Une entreprise à laquelle un réseau apporte un facteur de production essentiel, électricité pour la production d'aluminium ou services de communication pour une société financière, par exemple, a d'autres préoccupations. Pour elle, il est essentiel d'obtenir au meilleur prix possible la prestation précise dont elle a besoin, sans quoi elle aura du mal à résister à la concurrence d'entreprises étrangères ou sera tentée de changer de localisation. L'habitant isolé est souvent plus sensible à ses droits d'utilisateur; l'entreprise concurrentielle, à ses intérêts économiques. Bien entendu, l'utilisateur est aussi sensible aux prix et l'entreprise peut également profiter des droits de l'utilisateur. Il reste que des intérêts de nature différente coexistent, qu'il est nécessaire de concilier.

2. Une doctrine compatible avec le cadre communautaire

A. La doctrine qui précède est compatible avec le cadre communautaire actuel. Les concepts et le vocabulaire s'inscrivent dans la tradition française, mais le raccordement avec les textes communautaires ne pose pas de problème insurmontable.

Tout d'abord, le droit communautaire, en son état actuel, ne prescrit rien de contradictoire avec les principes précédents. Certaines difficultés pourraient surgir si l'Union européenne tentait d'imposer aux États membres des autorités indépendantes de régulation du type anglo-saxon : cela est envisageable jusqu'à un certain point, on y reviendra, pour une autorité qui prend des décisions individuelles, mais ne l'est pas pour une autorité qui édicte des règles générales. Ce serait contraire à la tradition juridique française et surtout à la lettre de la Constitution de 1958, qui confie au Premier ministre le pouvoir réglementaire.

Ensuite, la conception française du service public n'est pas incompatible avec celle des autorités communautaires. Certes, cela a été relevé, elle procède d'une autre démarche intellectuelle. Mais les concepts utilisés dans les traités et dans les récentes directives se rapprochent des notions françaises plus qu'on ne le dit souvent.

Les *missions de service public* au sens français recouvrent des préoccupations très diverses : continuité de la fourniture, égalité de traitement des usagers, sécurité d'approvisionnement, contribution au développement des territoires, etc. Elles sont très proches des *missions de service d'intérêt économique général* du traité de Rome. L'interprétation de ces dernières n'est pas figée. Elle a récemment évolué et certains indices montrent que les autorités communautaires pourraient s'orienter vers une acception relativement étendue. Ce processus est une des manifestations d'une évolution plus générale, déjà relevée, vers une conception de la construction européenne qui concilie ouverture du marché et cohésion.

Ainsi, plusieurs arrêts récents de la Cour du justice européenne invoquent la continuité et l'égalité comme fondements de l'intérêt économique général⁹. L'un d'entre eux fait référence, sans les distinguer, à

9 - Il s'agit des arrêts *Corbeau* et *Commune d'Almelo*, de 1993 et 1994 respectivement.

l'intérêt économique général et à *l'intérêt général* tout court, notamment en évoquant des considérations de protection de l'environnement. Les documents récents relatifs à l'énergie et à la poste, où apparaît parfois l'expression *service public* dans un sens synonyme de *service d'intérêt économique général*, mentionnent pour leur part, parmi les justifications de restrictions à la concurrence, la sécurité d'approvisionnement et la couverture territoriale. Ces textes, et d'autres, confirment que les grands principes de la doctrine française s'insèrent bien dans le cadre communautaire.

La notion communautaire de *service universel*, pour sa part, désigne des services indispensables au lien social ou au respect des libertés fondamentales, qu'il est nécessaire de fournir à tous à un prix abordable. Dans le vocabulaire français habituel, il s'agit de services publics avec obligation de fourniture et réglementation des prix. Le terme, surtout utilisé dans les secteurs des postes et des télécommunications, commence d'ailleurs à se répandre dans les débats français.

La notion de service universel ne recouvre pas l'ensemble des missions de service public identifiées dans le présent rapport. Il n'y a pas non plus de raison de penser qu'elle épuise la notion communautaire de service d'intérêt économique général.

B. Il n'appartient pas à la mission de proposer une position précise quant à la négociation de la Conférence intergouvernementale car, dans une telle négociation, toutes les questions sont inévitablement entremêlées, et la mission n'est pas en mesure d'apprécier tous les enjeux.

Il est possible, cependant, de formuler des suggestions pour les années à venir. Pour cela, on peut partir de la constatation que les concepts communautaires ne sont pas encore complètement stabilisés. Pour parvenir à une conception plus précise, un effort collectif important s'impose, qui consistera à rechercher les fondements communs des choix économiques et sociaux qu'opèrent les différents États membres. Si le présent rapport est une étape dans le sens de la clarification de la doctrine *française*, il n'est que le début d'un processus. Dans les années à venir, notre pays doit contribuer à l'élaboration d'une doctrine *européenne* du service public, sous ce nom ou sous un autre. Il est prématuré d'en préciser les contours, mais on peut anticiper qu'elle s'appuiera sur des principes partagés dans tous les États membres et sur des objectifs d'intérêt général européen : le dynamisme des marchés et la défense des intérêts des consommateurs, mais aussi la garantie des libertés et droits fondamentaux, en particulier dans le domaine social, ainsi que la sauvegarde d'intérêts communautaires tels que la

cohésion territoriale et le développement durable de l'Union européenne.

La mission estime qu'il serait utile de préciser ces *fondements* du service public dans le traité. Il deviendrait ainsi plus clair que la construction européenne se fonde sur les deux piliers du marché et de la cohésion. Dans le même esprit, une déclaration du Conseil européen ou des États membres, ou tout autre document interprétatif, pourraient guider l'action des institutions européennes.

3. Des modalités d'organisation différentes selon les secteurs

Le schéma précédent vaut pour tous les secteurs. Compte tenu des particularités de chacun d'entre eux, différentes formes d'organisation compatibles avec la doctrine peuvent être retenues.

Ces formes d'organisation, dans un monde qui a changé, n'ont pas de raison particulière d'être exactement semblables à celles que la France a héritées du début du siècle pour les services locaux ou de la période 1936-1946 pour les services nationaux. S'agissant de ces derniers, en particulier, la doctrine juridique du service public ne commande pas qu'ils soient confiés à des entreprises publiques¹⁰ ni que leur personnel soit régi par un statut spécial.

10 - Sauf dans les cas, déjà signalés, où le préambule de la Constitution s'y oppose.

A. Le modèle français, cela a déjà été souligné, a jusqu'à présent moins enregistré que d'autres les effets des évolutions survenues dans l'environnement économique, social et culturel des services publics en réseaux. Certes, les exploitants français se sont montrés comparativement efficaces à l'époque où prédominait en Europe l'organisation en monopoles publics. Cela a pu justifier un certain attentisme. Mais, depuis, les performances des exploitants étrangers se sont souvent améliorées et le récent exemple du transport aérien a montré que les positions d'un opérateur national peuvent se dégrader très rapidement.

Au demeurant, certains exploitants français de service public se trouvent aujourd'hui dans une situation financière très inquiétante, à laquelle ni le budget de l'État ni ceux des collectivités locales ne pourront porter complètement remède. L'État porte une partie de la responsabilité de cette situation, mais les entreprises doivent en assumer une autre, dans la mesure où leur fonctionnement est très améliorable. D'autres exploitants sont au contraire financièrement sains et l'État opère sur eux des ponctions souvent arbitraires. Ceux-là ressentent deux besoins : disposer, d'une part, de plus d'autonomie et avoir, d'autre part, plus de facilité à se diversifier et à conquérir des marchés à l'étranger, ce qui est difficile à envisager sans libéralisation du secteur. Enfin, les

usagers, tant privés que professionnels, sont de plus en plus demandeurs d'une amélioration de la qualité et des prix des services.

Toutes ces considérations conduisent à introduire plus de concurrence : l'évolution des techniques, la nécessaire efficacité des exploitants et les légitimes attentes des utilisateurs le requièrent. La France doit donc s'engager dans un processus de modernisation, en respectant les principes de la doctrine dont les grands traits viennent d'être précisés. A cet égard, la construction européenne n'est pas, ou pas seulement, une contrainte : elle contribue à déclencher des changements qui, à terme, profiteront au pays dans son ensemble.

Cet objectif général peut cependant revêtir des modes d'application très divers¹¹ : modalités variées de statut de l'exploitant, formes et degré divers de la concurrence, intégration plus ou moins poussée de l'exploitant, règles tarifaires adaptées, présence ou absence de financement public, modèles différents d'organes et d'outils de contrôle. Chaque type de réseau de service public présente en effet des caractéristiques techniques et économiques qui lui sont propres. La présence de la concurrence peut apporter plus ou moins d'avantages selon le degré d'interdépen-

11 - En reprenant une nouvelle fois les diverses caractéristiques d'un modèle d'organisation.

dance entre les maillons de la chaîne de production, l'importance des économies d'échelle, la rapidité de l'innovation technique et la complexité des mécanismes financiers permettant de garantir un prix abordable. La manière d'introduire la concurrence dans un secteur variera elle aussi selon le caractère capitalistique, l'intensité de main-d'oeuvre ou le rythme de croissance de l'activité. Avantages et inconvénients des différentes formes d'organisation du secteur doivent toujours être soupesés : on peut perdre en coûts de gestion, de transactions ou de contrôle ce que l'on a gagné par ailleurs en efficacité productive.

En fait, si des évolutions sont indispensables, il reste que la concurrence est un moyen et non une fin. L'exemple britannique, souvent cité, ne saurait tenir lieu de référence, car il repose sur l'idée que la concurrence doit être introduite dans la plus grande mesure possible¹². Les Français gagneraient, sans copier aveuglément, à étudier les réformes conduites dans des pays où les présupposés sont plus nuancés, comme l'Allemagne, l'Italie ou la Suède.

Pour chaque secteur, le gouvernement devrait donc rechercher, en fonction de ses particularités, la forme d'organisation la plus appropriée. À la lumière des remarques précédentes, les changements

12 - Dans les faits, le Royaume-Uni lui-même n'a pas tiré toutes les conséquences de cette idée.

devraient respecter quatre conditions : procurer, globalement, plus de gains qu'ils ne créent de coûts ; attribuer une part importante de ces gains aux usagers et aux contribuables, plutôt qu'aux actionnaires des exploitants ; maintenir ou améliorer le respect des obligations de service public et la qualité du service ; améliorer la transparence des choix et des coûts. Il est souhaitable de raisonner par secteur et non par entreprise, car très souvent, pour répondre à un besoin social donné, il existe plusieurs formes de production du service : sources d'énergie concurrentes et modes alternatifs de transport, par exemple.

Il n'entre pas dans l'objet du présent rapport de proposer des modalités précises secteur par secteur. Il est clair cependant, pour se limiter à des exemples contrastés, que dans certains domaines la concurrence favorise l'adaptation de la mission de service public. C'est le cas lorsque les besoins sont divers et en évolution rapide, comme dans les secteurs des télécommunications et du transport de marchandises. Ainsi, le secteur des télécommunications se distingue par une grande rapidité d'innovation et par la possibilité d'utiliser des infrastructures alternatives, ce qui justifie une organisation concurrentielle et des exploitants flexibles. En revanche, la poste a un impact territorial auquel la population attache une grande importance, ce qui conduit à laisser

dans ce secteur une part importante de l'activité en monopole, sans interdire, bien entendu, à l'exploitant d'exercer les activités fortement concurrencées nécessaires à son équilibre financier.

B. Sans aller jusqu'à préciser le mode de fonctionnement le plus adéquat pour chaque réseau, il est possible d'indiquer de quelle façon les différents aspects de l'organisation peuvent être adaptés et, plus particulièrement : le régime de fourniture et les principes qui le sous-tendent, les moyens financiers utilisés par les pouvoirs publics, l'organisation des exploitants et la forme de l'autorité de contrôle du secteur.

Le régime de fourniture varie naturellement d'un secteur à l'autre. En particulier, il peut combiner divers principes : la continuité de fourniture est requise dans tous les cas, mais par exemple l'universalité de la desserte n'est nécessaire ni pour le transport aérien ou ferroviaire ni pour la distribution du gaz.

En outre, la même acception des principes ne s'applique pas dans tous les secteurs. Ainsi, une interprétation adéquate du principe de continuité doit être retenue pour chaque service. Il est nécessaire de bien caractériser la continuité de l'exploitant et de la fourniture, en termes qualitatifs et quantitatifs, et de trouver les compromis nécessaires entre le respect de la continuité et celui du droit de grève. Là

encore, l'interruption momentanée de la fourniture ayant des effets très contrastés d'un secteur à l'autre, ces compromis doivent être adaptés aux besoins sociaux et aux enjeux économiques de chaque secteur. Cependant, dans tous les cas, le respect du principe de continuité doit être considéré comme primordial : tant la cohésion sociale que l'efficacité économique qu'apportent les services publics en réseaux sont gravement affectées par les ruptures de la fourniture.

De même, le principe d'égalité peut être différemment interprété selon les activités. On a parfois tendance à considérer que la péréquation tarifaire est consubstantielle au service public. Elle est certainement requise dans certains cas, notamment lorsqu'on accorde une grande importance à la cohésion territoriale. Mais dans certains secteurs, particulièrement lorsque plusieurs formes de services sont substituables, comme le train et l'avion, le gaz et l'électricité dans certains cas, on peut différencier les prix selon la prestation, étant entendu que des consommateurs de la même prestation placés dans des conditions identiques doivent toujours payer le même prix. À l'opposé, on peut aussi pratiquer la discrimination inverse : faire payer moins cher des catégories d'utilisateurs défavorisées par la géographie ou le revenu. Dans un autre ordre d'idées, l'autorité organisatrice d'un secteur peut imposer un principe

d'égalité *d'accès*, dans les transports notamment, sans imposer d'égalité *de tarif*.

Le principe de spécialité est lui aussi susceptible d'interprétations diverses. En règle générale, il n'est pas admissible qu'une entreprise, publique ou privée, jouissant de droits exclusifs sur une part de son activité profite de cette position dominante pour fausser le jeu de la concurrence sur des marchés étrangers à son activité principale. Lorsque l'activité principale est ouverte à la concurrence, il est cependant souvent utile d'assouplir progressivement le principe de spécialité.

Au-delà des principes généraux, l'autorité organisatrice doit, en général, mettre en oeuvre des *moyens financiers spécifiques*. Ils sont d'une grande diversité : ressources fiscales ou assimilées, par exemple au bénéfice des transports en commun ; prélèvements sectoriels, comme il est envisagé d'en imposer aux opérateurs téléphoniques à partir de 1998 ; subventions croisées, c'est-à-dire financement de catégories de clients ou de services déficitaires au moyen des bénéfices dégagés par d'autres catégories de clients ou services du même exploitant. Aucun de ces moyens n'est supérieur aux autres en toutes circonstances. Cependant, des considérations économiques et sociales conduisent dans chaque cas à en préférer certains, en fonction notamment des caractéristiques de la demande et de l'utilité sociale des services

en cause. Ainsi, il n'est pas souhaitable de financer les transports urbains et suburbains par subventions croisées à partir des trains grandes lignes bénéficiaires. En revanche, il est judicieux de maintenir des subventions croisées dans le secteur postal. Quant aux secteurs en évolution rapide, où la concurrence est efficace, les subventions croisées y sont difficilement praticables. C'est pourquoi plusieurs États européens, en matière de télécommunications, s'orientent vers des prélèvements sectoriels destinés à alimenter un fonds dit *de service universel*. Quelques autres envisagent aussi d'instituer une taxe d'harmonisation des conditions de la concurrence entre le rail et la route pour le transport des marchandises.

S'agissant de *l'organisation des exploitants*, les pouvoirs publics doivent, dans chaque secteur, introduire la concurrence dans la proportion la plus appropriée et veiller à ce que les personnels contribuent le mieux possible aux missions de service public.

Lorsqu'une activité ressortissant au service public s'ouvre à la concurrence, son exploitant doit être doté d'un statut lui permettant de se mesurer avec ses concurrents. Si, dans certains secteurs, il apparaît nécessaire de maintenir un monopole sur une partie de l'activité, il incombe aux pouvoirs publics de contrôler ce monopole

par des moyens qui l'incitent au mieux à la performance.

Quant à l'organisation du travail retenue pour chaque exploitant, elle doit favoriser l'accomplissement de ses missions de service public et donc respecter, et au besoin promouvoir, l'attachement du personnel aux valeurs exprimant l'intérêt général. À cet égard, il faut éviter deux écueils : les agents ne doivent pas être déchargés des devoirs inhérents au service public par des dispositions abusivement protectrices ; ils ne doivent pas non plus être conduits à négliger ces devoirs par des mécanismes d'intéressement qui les conduiraient à prendre exclusivement en considération les objectifs commerciaux de l'exploitant. Les méthodes d'évaluation et d'incitation doivent être conçues en tenant le plus grand compte des tâches d'intérêt général assumées par chaque catégorie de personnel.

Enfin, le *contrôle des services publics* peut soulever des difficultés propres à chaque secteur. Certains principes généraux s'appliquent. La réglementation d'un secteur est la tâche du gouvernement qui agit sous le contrôle du juge administratif. Les litiges intervenant entre entreprises d'un même secteur relèvent de la juridiction judiciaire. Enfin, le Conseil de la concurrence peut être saisi, dans les limites de sa compétence.

Un problème peut surgir lorsque l'Etat reste propriétaire d'un exploitant qui se trouve en concurrence avec des exploitants privés : l'Etat est alors en position d'édicter des règles qui s'appliquent à sa propre entreprise. Il est au moins nécessaire, en pareil cas, de confier la tutelle de l'exploitant et l'édiction des règles à des administrations différentes. Dans les secteurs où l'on estime que cette précaution est insuffisante, il est possible de créer une autorité indépendante, mais à la condition qu'elle n'ait pas compétence pour édicter des règles générales. En revanche, il serait possible de lui reconnaître en ce domaine un pouvoir de proposition, qui s'ajouterait à son pouvoir de décision individuelle et de sanction.

Conclusion

La mission arrive à deux conclusions. D'un côté, la France peut assez facilement affirmer une doctrine du service public qui soit bien comprise tant chez elle qu'à l'extérieur et qui soit, en même temps, adaptée aux enjeux économiques et sociaux contemporains. Cela ne lui demande qu'un effort de rajeunissement, de clarification et d'interprétation de principes qui s'enracinent dans l'histoire de son droit, de ses institutions et de sa culture. Cette doctrine est compatible avec la construction de l'Europe. Les ambiguïtés et difficultés qui subsistent devraient être surmontées dans les années à venir, au fur et à mesure que l'Europe s'équilibrera sur ses deux fondements, le marché et la cohésion.

En revanche, il existe bel et bien, à l'heure actuelle en France, un modèle d'organisation particulier des services publics en réseaux, que d'autres États ont connu mais que beaucoup abandonnent. Ce

modèle doit être rénové. La mission juge que l'organisation actuelle des services publics nationaux doit être améliorée, tant pour mieux satisfaire les besoins sociaux des usagers que pour développer la compétitivité des entreprises.

Les dizaines d'auditions auxquelles la mission a procédé l'ont bien montré : les problèmes auxquels font face les services publics français en réseaux sont identifiés par la plupart des acteurs sociaux et économiques. Beaucoup d'entre eux commencent à percevoir clairement les grandes lignes des réformes nécessaires et sont conscients qu'elles vont dans le sens de l'intérêt du pays. En combattant les excès du monopole, en rajeunissant l'interprétation des grands principes du service public, en modernisant le contrôle et la tutelle, elles amélioreront les performances de nos entreprises et celles de toute notre économie. Elles le feront en respectant les solidarités auxquelles les Français sont attachés.

Pour autant, ce ne sont pas des réformes faciles, parce qu'elles affectent des manières de vivre et de penser. Il y faudra du temps. C'est pourquoi les pouvoirs publics ne doivent pas en perdre pour exprimer, faire admettre et appliquer leur conception de l'évolution future des services publics. La mission espère leur avoir apporté une utile contribution.

Annexes

Composition de la mission « service public »

Président

Denoix de Saint Marc (Renaud), vice-président du Conseil d'État

Membres

Bravo (Alain), président de Alcatel, Mobile Communication

Bertran (Philippe), adjoint au directeur du plan et de la stratégie de France Télécom

Delpeuch (Jean-Luc), secrétaire général adjoint du SGCI

Fornaciari (Marc), directeur Méditerranée-Afrique, Lyonnaise des eaux-Dumez

Frison-Roche (Marie-Anne), professeur à l'université Paris-II

Galley (Alexis), conseiller technique au cabinet du ministre délégué aux Affaires européennes

Henry (Claude), professeur à l'École polytechnique

Martinand (Claude), directeur des Affaires économiques et internationales au ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme

Matheu (Michel), chef du service énergie, environnement, agriculture, tertiaire au Commissariat général du Plan

Stoffaes (Christian), directeur à la direction générale d'Électricité de France

Viet (Claude), directeur des ressources humaines de La Poste

Vigouroux (Christian), conseiller d'État

Walrave (Michel), directeur général de l'Union internationale des chemins de fer

Rapporteurs

Matheu (Michel), chef du service énergie, environnement, agriculture, tertiaire au Commissariat général du Plan

avec :

Chauvaux (Didier), maître des requêtes au Conseil d'État

Arnaud (Gilles), chargé de mission au Commissariat général du Plan

Jestin-Fleury (Nicole), chargée de mission au Commissariat général du Plan

Tronc (Jean-Noël), chargé de mission au Commissariat général du Plan

Personnalités auditionnées

Le titre indiqué correspond à la fonction des personnalités auditionnées au moment de leur audition.

Aubert (Raymond-Max), délégué à l'Aménagement du territoire et à l'Action régionale

Ayral (Michel), directeur de la Politique énergétique à la Commission européenne (DG XVII-A)

Babusiaux (Christian), directeur général de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes

Bailly (Jean-Paul), président-directeur général de la Régie autonome des transports parisiens

Bauby (Pierre) et Boual (Jean-Claude), Association Réseaux services publics

Baudis (Dominique), maire de Toulouse

Bergougnoux (Jean), ancien président de la Société nationale des chemins de fer français

Berthod (Jean-Claude), président de l'Organisme paritaire collecteur agréé transports

Blanc (Hubert), préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur

Bonnafous (Alain), professeur à l'Université de Lyon-II, Laboratoire d'économie des transports

Borotra (Franck), député des Yvelines

Bourges (Hervé), président du Conseil supérieur de l'audiovisuel

Brodhag (Christian), conseiller régional de Rhône-Alpes

Brunet (Roger), directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), GIP Reclus

Cannac (Yves), président de l'Institut de l'entreprise

Sir Carsberg (Brian), ancien directeur d'OFTEL et de l'Office of Fair Trade

De Castres (Henri), directeur général du groupe AXA

Clapin (Jean-Pierre), secrétaire national de la Confédération générale des cadres, en compagnie d'une délégation de son organisation

Cohen (Élie), directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), administrateur de France Télécom

Coleman (Robert), directeur général des transports de la Commission européenne (DG VII)

Coupé (Annick), secrétaire générale de la Fédération solidaire, unitaire, démocratique des Postes et télécommunications, en compagnie d'une délégation de son organisation

Darmon (Marco), avocat, cabinet Lafarge Flécheux Revuz, ancien avocat général à la Cour de justice des communautés européennes

Darrigrand (André), président de La Poste

Deluc (Alain), secrétaire confédéral de la Confédération française démocratique du travail, en compagnie de M. Troglic (Jean-François), secrétaire national

Ducret (Pierre), administrateur à la Communauté urbaine de Lyon

Duteil (François), secrétaire confédéral de la Confédération générale du travail, en compagnie d'une délégation de son organisation

Emaer (Paul), secrétaire général adjoint de la Confédération syndicale des familles

Gadonneix (Pierre), directeur général de Gaz de France

Haenel (Hubert), sénateur du Haut-Rhin

Hau (Emmanuel), directeur général adjoint d'Électricité de France

Herzog (Philippe), député européen

Jeanneney (Pierre-Alain), directeur général d'Air France

Jenny (Frédéric), vice-président du Conseil de la concurrence

Lasserre (Bruno), directeur général des Postes et Télécommunications

Legrand (Bernard), président-directeur général d'Aluminium Pechiney

Lesourne (Jacques), professeur au Conservatoire des arts et métiers

Lorrain (Dominique), Fondation des villes

Lucas (Jacqueline), administrateur de France Télécom

Lyon-Caen (Antoine), professeur à l'Université de Paris-X-Nanterre

Mandil (Claude), directeur général de l'Énergie et des Matières premières

Martin-Laprade (Bruno), secrétaire général de la Société générale

Du Mesnil (Hubert), directeur des Transports terrestres au ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme

Moine (Gérard), directeur délégué auprès du président de France Télécom

Nasse (Philippe), directeur de la Prévision au ministère de l'Économie et des Finances

Nora (Simon), inspecteur général des Finances honoraire

Ollier (Patrick), député des Hautes-Alpes

Pons (Jean-François), directeur général adjoint de la Concurrence à la Commission européenne (DG IV)

Prades (Bernard), directeur général délégué de Lyonnaise des eaux - Dumez

Proglia (Henri), directeur de la Compagnie générale des eaux

Prud'homme (Nicole), vice-présidente confédérale de la Confédération française des travailleurs chrétiens, en compagnie d'une délégation de son organisation

Quin (Claude), conseil général des Ponts et Chaussées, ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme

Romieu (Michel), directeur du Gaz à Elf Aquitaine

Rosanvallon (Pierre), secrétaire général de la Fondation Saint-Simon

Russo (René), vice-président de Bouygues-Télécom

Salin (Pascal), professeur à l'université Paris-Dauphine

Tardieu (Jean-Pierre), directeur de la Compagnie générale des eaux

Valladon (René), secrétaire confédéral de la Confédération générale du travail - Force ouvrière, en compagnie d'une délégation de son organisation

Weil (Pierre), directeur de la SOFRES

Wolf (Dieter), président du Bundeskartellamt