

GRANDEUR ET DECADENCE DU MONOPOLE PUBLIC : REFLEXION SUR LES CHANGEMENTS DANS LA GESTION DES ACTIVITES DE SERVICE PUBLIC DE RESEAU

Mohamed Cherif BELMIHOUB

Professeur en Sciences de gestion, ENA

Directeur de recherche associé, CREAD

INTRODUCTION

La complexité des biens publics, par opposition aux biens privés, et la nature des «marchés» dans lesquels s'opèrent les échanges et l'allocation des ressources montrent, à l'évidence, la difficulté de mener une analyse économique des activités de services publics selon les canons de l'instrumentation de l'analyse économique standard, celle des marchés concurrentiels parfaits propres aux biens privés mis en échange par une multitude d'offreurs et demandés par une multitude d'acheteurs; la théorie économique néo-classique a effectivement développé un corpus d'analyse adapté aux biens publics, mais en réalité, la démarche est restée standard, celle de l'analyse marginaliste qui consistait à simuler un marché inexistant pour en confier la mise en œuvre de "l'échange" à des opérateurs comme l'administration ou l'organisme public ou mutualiste. Les déviations de ce dernier, par rapport à la norme, laissent apparaître des dysfonctionnements chroniques. L'importance des coûts de transaction dans le secteur public est empiriquement vérifiée, de même l'inefficacité de l'action des institutions publiques hors marché a été établie. Les arguments évoqués en guise d'explication des dysfonctionnements des interventions hors marché sont souvent la réglementation et la substitution de la règle d'échange par la norme administrative dans l'allocation des ressources comme dans la gestion

des opérations, le monopole sous toutes ses formes et le monopole naturel constituent la forme la plus élaborée de la réglementation.

L'économie est un système d'échange et l'analyse économique ne peut être pertinente que dans un univers d'échange. Dès lors la réglementation ne peut être que l'expression de rapports d'échange parfaitement prédéterminés. Ainsi chaque fois que ces rapports d'échange ne sont pas parfaitement définis, la norme de réglementation conduira à une sous optimisation en raison des comportements des acteurs liés à la relation d'agence et de l'importance des coûts de transaction. La déréglementation est dès lors présentée comme la panacée dans les modèles de réformes des modes d'intervention de l'Etat et dans la gestion des services publics. Le monopole public, après avoir été l'instrument dominant et pertinent dans la gestion des activités de réseaux dans le modèle de la réglementation est aujourd'hui au centre de toutes les contestations de la gestion publique et considéré à tort ou à raison comme la source de toutes les inefficacités de cette dernière. La suppression des monopoles en général et des monopoles dans les activités de réseaux est présentée comme la seule voie à emprunter pour améliorer les rendements, la productivité et la réduction des coûts dans les biens réseaux. Un marché concurrentiel est-il possible réellement? sinon comment le stimuler? comment traiter le problème du service public? la notion de subsidiarité est-elle opérante? les externalités et le long terme ne sont-ils pas particulièrement appréciés par le marché.

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

L'importance des activités de services publics dans les économies nationales peut être considérable et leur poids économique directs est aussi considérable si l'on en juge par les emplois, le volume des investissements et la part dans le PNB. Dans ces activités, la part qui revient aux activités de services publics de réseaux est prépondérante: énergie, eau, électricité, télécommunications, transports; en plus de l'activité elle-même, ces services s'appuient sur une infrastructure souvent hautement capitalistique. Par ailleurs, les infrastructures conditionnent la

compétitivité de tous les autres secteurs économiques. Leur rôle dans la société est attesté par leur contribution au lien social et à la cohésion du territoire. Ce sont ces considérations qui ont fait que l'organisation (la régulation) mais aussi la gestion de ces services relèvent le plus souvent des organismes étatiques.

1-1. La justification du monopole

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

Les justifications sociales sont liées au principe d'équité rattaché au service public; un seul opérateur pour la fourniture des services publics garantit une certaine équité et assure une continuité aux mêmes conditions sur un territoire donné. Cet argument peut avoir une valeur lorsque les budgets de l'Etat alloués aux organismes gérant un service public sont suffisamment conséquents pour permettre un nivellement positif sur un territoire. Dans le cas où les ressources sont insuffisantes l'organisme public procéderait à des substitutions ou à des arbitrages qui risquent de conduire à des discriminations spatiale ou intergroupes d'usagers.

Les justifications économiques: Elles sont de loin les plus importantes et les plus pertinentes dans le cas des activités de réseau. Le monopole est présenté, non sans une démonstration rigoureuse, comme la forme d'organisation optimale lorsqu'il y a une infrastructure -support important dans la fourniture du services public, en particulier dans les réseaux de transports: pipe (hydrocarbures. . .) canalisation (eau potable, assainissement...), câble (électricité, télécommunication), voie ferrée (transport ferroviaire) et les infrastructures collectives (routes, ouvrages d'art, installations portuaires). Le raisonnement économique sur cette question de la justification du monopole est pertinent. Tous les pays du monde avaient adopté l'organisation en monopoles des principales activités de réseaux, monopole public comme en France et monopole privé comme aux Etats-Unis. Les économistes montraient et même démontraient que dans les activités de services de

réseau, la forme d'organisation optimale était généralement le monopole et non la concurrence (E. Cohen, 2000), les économistes distinguent évidemment le monopole naturel des autres formes de monopole; ainsi ils considéraient qu'il est économiquement irrationnel de multiplier les infrastructures de réseau si une infrastructure peut suffire à l'exploitation d'une activité de service public, c'est ce qu'ils appellent le "monopole naturel".

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

1-2. Les implications du monopole sur la gestion des activités de service public de réseau

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

Toutefois ce qui est maintenant admis par la théorie et la pratique du secteur public c'est la diversité des situations et des modes de gestion: du secteur public marchand à but lucratif au secteur administratif pur.

A ces différentes situations peuvent être appliquées des modes de gestion très variés allant du type «business management» au management public.

La dénonciation traditionnelle de la bureaucratie est souvent injustifiée, parce que ce qui est en cause dans ce genre de raisonnement c'est le comportement du simple bureaucrate, accusé de producteur inefficace et coûteux pour la collectivité. Mais peut-on soumettre l'organisation administrative aux mêmes critères d'efficacité que l'organisation marchande ?

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

Les activités de services publics de réseau sont au coeur de cette transformation. Il s'agit en fait d'une problématique de transition d'un mode de gestion par le monopole à forte réglementation à un mode de régulation d'un marché très particulier.

II. LA CONTESTATION DU MONOPOLE, UN PROCES- SUS IRRÉVERSIBLE VERS LA SUPREMATIE DU MARCHE

2-1 Les inefficacités du monopole face au développement technologique dans les activités réticulaires

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

qu'elle a justifié dans une autre époque.

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

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

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

2-2. La concurrence comme forme supérieure d'organisation des activités économiques :

Les défaillances du monopole dans la gestion des activités de service public de réseau ont conduit la réflexion vers la possibilité de démonopoliser l'activité en introduisant la concurrence.

Au plan théorique, l'analyse économique standard a démontré depuis très longtemps la supériorité du marché sur le monopole ou la planification. Le raisonnement consistait à postuler qu'en régime de concurrence, les firmes s'affrontent sur les prix à court terme et sur l'innovation à moyen terme, autrement dit, cet affrontement conduit les firmes en situation concurrentielle à utiliser rationnellement leur ressources pour réduire les prix et à investir les profits pour améliorer la productivité grâce à l'innovation technologique et organisationnelle dans le travail. La théorie classique du monopole montre que pour fonctionner à l'optimum social, le monopole doit perdre de l'argent. C'est d'ailleurs, ce qui justifie sa prise en charge par les pouvoirs publics. De façon plus générale, le problème d'asymétrie de l'information dans le monopole explique cette supériorité. Les travaux de Liptak-Lerner et d'O. Lange sur la planification parfaite montrent toutefois l'équivalence des deux systèmes de régulation, marché parfait et planification parfaite.

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

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

III. L'IMPLANTATION DES NOUVELLES REGULATIONS OU L'IRRESISTIBLE CHANGEMENT DANS LES AD- MINISTRATIONS

3 -1. Les nouvelles régulations: une situation administrative inédite

Les activités de réseau se caractérisent à la fois par les externalités et par des propriétés techniques qui rendent la concurrence incapable de réaliser l'optimum économique; le monopole connaît ses propres limites dans l'efficacité de sa fonction d'allocation des ressources et de sa fonction productive. L'impasse conceptuelle dans laquelle s'est trouvée donc la gestion publique des activités de services publics de réseau va être une opportunité pour une réflexion pluridisciplinaire sur la conciliation efficacité à court terme, équité et développement du bien être à long terme. La réflexion va porter sur les conditions d'organisation d'une concurrence effective là où les caractéristiques de l'activité ne permettent pas l'émergence de marchés concurrentiels. Ainsi, des institutions vont jouer le rôle de stimulateur de la concurrence. N'est ce pas là un autre paradoxe de la théorie économique ?

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

3 -2. Les Défis du changement :

i/ un défi organisationnel et institutionnel

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, Les services publics de réseau se trouvent aujourd'hui à un tournant de leur histoire. 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 de changement dans l'administration; il s'agira de transformer non seulement les structures mais les comportements des ex-fonctionnaires en entrepreneurs, stratèges, organisateurs et analystes, des compétences qu'ils n'avaient pas acquises ou exercées.

ii/ un défi de la compétitivité et de l'efficacité

Le rapport du groupe "réseaux 2010" (France) présidé par Ch. Stofaës(1995), résume bien cette évolution : "Bousculés par des innovations technologiques, stimulés par l'internationalisation de l'économie,

interpellés par les exigences croissantes des usagers, les opérateurs de réseaux doivent évoluer partout vers une gestion efficace. Beaucoup de pays s'engagent dans des réformes profondes: ouverture du capital, voire privatisation des exploitants, introduction de la concurrence, nouvelles réglementations."

La gestion du changement est ici une affaire à la fois des administrations nouvelles et des opérateurs de réseaux, les premières doivent organiser stimuler et contrôler l'effectivité de la concurrence, les seconds doivent accepter les règles de la concurrence et le respect des cahiers de charges relatifs aux externalités, au service public et à la protection de l'environnement. L'acquisition, le développement et la gestion des ressources humaines de haut potentiel que l'administration publique n'a jamais possédées comme les juristes spécialistes de la concurrence, les économistes industriels spécialistes des réseaux et les technologues gestionnaires de réseaux.

iii/ un défi lié à la légitimité des nouvelles régulations :

La légitimité de nouvelles régulations dépend, dans une large mesure, des résultats en termes d'amélioration de l'efficacité des services publics. Laquelle amélioration dépend fortement des nouvelles institutions de régulations: autorités de régulation, conseil de la concurrence, organes de contrôle et d'audit dont la performance n'est pas uniquement liée au statut mais surtout à la compétence des ressources humaines déployées.

iv/ un défi managérial

ce défi englobe toutes les démarches de la conception de la transformation et de conduite du changement qui sera requis.

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 de 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 azimuts. S'il est admis que les mutations technologiques, l'internationalisation des économies, la diversification des besoins et de la demande et les défaillances de la gestion publique classique sont suffisantes pour justifier une mutation des modes de gestion et de régulation des services publics, il est en même temps nécessaire de s'interroger sur les formes nouvelles d'organisation et de régulation suggérées. En effet ces dernières sont généralement influencées par des thèses ultra-libérales en économie qui survalorisent les vertus de la concurrence et son corollaire la propriété privée. Or le marché et la libéralisation connaissent des limites à leur propre logique d'efficacité, "dans les secteurs concernés il ne saurait y avoir qu'une concurrence oligopolistique entre quelques grands groupes, conduisant à de nouvelles concentrations et au repartage des rentes." (P. Bauby, 2002). Le marché survalorise le court terme et néglige l'aménagement du territoire, l'environnement et de façon générale les externalités. Par ailleurs, 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.

BIBLIOGRAPHIE

- BURLAUD, A. et LAUFER, R. «Le Management Public.» Dalloz 1980.
- GREFFE, X. "Analyse Economique de la Bureaucratie." Economica 1981.
- TERNY, G. "Economie des Services collectifs et de la dépense Publique" Dunod 1971.
- Le DUFF, R. et PAPILLON, J.C. "Gestion Publique" Vuibert-Gestion 1988. - ARROW, K. "Choix collectifs et préférences individuelles". Calmann Levy. 1974.
- BENARD, J. "Problèmes et ambiguïtés économiques" du "hors marché", Planification et Société, Grenoble, PUG. 1974.
- SAIAS, M. et LEONARDI, J.P. "Service public et Service du public" Reaue française de gestion mai, juin/juillet, août 1977.
- BON, J. "Les spécificités du Marketing des services Publics" Revue P.M.P. volume 7, n°4, 1989.
- DANZIGER, R. "Gestion des services publics locaux et gestion des entreprises: Portée et limites d'une comparaison des objectifs, des méthodes et des résultats". Revue P.M.P. 1992.
- GIBERT, P. "Le contrôle de gestion dans les organisations publiques ". Ed. d'Organisation 1980.
- LAUFER, R. "Gouvernabilité et management des systèmes administratifs complexes". Revue P.M.P. Vol. 3; n°1 1985.
- HUSSENOT, P. "Pour un contrôle des quasi-objectifs des administrations publiques". Revue P.M.P. Vol. 1 Hiver 1983.
- FILIPPI, M, PIERRE, E. "Quelles approches économiques pour la notion de réseau ?" in Revue d'Economie Industrielle, n°77 3ème trimestre 1996.
- COHEN, E. "De la réglementation à la régulation histoire d'un concept" in Problèmes Economiques n°2.680, 20 septembre 2000.

- BERGOUIGNOUX, 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 21ème 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.
- 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.
- STOFFAËS, Ch. "Services publics: question d'avenir" rapport du groupe "réseaux 2010" Editions Odile Jacob septembre 1995.
- BAUBY, P. "L'Europe des services publics: entre libéralisation, modernisation, régulation, évaluation." in Politiques et Management Public. Volume 20 n°1 Mars 2002.