

NOUVELLES RÉGULATIONS ÉCONOMIQUES DANS LES SERVICES PUBLICS DE RÉSEAUX : FONCTIONS ET INSTITUTIONS ⁽¹⁾

M.C. BELMIHOUB

Professeur en Sciences de gestion à l'ENA

INTRODUCTION

Comment concilier les mécanismes de marché et les exigences de service publics ? Quelles régulations mettre en place pour organiser et promouvoir la concurrence dans les activités de réseaux, traditionnellement gérées par des monopoles ? Ces sont les deux principales questions qui se posent à toute réforme visant la dé-monopolisation des activités de réseaux et l'introduction de la concurrence. Par ailleurs, la libéralisation des secteurs de services publics ne conduit pas nécessairement à un modèle organisationnel universel ; chacun des secteurs concernés a sa propre spécificité et les modalités de mise en place de la concurrence et de la régulation devront en tenir compte. Ainsi les modalités d'organisation de la concurrence et de la régulation dans les télécommunications ne sont pas nécessairement identiques à celles relatives au secteur de l'électricité ou du transport ferroviaire. Les spécificités sont à la fois techniques quant à la nature des réseaux, économiques quant à la structure de la demande et de l'offre et au mode de financement et d'intervention des pouvoirs publics et socio-politiques quant à la dimension « service public » de chaque secteur.

1. Cette réflexion est tirée d'un rapport de recherche réalisé dans le cadre d'un Programme national de recherche domicilié au CREAD.

Au delà de ces spécificités sectorielles, les nouvelles régulations ont les mêmes finalités et s'appuient sur les mêmes concepts et le même raisonnement à savoir quel est le statut du régulateur, quelles sont ses missions dans les domaines de l'organisation de la concurrence, de l'arbitrage des conflits d'intérêts entre les opérateurs et de la protection du service public.

Dans ce contexte particulier des services publics de réseaux, le rôle régulateur des pouvoirs publics peut se justifier par l'existence de défaillances du marché en raison des externalités, de la nature des biens collectifs ou de la présence des monopoles naturels.

Les questions posées plus haut trouveraient des réponses dans le cadre d'un fonctionnement efficace, harmonieux, transparent et autonome des régulateurs sectoriels. Dans cette perspective, quels statuts donner à ces régulateurs ? A quelles règles de gouvernance faut-il les soumettre ? Dans le présent papier, nous tenterons d'aborder ces questions sous l'angle de l'approche économique dite néo-institutionnaliste.

1 - LES FONCTIONS DES NOUVELLES REGULATIONS

1.1. - Le contexte général des réformes

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.

La transformation organisationnelle et institutionnelle, souvent présentée comme une question purement formelle pouvant être réglée par la transformation de la législation en vigueur ; dans les faits cette question constitue le véritable défi pour les promoteurs des mécanismes marchands de la régulation ; il s'agira de transformer non seulement les structures mais aussi et surtout les comportements des ex-fonction-

naires en entrepreneurs, stratèges, organisateurs et analystes, des compétences qu'ils n'avaient pas acquises ou exercées auparavant

Le rapport du groupe « réseaux 2010 » (France) présidé par Ch. Stoffaës(1995), résume bien cette problématique : « 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. » Ajoutez à ces considérations d'ordre économique, tous les discours sur la bonne gouvernance promus par les institutions internationales et la technocratisation de la vie économique dont l'impact est la décrédibilisation du politique et de l'Etat administratif. (B. Hibou et M.Tozy).

Dans ce contexte, les missions et les fonctions des nouvelles réglementations paraissent difficiles à définir, tant par leur étendue que par leurs spécifications.

En terme de missions, il est admis (Baudy, Varone et Genoud) que « les différentes fonctions de la régulation publique, (sont) : la réglementation juridique du secteur, la garantie du service universel, la surveillance de la concurrence, l'accès à l'infrastructure et sa tarification, la conduite des politiques publiques connexes au secteur libéralisé et l'évaluation des effets de la libéralisation et du système de régulation ». En réalité ces missions ne sont ni standards, ni uniformes pour tous les pays ou même pour tous les secteurs concernés dans un même pays.

L'efficacité (la légitimité ?) des nouvelles réglementations est décisive pour l'avenir des secteurs concernés ; car toute la démonstration de leur justification était basée sur l'inefficacité de la gestion par le monopole et la réglementation. Mais d'un autre côté on peut avancer qu'un marché défaillant est plus nuisible à la rationalité économique et à la cohésion sociale qu'un monopole inefficace ; d'où le défi de l'efficacité des nouvelles réglementations.

1.2. Les fonctions de régulation dans les activités de réseaux

Le concept de régulation utilisé ici renvoie à toutes formes d'intervention publique visant à instaurer un marché concurrentiel, à corriger les défaillances de ce dernier et, dans le cas particulier des services publics traditionnellement organisés en monopoles, assurer les mécanismes (y compris les mécanismes institutionnels) devant garantir l'accès des tiers aux réseaux (principe d'ATR) et protéger la fourniture du service public. (Dewatripont et Praet 1999). Ainsi les fonctions de régulation dans les activités de réseau sont d'une part les fonctions classiques d'organisation et de surveillances de la concurrence avec en particulier la surveillance des positions dominantes sur un marché ; et d'autres part des fonctions liées aux spécificités techniques et technologiques des activités de réseau (réseaux techniques, infrastructure partagée) et aux spécificités socioéconomiques (services publics, subventions de l'Etat, externalités (positives ou négatives)). Cette séparation entre les fonctions classiques de régulation et les autres n'est pas toujours pertinente. L'organisation de la concurrence intègre les paramètres liés aux biens et services réseaux et à la présence de monopole naturel sur les facilités (infrastructures ou ressources rares), et tenir compte des contraintes de services publics et d'aménagement du territoire.

12.1 - Les missions de promotion de la concurrence et de surveillances du marché

La théorie économique comme la pratique ont admis que la concurrence pure et parfaite n'existe pas et la « main invisible » n'implique pas de façon spontanée et automatique des comportements rationnels des acteurs économiques. Dans le cas des activités de réseaux caractérisées par les problèmes de présence de monopole naturel, d'interconnexion et d'externalités, la concurrence doit être organisée, promue et surveillée plus que dans les autres secteurs. Les économistes qualifient les marchés des activités de réseau de « marchés contestables » (M. Baumol. 1982). En effet, en plus des contraintes à la concurrence liées aux problèmes d'accès aux réseaux (maintenus en monopole naturel) il y a aussi le problème de l'asymétrie de l'information qui est une

source de pouvoir considérable de négociation qui peut conduire à l'accaparement des rentes présentes dans le secteur.

La première mission de la régulation doit viser à organiser la sortie du monopole soit par la privatisation totale ou partielle de l'opérateur historique soit par une transformation de son statut et des ses liens organiques avec l'administration du secteur.

Généralement, même après cette transformation visant la dé-monopolisation, subsistera un segment de la chaîne d'activité constitué en monopole naturel et qui peut entraver la concurrence si l'opérateur historique maintient une forme industrielle d'intégration verticale. Les solutions préconisées dans ce domaine consistent à opérer une désintégration verticale soit par la séparation organique des activités soit par une séparation fonctionnelle ou comptable.

La seconde mission consistera à organiser la liberté d'entrée au marché, traditionnellement protégé par un monopole, par la levée de toutes les barrières à l'entrée et garantir l'accès équitable des nouveaux entrants aux réseaux d'infrastructures et aux ressources rares maintenues sous le régime du monopole naturel. Les nouvelles réglementations consacrent un principe fondamental, le principe ATR (Accès des Tiers aux Réseaux) pour qualifier cette démarche. Cette mission intégrera les phénomènes d'interconnexions et de tarification des droits d'accès aux réseaux.

La troisième mission veillera aux respects des règles de la concurrence et à la surveillance des abus de positions dominantes sur les différents segments du marché. Dans les marchés contestables ces situations sont fréquentes car ces marchés sont souvent oligopolistiques.

12.2 Les missions de protection des consommateurs

Le passage d'une gestion des services publics par un monopole à une gestion de ces mêmes services par des opérateurs de droit privé et de surcroît en mode concurrentiel, laisse supposer que les intérêts « droits » du consommateur (usager du service public) risquent d'être dégradés. Si la supériorité, au plan de l'efficacité économique, de la régulation concurrentielle sur la régulation bureaucratique est

démontrée. Ainsi les gains ou les surplus dégagés par le mode concurrentiel devraient faire profiter les opérateurs de réseaux, les consommateurs et l'Etat. La théorie de la répartition a soutenu qu'une bonne répartition des gains ou surplus dans le système économique corrige dans une large mesure l'allocation des ressources par le marché à court terme et les inégalités qui en résulteraient.

La protection du consommateur est à définir à deux niveaux : protection du pouvoir d'oligopole des opérateurs, caractéristique principale des marchés des activités de réseaux et protection contre la discrimination dans le partage des surplus dus aux économies d'échelle et des rentes liées aux réseaux. Les nouvelles régulations auront donc la mission de veiller à la protection des consommateurs soit directement à travers les cahiers de charges des opérateurs soit indirectement par des mesures de type tarification du service universel ou taxation de certains surplus.

12.3 - les missions d'aménagement du territoire

L'aménagement du territoire a toujours été une préoccupation dans les politiques publiques et en particulier dans la définition des réseaux d'infrastructures qui sont les supports des services publics. L'ouverture des infrastructures de réseaux aux tiers et le désengagement de l'Etat et des organismes publics de la gestion directe de ces réseaux risquent de remettre en cause la politique d'équipement du territoire et ainsi influencer aussi bien sur les mouvements des populations que les choix des localisations industrielles et sur la protection de l'environnement. Les autorités de régulations sectorielles pourront être investies de missions de promotion du développement des infrastructures et de développement territorial, de protection de l'environnement et de façon générale de contribuer à la définition et la promotion des politiques publiques dans les secteurs concernés.

2. - LES INSTITUTIONS DES NOUVELLES REGULATIONS

2.1 - L'ordre institutionnel et la gouvernance du système

Quelle est la réponse institutionnelle la plus appropriés pour prendre en charge les nouvelles régulations ?

La transformation organisationnelle inaugure un nouvel institutionnalisme dont les logiques et les rationalités qui lui sont rattachées ne sont pas encore clairement définies. Une approche juridique des institutions de régulations est fournie dans le présent numéro (cf., R. Khelloufi « les institutions de la déréglementation »)

2.11. le cadre institutionnel et son efficacité économique

Les nouvelles régulations s'appuient sur de nouvelles institutions inédites dans l'ordre institutionnel et administratif de l'Etat (Belmihoub 2001). En effet les autorités indépendantes de régulations forment une catégorie singulière des institutions administratives et leurs statuts comme leur mode d'intervention constituent un dilemme ; d'une part elles doivent jouir d'une grande autonomie de jugement et de décision par rapport à l'administration classique et d'autre part, elles sont soumises aux règles de fonctionnement et de contrôle de ces mêmes administrations. Aujourd'hui le débat sur leur statut comme sur le degré de leur autonomie n'est pas tranché ; si leurs missions sont aujourd'hui quasi-universelles, leurs statuts sont loin de constituer un modèle. Mais comme toutes institutions économiques, les nouvelles régulations (du moins leur cadre institutionnel) doivent contribuer à la création d'une situation économiquement efficiente (Brodely 1987 cité par CF313 2003. p21) à savoir :

« une efficacité productive, obtenue grâce à une combinaison optimale des facteurs de production permettant de minimiser les coûts dans un état donné de techniques productives ;

une efficacité dynamique ou d'innovation (par opposition à la précédente qualifiée de statique) imputable à la création de nouveaux produits ou de nouvelles technologies ;

une efficacité allocative, atteinte lorsque le prix de chaque bien offert sur le marché se rapproche du coût marginal de production. »

2.12. Gouvernance du système

Le défi managérial est, d'une part, lié à la complexité des missions des autorités de régulation à savoir : promotion de la concurrence, arbitrage des conflits, préservation du service public et développement du secteur concerné ; d'autre part, l'«Etat-régulateur ou stratège » sup-

pose une culture de management avec des exigences de performances. La transparence en est la condition politique.

Toute la difficulté consiste à traduire cette exigence nouvelle de gestion dans les rapports Parlement-Gouvernement, et surtout dans le fonctionnement quotidien de l'administration.

Une culture de la transparence et de la responsabilité implique une plus grande participation de la société civile aux différents processus de l'action publique : processus de définition des objectifs à long terme, processus de conduite de l'action publique et processus de contrôle de l'action publique. Aujourd'hui le constat qu'on peut faire sur la préparation de la société civile en générale et des usagers des services publics en particulier à participer à la décision publique est que, cette société civile n'a ni les organisations adéquates, ni les compétences requises pour agir sur ces processus. Elle a été pendant longtemps insérée dans une logique de partage d'une rente qui a caché toutes les causes d'inefficience de la gestion du service public par le monopole. Aujourd'hui, l'ouverture des secteurs du service public en réseau au marché et le transfert, (même formel), du pouvoir de régulation à des autorités distinctes, (au moins formellement), de l'administration classique laisse la société civile dans une position d'expectative. Le nouveau management public (nous distinguons dans cette contribution entre gouvernance publique et management public ; le premier concept renvoie à un modèle référentiel d'organisation et de gestion de l'action publique, le second renvoie à des processus opérationnels de conduite de l'action publique ; ce dernier est nécessairement politique ; on peut dire aussi qu'à chaque modèle de gouvernance doit correspondre un mode opératoire de management) aura pour missions d'organiser la société civile pour une meilleure participation aux processus de l'action publique et de doter l'administration classique et les institutions de régulation de compétences en rapport avec les exigences particulières des nouvelles régulations dans les activités réticulaires.

2.2. *La légitimité des nouvelles réglementations*

La légitimité des nouvelles réglementations peut être déclinée en trois domaines : la légitimité économique, la légitimité sociale ou l'acceptabilité sociale et la légitimité politique. La légitimité économique dépend dans une large mesure des résultats obtenus dans les secteurs concernés en terme d'efficacité et d'efficience. Autrement dit, de la capacité des institutions de régulation à apporter une réponse aux inefficacités des monopoles à la fois du point de vue de l'utilisateur et du point de vue du contribuable (il peut s'agir de la même personne mais les jugements vis-à-vis du service public et de l'impôt sont de nature différente). La légitimité sociale procède certainement de la légitimité économique dans la mesure où la performance réalisée permettra, sous certaines conditions, l'amélioration de la situation sociale des usagers à la fois en termes de bien être, de cohésion sociale et de sentiments d'appartenance à une communauté solidaire. La légitimité politique renvoie finalement au problème de la nouvelle distribution du pouvoir dans la sphère publique que d'aucuns qualifieraient de re-territorialisation du pouvoir. En effet les autorités de régulation constituent, comme il a été déjà mentionné plus haut, des institutions singulières, car d'une part, elles constituent la nouvelle forme d'intervention de l'Etat et elles sont investies de prérogatives de régulation dont l'impact peut être décisif sur les services publics, la gestion des externalités et de façon générale sur la cohésion sociale et sur les formes de socialisation et d'autre part, elles ne sont pas insérées organiquement dans l'ordre administratif traditionnel (administration centrale, administration territoriale, établissement public) et par voie de conséquences elles ne sont pas toujours soumises au contrôle du Parlement. Le cas de l'Algérie dans ce domaine du contrôle des institutions de régulation est encore plus complexe dans le sens où le pouvoir exécutif continue à régenter les institutions de régulation et à refuser le partage du pouvoir avec les autres instances institutionnelles : législatif, judiciaire, le politique et les autres sphères comme le mouvement associatif, les institutions de consultation (CNES, associations professionnelles, associations des usagers du service public) etc.... Les premières autorités de régulation sectorielles créées depuis 2000, restent dominées par le pouvoir exécutif à la fois en définissant des statuts

réducteurs de l'autonomie en se réservant les droits de nominations des membres de collèges et des directoires.

L'ouverture à la concurrence du secteur des télécommunications, en Algérie, en 2001 n'a pas été bénéfique pour les usagers du téléphone, puisque les tarifs des communications (téléphonie fixe et cellulaire) de l'opérateur historique ont été relevés à la demande de l'autorité de régulation pour les aligner sur le nouveau entrant, alors que l'argument de l'ouverture à la concurrence était la fourniture de services de qualité et la baisse des tarifs par rapport à la période de la gestion par le monopole. L'administration des télécommunications considère ce relèvement des tarifs comme une mesure de rattrapage visant à faire correspondre les tarifs de vente avec les coûts de production réels qui étaient supportés sous le monopole par le budget de l'Etat. Autrement dit durant toute la période du monopole, les tarifs publics ne couvraient pas les coûts de production. Cet argument ne semble pas convaincant dans la mesure où d'une part, sous le régime de la gestion par le monopole de l'administration, aucune comptabilité des coûts n'était tenue et par ailleurs, les coûts de production ne sont soumis à aucune contrainte d'efficacité de compétition ou de compétitivité ; la fonction de coût sous le monopole était du type coût de production = somme de toutes les charges d'une période (ou cumul des charges) sans références à un standard ou à une norme de productivité et d'autre part, l'opérateur historique lui même déclare faire des bénéfices avec les tarifs en cours. En Algérie, le fait que la première licence ait été décrochée par un opérateur égyptien sans grande envergure et que son prix soit relativement faible rapporté au volume du marché (780 millions de \$) a été l'occasion d'un débat, mais surtout d'accusation d'incompétence de l'administration et de non transparence des procédures d'enchères (débat relayé par la presse privée au cours de l'été 2001 et l'automne 2002) ; cette situation a conduit à une décrédibilisation de l'autorité de régulation et jusqu'à aujourd'hui les rapports d'évaluation et autres notes sur le fonctionnement du secteur sont déconsidérés sinon frappés de soupçons de non neutralité. Cette crise de légitimité de l'autorité de régulation des postes et télécommunications (ARPT) risque de faire tâche d'huile sur les autres autori-

tés de réglementations nouvellement créées (électricité et Gaz, transport, etc....).

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 dans 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 azimut. 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, la mise en place des 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.

La déréglementation, à la fois comme forme et comme outil de modernisation de l'action publique, pose des questions de fond rattachées à la bonne gouvernance publique : Comment concilier efficacité et équité ? Comment concilier les intérêts non convergents des acteurs publics et privés ? Comment concilier le court terme et le long terme ? Comment organiser les pouvoirs et les contre-pouvoirs dans la société ?

C'est toute la problématique du développement durable autour des notions de services publics et d'atténuation des inégalités sociales, de protection de l'environnement et de gestion du long terme qui est aujourd'hui au cœur du débat sur les nouvelles formes d'intervention de l'Etat, en particulier le rôle des nouvelles régulations, appelées aussi « nouveau institutionnalisme. » en économie.

BIBLIOGRAPHIE :

- BON, J. « Les spécificités du Marketing des services Publics »
Revue P.M.P. volume 7, N° 4, 1989.

- FILIPPI, M ; PIERRE, E « Quelles approches économiques pour la
notion de réseau ? » in Revue d'Economie Industrielle, N° 77 3è trimestre
1996.

- BERGOUGNOUX, J « La régulation des services publics en réseau
» in La Lettre du Management Public, n° 25 janvier-février 2000.

- PONSSARD, J-P ; « Les économistes et la concurrence : quelques
points de repère » in Séminaire vie des affaires : séance du 10 Novembre
1995. l'Ecole de Paris.

- WILLIAMSON, « Les institutions de l'économie » 1975.

- BELMIHOUB, M.C. « La gouvernance et le rôle économique et
social de l'Etat » in « Quel Etat pour le 21è siècle ? » l'HARMATTAN —
GRET 2001.

- BELMIHOUB, M.C. « La problématique de la gestion publique » in
Revue IDARA ENA Alger, 1996.

-- BELMIHOUB, M.C. « la gestion des services publics, entre les
défaillances du marché et la myopie de l'administration » in IDARA.
1997.

- BELMIHOUB, M.C. « Le management des politiques publiques :
une approche institutionnaliste, cas de l'Algérie ». in Cahiers de CREAD
n° 45 1998.

- BELMIHOUB, M.C. « La modernisation de l'intervention de l'Etat
face à la déréglementation : nouvelles réglementations et bonne gouvernance »
in « Gouvernance et conduite de l'action publique » ouvrage collectif
Gret L'Harmattan.2003.

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

- CURRIEN, « Economie et Gestion des réseaux » ouvrage collectif
ENSPTT-ECONOMICA 1996.

- BAUBY, P. « l'Europe des services publics : entre libéralisation,
modernisation, régulation, évaluation. » in Politiques et Management
Public. Volume 20 n° 1 Mars 2002.

- BAUDY, P. « Dérégulation et re- régulation : les transformations du service public de l'électricité » in Rouban (ed.) « Le service public en devenir » l'Harmattan, Paris 2000.

- VARONNE, F. GENOUD, C. « Libéralisation des services de réseau et responsabilité publique : le Cas de l'Electricité » in Revue Politiques et Management Public, VOLUME 19, n° 3, septembre 2001.

- HIBOU, B. TOZY, M. « De la friture sur la ligne des réformes. La libéralisation des télécommunications au Maroc » in Critique Internationale, n° 14, janvier 2002. Presses de Sciences Politiques.

KHELLOUFI, R. « Les institutions de la déréglementation » Cahiers du CREAD idem

- CAHIERS FRANCAIS « Concurrence et régulation des marchés » n°313 Mars Avril 2003.