LES EFFETS DE LA LIBÉRALISATION DES SERVICES PUBLICS SERVICES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

ÉTUDE RÉALISÉE POUR LE GROUPE
GAUCHE UNITAIRE EUROPÉENNE/GAUCHE VERTE NORDIQUE
DU PARLEMENT EUROPÉEN

SOUS LA DIRECTION DE **PIERRE BAUBY**

GUE/NGL
Gauche Unitaire Européenne/Gauche Verte Nordique
European United Left/Nordic Green Left
Groupe Parlementaire · Parliamentary Group
PARLEMENT EUROPEEN · EUROPEAN PARLIAMENT
www.guengl.eu

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS 7

INTRODUCTION 13

1RE PARTIE - L'EUROPÉANISATION ET SES ENJEUX 17

Un processus historique inédit 17

Qui fait quoi ? Les responsabilités institutionnelles réciproques de l'UE et des États membres 18

Harmonisation / libéralisation 18

Libre circulation, harmonisation, libéralisation, privatisations :de quoi parle-t-on ? 19

Marchés européens / territorialisés 20

Marchandisation généralisée / missions et obligations de service public 20

Court-termisme / Durabilité 20

Démocratie représentative / Démocratie participative 21

La longue émergence d'un « acquis » 21

L'européanisation des 3 secteurs 23

L'européanisation du transport ferroviaire 23

L'européanisation de l'électricité 27

L'européanisation du secteur postal 29

2E PARTIE - L'EUROPÉANISATION ET SES EFFETS 35

Monographies nationales 35

Slovaquie 35

Allemagne 37

Espagne 39

France 40

Les effets de la libéralisation 42

Les effets économiques et financiers 42

Les effets sociaux 43

Les effets sociétaux 44

Les « communs » et les Services d'intérêt général 46

Unité - diversité 47

3 paradigmes structurants 47

3E PARTIE - LES RESPONSABILITÉS DE L'U.E. POUR LES ANNÉES 2020 : VERS UNE EUROPÉANISATION FONDÉE SUR LES VALEURS COMMUNES 49

Quelles responsabilités de l'UE ? 49

Quelles responsabilités des États membres ? 51

POSTFACE 55

ANNEXES : MONOGRAPHIES 57

LA LIBÉRALISATION DES SERVICES PUBLICS EN RÉPUBLIQUE SLOVAQUE 59

INTRODUCTION 61

LE TRANSPORT FERROVIAIRE EN SLOVAQUIE 62

L'histoire du secteur 62
L'organisation actuelle et le cadre législatif 63
Le régulateur 64
L'ouverture du marché et la concurrence 64
Le financement 66
La qualité du transport ferroviaire 66
La sécurité du transport ferroviaire 69
Equipement technique et technologique 69
L'emploi dans le transport ferroviaire 70

L'ÉLECTRICITÉ EN SLOVAQUIE 71

Les origines et l'évolution du secteur jusqu'à 1989 71
La période de transformation à partir de 1990 72
L'organisation actuelle et le cadre législatif 72
La libéralisation dans le secteur après l'adhésion du pays à l'UE 73
Le régulateur 76
La qualité, la sécurité, les technologies et l'environnement 76
Les utilisateurs, leurs droits, la qualité des services 78
L'emploi dans le secteur 79

LES SERVICES POSTAUXEN SLOVAQUIE 81

L'évolution du secteur, son organisation actuelle et le cadre législatif 81
L'organisation actuelle et le cadre législatif 82
Le financement 82
Le régulateur 83
La qualité des services postaux 83
L'équipement technique et technologique 86
L'emploi dans les services postaux 87

SYNTHÈSE 88

ALLEMAGNE : LA LIBÉRALISATION EN EUROPE : RAPPORT SUR LES SECTEURS RAIL, ÉLECTRICITÉET LE SECTEUR POSTAL 91

Liste des tableaux 93

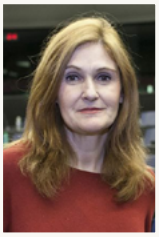
Liste d'abréviations 93
1. INTRODUCTION 94
2. LE SECTEUR FERROVIAIRE : LIBÉRALISATION DE JURE OU DE FACTO 95
3. ÉNERGIE : UN OLIGOPOLE EN TRANSITION 101
4. LES SERVICES POSTAUX : LE SERVICE UNIVERSEL COMME GARANTIE DU MONOPOLE 107
5. SYNTHÈSE 113
BIBLIOGRAPHIE 116
LISTE DE SOURCES INTERNET 119

ESPAGNE - LES EFFETS DE LA LIBÉRALISATION DANS LES SERVICES PUBLICS
LE CAS DES SERVICES D'INTÉRET ÉCONOMIQUE GÉNÉRAL EN ESPAGNE 123

1. INTRODUCTION 125
2. LA PRIVATISATION DES ACTIFS PUBLICS EN TANT QU'INSTRUMENT DE LIBÉRALISATION 126
3. LE RÔLE DE L'ORGANISME DE RÉGULATION 129
4. LE SECTEUR POSTAL 131
1. Données générales 131
2. Les opérateurs 133
3. La libéralisation du secteur postal 136
5. LE SECTEUR FERROVIAIRE 137
1. Aspects généraux 137
2. La libéralisation du secteur ferroviaire 138
3. La qualité perçue par les utilisateurs 144
6. LE SECTEUR ÉLECTRIQUE 145
1. Aspects généraux 145
2. Le degré de libéralisation du secteur électrique 145
3. Les prix de l'électricité 147
4. La qualité perçue par les usagers 152
SYNTHÈSE 153
RÉFÉRENCES 155

FRANCE - MONOGRAPHIE FRANCE 159
INTRODUCTION....162
La France et l'européanisation du ferroviaire....163
L'histoire....163
La géographie....163
Le social....164
Autres caractéristiques communes à tous les réseaux ferrés....164
Les paquets ferroviaires européens....164
La question de la dette....164
Eléments de synthèse....171
ANNEXES....172
ANNEXE 1 - Le groupe SNCF....172
ANNEXE 2 STATISTIQUES....172
LA FRANCE ET L'EUROPÉANISATION DE L'ÉLECTRICITÉ....174
1. Les origines....174
2. Des années 1940 aux années 1980 : le « modèle EDF »....174
3. Les années 1990 et 2000 : l'ouverture progressive à la concurrence....175
4. Des mutations technologiques, économiques, sociétales essentielles....181
5. L'éclatement/« implosion » du système électrique et sa nécessaire reconstruction....183
LA FRANCE ET L'EUROPÉANISATION DES SERVICES POSTAUX....185
La constitution du monopole et du service public postal....185
L'émergence de la concurrence....186
Le développement d'une approche commerciale....186
L'essor de la concurrence....186
Les mutations du service public postal dans le contexte de la libéralisation du marché européen....193
Le service universel postal : des exigences communautaires minimales, des pouvoirs nationaux d'adaptation assez importants....193
En France, le service et l'opérateur public postal portent des missions qui vont au-delà du service universel postal....193
Les valeurs du service public postal en France....194
La compensation des obligations de service public et de service universel, un rôle accru des collectivités territoriales....205
Transformations du statut de l'opérateur national dans le contexte de la libéralisation du marché européen....208
Les autres versants de la réforme de l'opérateur national....210
Emplois : « La Poste » devient un « Groupe », les contractuels remplacent les fonctionnaires....212
L'autorité de régulation....214
SYNTHÈSE : LA FRANCE ET L'EUROPÉANISATION DES SERVICES PUBLICS....216

AVANT-PROPOS



MARIE-PIERRE VIEU
Députée européenne, membre de la GUE/NGL, vice-présidente de l'intergroupe services publics et initiatrice de l'audit.

« Au cœur des services publics, il y a la redistribution sociale et d'égalité, le socle d'une société solidaire. Il ne pourra y avoir une Europe des peuples sans une Europe des services publics. »

PIERRE BAUBY
docteur de l'IEP de Paris, chercheur et enseignant en sciences politiques, spécialiste de l'action publique et des services publics en France et en Europe.

« Que l'Union européenne devienne porteuse des valeurs d'égalité et de solidarité des services publics pour répondre aux défis du XXIe siècle. »

MARIE-CHRISTINE VERGIAT
Députée européenne, membre de la GUE/NGL. co-présidente et animatrice de l'intergoupe économie sociale

« Les services publics sont fondés sur l'intérêt général. Ils répondent aux besoins essentiels de la population et doivent être au cœur de tout projet de refondation. »

Quatrième paquet ferroviaire qui a donné lieu à la réforme de la SNCF, troisième directive postale, multiples paquets « Énergie »... Les initiatives européennes de libéralisation se multiplient depuis les années 1990.

- De quoi parle-t-on ? Partout en Europe, certains services ne relèvent pas du marché mais de règles spécifiques afin de satisfaire trois objectifs complémentaires :
- **assurer l'accès** de chaque habitant à des biens ou services considérés comme indispensables ;
- développer des **rapports de solidarité** économique, sociale, territoriale, générationnelle ;
- préparer le **long terme** et financer les **infrastructures et investissements** nécessaires.

Ces services – que l'on appelle publics en France, d'intérêt économique général dans le jargon communautaire – sont marqués en profondeur par les caractéristiques, les histoires et les rapports de forces sociaux, des pays dans lesquels ils s'inscrivent.

DES HISTOIRES EUROPÉENNES BIEN DIFFÉRENTES

Les tentatives de faire émerger en la matière des règles communes au niveau européen sont forcément intervenues dans des **contextes politiques, sociaux et économiques différents**.

↪ Quand l'Espagne rejoint l'Union européenne en 986, son secteur public sort de la logique du régime franquiste, dans la lignée d'un État internationalement isolé et autarcique dans le domaine économique.

↪ En Slovaquie, les usagers sont à la chute du mur en 1989 habitués à des prix certes accessibles mais aussi à des services défaillants, souffrant d'un manque de ressources chroniques et d'équipements obsolètes.

↪ En France et en Allemagne (du moins de l'Ouest), une grande partie de la population considère que le système marche et procure une satisfaction relativement générale à l'époque.

L'UNION NE FAIT PAS **LA FORCE**

Mais l'intégration européenne stagne dans les années 1970-80, le compromis social du keynésianisme n'a plus le vent en poupe et **le néolibéralisme se développe**. C'est dans ce contexte qu'est adopté l'Acte unique européen en 1986 et que s'engage véritablement l'européanisation des services publics.

Plus de 30 ans plus tard, après l'adoption de dizaines de directives et règlements européens, il n'existe pourtant **aucune analyse évaluative d'ensemble** de leurs effets. Malgré une demande répétée des député·es européen·nes attaché·es à l'Humain d'abord, **la Commission européenne n'a jamais jugé bon de donner suite**...

POURQUOI UNE TELLE ÉTUDE ?

Pour commencer à apporter des éléments de connaissance et de réflexion, nous avons décidé d'initier une recherche européenne confiée à des experts universitaires. Elle concerne à ce stade 3 secteurs – **les transports ferroviaires, l'électricité et les services postaux** – dans 4 États membres – **la France, l'Allemagne, l'Espagne et la Slovaquie**.

Pourquoi ces services publics et pas d'autres ? Parce qu'ils ont été les premiers concernés, que les données historiques nécessaires sont les plus accessibles – ou plutôt parfois les moins inaccessibles. Pourquoi ces pays ? Parce qu'ils nous ont paru les plus représentatifs de la diversité européenne, du fait de leur poids économique, de leur situation géographique et de leurs histoires respectives.

LES SERVICES PUBLICS, **LE RENDEZ-VOUS RATÉ DE L'EUROPE**

Depuis le début de l'histoire européenne, les débats, idées, propositions ont été nombreux : ils visaient davantage la coopération entre les États et leurs opérateurs nationaux, que la recherche de leur mise en concurrence.

Que d'occasions manquées pour **construire un référentiel européen original et solidaire** de services d'intérêt général !

Dans le secteur postal, des propositions venant en particulier de la Commission se sont succédées dans les années 1960 et 1970 pour développer une certaine harmonisation postale, telles qu'une péréquation tarifaire communautaire, la création d'un timbre postal européen ou l'instauration d'un prix uniforme, **mais aucune n'a été retenue à l'époque**.

Les années 1980 passent par là et sont celles d'un changement de paradigme structurant, marqué par des mises en cause de l'État – qualifié de bureaucratique et d'inefficace, du public – considéré comme gaspilleur voire corrupteur, du social – présenté comme une entrave au développement économique et à la prospérité. C'est ainsi que vont se concevoir et se développer des politiques de libéralisations.

LA FAUTE DES GOUVERNEMENTS

L'étude ne limite pas les analyses aux spécificités et logiques soit sectorielles, soit nationales, mais a cherché à les croiser. Les évolutions sont très différentes et la **situation actuelle est très disparate**, même après trente ans de règles communes. Cela amène à mettre en cause une certaine idée reçue :

- ce sont les États membres de l'UE qui décident tant des règles européennes que de leur mise en œuvre nationale ;
- ils sont porteurs tout autant sinon plus de leurs intérêts nationaux que de l'intérêt communautaire.

Si libéralisation des services publics il y a eu, c'est d'abord et avant tout parce que les gouvernements successifs l'ont bien voulu...

LES RÉALITÉS DES LIBÉRALISATIONS DES TRANSPORTS FERROVIAIRES, L'ÉLECTRICITÉ ET LES SERVICES POSTAUX

La libéralisation avait été présentée comme la solution miracle pour insuffler, dans des secteurs jugés sclérosés, une concurrence synonyme de prix accessibles, de services de meilleurs qualités, d'une plus grande variété de choix et d'une meilleure innovation. Qu'en est-il vraiment ?

1 DU MONOPOLE (OPÉRATEUR PUBLIC NATIONAL) À L'OLIGOPOLE (TRÈS PETIT NOMBRE DE GRANDES ENTREPRISES)

Pour les transports ferroviaires, l'électricité et les services postaux, la situation est passée de la domination d'un monopole (l'opérateur public national) à la **domination d'un très petit nombre de grandes entreprises** (oligopole). La concurrence oligopolistique n'est ni libre (on n'entre pas facilement sur le marché), ni non faussée, puisque les acteurs ont le pouvoir de fixer eux-mêmes les prix, la variété des services... On se retrouve ainsi avec **les défauts du monopole, sans ses avantages** !

EN CE QUI CONCERNE LE MARCHÉ ESPAGNOL DE L'ÉLECTRICITÉ PAR EXEMPLE, TROIS OPÉRATEURS SE PARTAGENT 70% DE L'ÉNERGIE TOTALE FOURNIE.

Ces opérateurs étaient il y a 20 ans généralement des entreprises publiques nationales ou locales. Ils ont aujourd'hui un **statut d'entreprise privée** et sont majoritairement détenus par des capitaux privés : s'il n'existe pas dans les directives européennes d'obligation juridique de privatisation des opérateurs, la dynamique de libéralisation et l'européanisation des grands opérateurs ont progressivement amené les autorités publiques nationales à s'engager dans cette voie.

Les opérateurs historiques sont donc devenus des entreprises comme les autres. On a beau nous promettre que le changement de statut de la SNCF n'entraînera pas sa privatisation, l'histoire nous permet d'en douter...

Ce faible nombre d'entreprises privées a de plus diversifié leurs activités et leurs lieux d'intervention pour compenser leurs pertes de parts de marché dans leur pays d'origine. **L'oligopolisation tend donc** à devenir européenne ; le secteur électrique européen par exemple est désormais dominé par quatre grands groupes (GDF-Suez, EDF, E.ON, RWE) qui par un jeu agressif d'exportations, prises de participations, rachats, fusions, etc. ont su conquérir leurs plus petits concurrents. Les bénéficiaires de ces jeux de pouvoir capitalistiques sont-ils les usagers... ou leurs actionnaires ?

2 DE NOUVELLES LOGIQUES DE MARCHÉS

Dans ce contexte de concurrence croissante, les opérateurs tendent à développer trois types de comportement :

- des **segmentations sociales et territoriales, qui mettent en cause les principes antérieurs d'égalité de traitement ou d'universalité** ;
- des rentabilisations financières, qui risquent d'entraver la durabilité à long terme ;
- des externalisations croissantes aux effets négatifs sur la société.

Dans le domaine des relations sociales, la tendance est à la **précarisation des emplois au sein des entreprises prestataires** : emplois temporaires, mini-jobs, travail en statut d'indépendant ou sous-traité, salarisation et/ou formations internes réduites, reconversions professionnelles plus fréquentes... ont remplacé les emplois stables et correctement rémunérés des anciens opérateurs publics – et ce quand bien même les conditions de rentabilité des entreprises se sont accrues. Le cas le plus célèbre est sûrement celui de France Télécom devenu Orange (non traité dans cette étude) mais cette tendance est vraie de manière transversale.

Dans tous les secteurs, les règles budgétaires et l'orientation du financement des services sur les coûts ont conduit à une augmentation constante des tarifs pour les utilisateurs.

EN ESPAGNE A ÉTÉ CONSTATÉE

UNE AUGMENTATION DES PRIX DE L'ÉNERGIE DE 87 %

AU COURS DES 15 DERNIÈRES ANNÉES.

14% à 26% des ménages seraient en situation de précarité énergétique en Allemagne et en 2014,

352 000 MÉNAGES ONT ÉTÉ COUPÉS DU RÉSEAU ÉLECTRIQUE

dans ce pays, dévoilant l'ampleur du débat autour de la pauvreté énergétique qui tient évidemment largement à la hausse des prix de l'énergie.

Emplois précarisés, augmentation des tarifs... les profits réalisés sont-ils au moins transformés en **investissements** ? La réponse est non : les anciens chemins de fer fédéraux allemands ont par exemple un besoin urgent d'investissements à hauteur de 500 milliards d'euros.

Enfin, les segmentations sociales se doublent d'une **segmentation territoriale**, la présence des services tendant à être moins assurée dans les zones sensibles des banlieues ou dans les zones rurales que dans certaines grandes villes.

ALORS QU'IL EXISTAIT ENCORE
29 000 BUREAUX DE POSTE EN 1983
SUR LE TERRITOIRE DE L'ANCIENNE RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE ALLEMANDE,
IL N'EN EXISTE AUJOURD'HUI PLUS QUE 13 000.

EN FRANCE,

LE TRANSPORT FERROVIAIRE SE DÉGRADE TANT DE MANIÈRE QUANTITATIVE QUE QUALITATIVE,

le fret ayant été davantage mis en cause que les transports de voyageurs (mais les choses pourraient empirer une fois le Quatrième paquet ferroviaire pleinement d'application). Les acquis essentiels du service public de l'électricité ont été maintenus, même si on a assisté à une aggravation de la précarité énergétique. Le service public postal fait face à des logiques de rentabilité croissantes et à des désengagements, et le débat reste ouvert quant à l'avenir de son réseau.

LES PISTES POUR LES SERVICES PUBLICS DES ANNÉES 2020-2030

Prenant appui dans les expériences progressives accumulées dans l'Union européenne et ses États membres, l'audit préconise de dépasser l'opposition monopole/concurrence qui a longtemps structuré l'organisation et la régulation des services publics. Pour un nouveau paradigme des valeurs : il s'agirait ainsi de donner à l'Union Européenne sa place sans la laisser dans une situation d'omnipotence qui accentuerait la dérégulation des services publics.

Plusieurs objectifs sont avancés, dont :

1. Réviser les politiques et normes élaborées depuis 30 ans puis les enrichir, pour prendre en compte à la fois des besoins de tous les utilisateurs et de leurs évolutions, des droits fondamentaux et valeurs communes devant faire l'objet de réelles garanties, et des objectifs définis en matière environnementale, de lutte contre le changement climatique ou de soutenabilité à long terme.
2. Internaliser toutes les externalités positives et négatives de chaque solution technologique ou économique, en luttant par exemple contre les gaspillages.
3. Inciter le développement de démarches de régulation et des dynamiques progressives d'évaluation participative à chaque niveau territorial.

De leur côté, et de manière convergente avec les initiatives européennes, les États membres devraient :

1. Organiser l'expression des besoins de chaque utilisateur du service et de ses évolutions, de façon à pouvoir clairement définir les objectifs et missions de chaque service qui fondent son caractère de service public ou de service d'intérêt général, les règles et normes particulières, dont ils relèvent, les obligations de service public (OSP) et/ou obligations de service universel (OSU).
2. Déterminer le territoire pertinent et le mode d'organisation de l'activité et du secteur concerné le plus adapté aux finalités retenues ; le mode de financement de l'activité, de l'accès au service et de la compensation des obligations (OSP ou OSU) imposées aux opérateurs.
3. Des initiatives et responsabilités pour être menées à bien supposent de s'engager dans la complémentarité des approches verticale et participative, de co-définition, de co-organisation du service public ou d'intérêt général.

CONCLUSION

Nous avons engagé cet audit au printemps 2017 alors même qu'en France les cheminots entraient dans un bras de fer avec le gouvernement quant à leur statut. Avec eux, nous disions que la directive de libéralisation du rail n'impliquait pas en soi la réforme Macron et les reculs salariaux prévus pour le secteur. Dans notre esprit, il n'était pas question d'exonérer l'Union Européenne de son orientation libérale mais de replacer la responsabilité de chacun, États, UE et de désigner les bons terrains et les échelles pertinentes pour développer les rapports de force.

Cette étude nous permet aujourd'hui de disposer d'un véritable retour d'expériences. Elle répond au besoin d'une relance des services publics pour répondre à l'urgence sociale et démocratique de notre pays comme de l'Europe : 9 millions de pauvres en France, et selon les derniers chiffres disponibles 87 millions de personnes dans l'UE, soit 17% des Européens.

L'audit a été réalisé par les chercheurs, il n'est pas un manifeste politique. Cependant il révèle une urgence : celle d'extraire les services publics de la seule logique de concurrence, au profit d'une gestion démocratique et citoyenne. Nous sommes favorables à un moratoire sur les directives de libéralisation des services publics et pour travailler à d'autres pistes de développement des services publics. Nous mettons cet audit à la disposition de tous pour y contribuer !

INTRODUCTION

Les secteurs des transports, des communications et de l'énergie ont été à partir de la seconde moitié du XIXe siècle, au cœur de l'histoire longue de construction de chaque État-nation européen, de chaque territoire national fondé sur la liberté de circulation, de chaque solidarité nationale : le courrier postal a longtemps été le seul moyen de communication à l'échelle des territoires ; le transport ferroviaire a été pendant près d'un siècle le seul moyen de transport de masse sur moyenne et longue distance ; l'électricité a marqué une étape décisive pour répondre aux besoins en énergie.

Dans tous les pays européens, ces secteurs ont fait l'objet de règles et objectifs particuliers, complémentaires du droit commun de la concurrence et du marché pour permettre l'accès de chacun et de tous à ces services, pour en assurer la prestation en intégrant des formes de solidarité sociale ou territoriale, pour édifier les infrastructures indispensables à moyen et long termes. Partout ces objectifs ont amené à développer pour ces services des situations de monopole national, régional ou local ; partout ces secteurs ont fait l'objet de la définition de missions de service public - ou de termes et concepts nationaux plus ou moins équivalents.

Partout des échanges et coopérations transfrontaliers ont été développés, sans attendre la construction européenne : avec l'Union Postale Universelle pour le courrier, des interconnexions d'électricité avec les pays voisins dès la première moitié du XXe siècle et les transports ferroviaires internationaux.

Ces aspects communs se sont conjugués avec des caractéristiques différentes de chacun des systèmes :

- le ferroviaire implique la construction et la maintenance d'une infrastructure lourde (rails, aiguillages, sécurités, gares, etc.) sur laquelle est organisée la circulation de trains sous de fortes contraintes ; l'électricité doit d'abord être produite, ce qui implique de lourds investissements ; puis transportée jusqu'au consommateur final ; les lettres et paquets sont expédiés soit par des personnes individuelles, soit par des expéditeurs concentrés, et doivent parvenir à leurs destinataires en tout point du territoire ;
- l'électricité est une activité très capitalistique, le ferroviaire moyennement, et le service postal principalement une activité de main d'œuvre ;
- dans le secteur postal, habituellement, ce sont les expéditeurs, qui payent le service, alors que dans le ferroviaire ce sont la collectivité et les utilisateurs du service et dans l'électricité le consommateur final.

Ces caractères impliquent des « modèles d'activités » différents, même si dans les trois cas l'es-

sentiel du financement du service est assuré par les utilisateurs. Ces trois secteurs sont au cœur de ce que l'on appelle « industries de réseau », qui se caractérisent tout à la fois par l'existence de rendements croissants qui conduisent spontanément à la concentration des acteurs et à la constitution de monopoles ou d'oligopoles, et à d'autres polarisations croissantes, sociales, territoriales, générationnelles, environnementales, financières.

Ces caractéristiques se sont conjuguées dans chaque État européen avec des « missions de service public » (ou leurs équivalents dans les différentes langues et cultures) visant à organiser l'accessibilité de chaque habitant, à développer des rapports de solidarité permettant d'assurer la cohésion économique, sociale, territoriale, générationnelle et à préparer l'avenir. Elles ont été intégrées dans les responsabilités des autorités publiques nationales, régionales ou locales, que celles-ci se traduisent par une gestion directe par la collectivité ou par une délégation à des acteurs publics autonomes, à des organisations d'économie sociale ou coopérative, ou à des opérateurs privés. Partout au cours du XX^{e} siècle, quels que soient les modes de gestion, a dominé le paradigme structurant du monopole intégré (national ou territorial, public ou privé).

○ ○ ○

La construction européenne engagée aux lendemains de la Seconde guerre mondiale est venue percuter ces situations nationales. Mais l'objectif n'a pas visé à construire un super-État ou une fédération d'États, plus simplement à mettre en commun des moyens et des politiques quand cela correspondait à la fois à l'intérêt commun et aux intérêts nationaux de chaque État membre, en mettant en œuvre progressivement les quatre libertés fondamentales de libre circulation des marchandises, des services, des personnes et des capitaux pour pacifier et élargir les échanges dans le cadre de la réalisation d'un « marché commun », puis d'un « marché unique ». C'est ainsi que se sont développés des processus progressifs d'européanisation.

Comment les 3 secteurs allaient-ils être impactés par ce processus ? Les secteurs énergétiques du charbon, en 1951, puis de l'énergie atomique en 1957, ont fait partie des premiers domaines autour desquels des initiatives et actions communautaires ont été conçues et mises en œuvre. Le secteur des transports a fait partie dès 1957 des 4 premières politiques communes, mais chaque État voudra longtemps conserver ses prérogatives en matière de transport ferroviaire. En fait, même si la Commission européenne a fait toute une série de propositions pour chacun des 3 secteurs, un consensus a existé pendant 30 ans entre les 6 États fondateurs, puis les 12 États membres : chaque État continuait à organiser et financer ces 3 secteurs selon ses compétences nationales.

C'est avec l'Acte unique de 1986 visant à apporter des réponses communes à la crise économique et sociale ouverte en 1973 qu'est reposée la question de l'européanisation des secteurs de réseaux de communication, de transports et d'énergie.

Mais comment procéder ? Il n'existait ni références, ni modèle pré-établi pour définir des réponses adaptées à la « Communauté européenne ».

Pour certains, il n'y avait pas lieu d'européaniser ces secteurs, qui devaient continuer à relever des souverainetés nationales ou des prérogatives régionales ou locales ; si ces idées ont contribué à ralentir les processus d'européanisation - il a fallu 10 ans entre l'Acte unique et la directive « marché intérieur de l'électricité » de 1996 ou 11 ans jusqu'à la première directive postale de 1997 -, elles n'apportaient pas de réponses communes pour mettre en œuvre les 4 libertés fondamentales de circulation et de nouvelles solidarités au niveau européen.

Aurait-on pu avoir une démarche inverse, consistant à mettre en œuvre une réelle harmonisation européenne et à édifier dans ces 3 secteurs de véritables services européens, à la manière de la Poste fédérale aux USA ou à instaurer un timbre-poste unique européen ? La perspective était largement prématurée et aucun acteur n'a avancé ou accepté des propositions dans ce sens.

En fait, les institutions européennes - avec leurs responsabilités institutionnelles spécifiques (cf.

infra) - ont été amenées à définir les voies originales d'une européanisation progressive, adaptée aux caractéristiques spécifiques de chaque secteur et prenant en compte les histoires et traditions nationales, dans le contexte des années 1980 marquées par le développement de la mondialisation et de la montée en puissance des idées de marché et de concurrence.

Alors que les premières décennies de la construction européenne avaient été marquées par une situation où dominaient les références au keynésianisme, à des recherches d'équilibres entre État et marché, public et privé, économique et social, etc.[1], les références structurantes vont être marquées par des mises en cause de l'État - qualifié de bureaucratique et d'inefficacité, du public - considéré comme gaspilleur voire corrupteur, du social - présenté comme une entrave au développement économique et à la prospérité. C'est dans une nouvelle période, dont témoignent aussi bien Reagan aux USA et Thatcher au Royaume-Uni, que la chute du mur de Berlin et l'implosion des États fondés sur des références à la collectivisation, que vont s'élaborer les stratégies d'européanisation des services publics - services d'intérêt général. C'est ainsi que vont se concevoir et se développer des politiques de libéralisations progressives et spécifiques.

Cette étude vise à en présenter et analyser les effets sur la base des données existantes, disponibles et accessibles dans les pays et/ou au niveau européen. Il faut ici souligner combien, même si nous sommes à l'époque de l'« open data », manquent toute une série d'éléments de connaissance de la réalité et des mutations en cours.

Comment appréhender les effets des politiques de libéralisation ? La question n'est pas aussi simple à analyser qu'à poser. Les effets se mesurent par rapport à une situation de référence. Or celle-ci est fort différente selon les pays et les dates de référence que l'on retient, on le verra...

Nous sommes donc portés à prendre en compte les transformations sur longue période, à les resituer dans ce que les historiens appellent le « temps long ».

1. On évoque souvent la référence aux « 30 glorieuses ».

1RE PARTIE
L'EUROPÉANISATION ET SES ENJEUX

UN PROCESSUS HISTORIQUE INÉDIT

Comment européaniser des services de transports, d'électricité ou postaux construits sur le temps long dans le cadre de chaque histoire nationale, ancrés dans des institutions particulières à chaque pays ? Le traité de Rome ne donne pas de réponse autre que deux orientations : l'élimination progressive d'une part des obstacles aux échanges entre les États membres, d'autre part de toute forme de discrimination tenant aux origines nationales.

La seule référence existant à l'époque était celle des États-Unis d'Amérique, mais leur organisation relevait d'un État fédéral, ce qui ne correspondait ni à la situation, ni aux objectifs de la construction européenne. Certes existait en Europe dans les années 1980 une expérience en cours de développement en Grande-Bretagne avec la politique de Margaret Thatcher, mais il s'agissait de privatiser les services publics et non de les européaniser.

Il fallait donc inventer des solutions nouvelles et les propositions n'ont pas manqué pour en élaborer. Dans le contexte marqué par les références au keynésianisme, elles visaient le plus souvent davantage la coopération entre les États et leurs opérateurs nationaux, que la recherche de leur mise en concurrence. C'est ainsi que dans le secteur postal des propositions venant en particulier de la Commission se sont succédées dans les années 1960 et 1970 pour développer une certaine harmonisation postale[1], telles qu'une péréquation tarifaire communautaire, la création d'un timbre postal européen ou l'instauration d'un prix uniforme, mais aucune n'a été retenue par le Conseil. Dans le secteur des transports, notamment ferroviaires, alors que le traité de Rome prévoyait une politique commune, il a fallu que le Parlement européen, soutenu par la Commission, dépose en 1982 un recours en carence contre le Conseil devant la Cour de Justice des Communautés européennes, pour que celle-ci souligne la nécessité d'adopter et de mettre en œuvre cette politique commune ; et les propositions consisteront d'abord à promouvoir la coopération entre les opérateurs historiques nationaux[2]. Pour l'électricité, les États membres ont voulu, de 1957 à 2009, conserver la politique

1. Cf. infra L'européanisation du secteur postal.

2. Cf. infra L'européanisation du transport ferroviaire.

énergétique dans leur domaine de compétence, même si la Commission européenne a fait plusieurs propositions dans les années 1960 et 1970 pour définir des objectifs communs[3].

Qui fait quoi ? Les responsabilités institutionnelles réciproques de l'UE et des États membres

On a souvent l'occasion de voir mettre en cause le rôle de l'Union européenne, de ses institutions et en particulier de la Commission européenne dans les politiques de libéralisation des services publics - services d'intérêt général.

Il faut rétablir les responsabilités du fait des processus à l'œuvre au niveau européen. L'UE n'est pas un super-État nation, qui viendrait imposer aux États membres ses orientations, politiques et décisions.

La Commission européenne dispose du monopole de l'initiative législative, mais les responsabilités des États-membres sont en fait essentielles :

- ils négocient, signent, ratifient les traités à l'unanimité,
- le Conseil européen définit les grandes orientations politiques de l'UE,
- le Conseil des ministres est co-législateur et il y existe une « minorité de blocage » permettant à deux États comme l'Allemagne et la France, alliés à quelques autres, de bloquer le processus de décision[4],
- le COREPER, qui réunit en continu les représentants des États, négocie en permanence des compromis, qui deviennent progressivement l'« intérêt commun », l'« intérêt communautaire ». Il est outil de « bargaining » entre les Gouvernements pour définir des orientations et décisions consensuelles ou du moins acceptables par chacun,
- la Commission dispose certes dans le domaine des SIEG de la capacité de prendre elle-même des directives ou décisions (art 106-3) ; mais elle ne l'a mise en œuvre qu'à quelques reprises, l'utilisant comme incitation aux États membres de décider,
- lors des débats de la Cour de justice de l'Union européenne, qui a la charge de « dire le droit » dans tous les contentieux qui lui sont soumis, chaque État ayant des possibilités d'intervention,
- les directives européennes une fois adoptées ont à être transposées dans le droit national de chaque État, avec de larges marges de manœuvre quant aux moyens mis en œuvre,
- les États assurent 70% du budget de l'Union européenne, ainsi que l'essentiel de la mise en œuvre des politiques et du droit européen.

HARMONISATION / LIBÉRALISATION

Les débats européens des années 1980 et 1990 ont porté sur la définition de stratégies d'européanisation adaptées aux enjeux spécifiques des services publics - services d'intérêt général. Le Livre vert[5] postal de la Commission européenne de 1991 [COM(91)476] pose clairement l'alternative :

3. Cf. infra L'européanisation de l'électricité.

4. Pendant 10 ans pour la première directive marché intérieur de l'électricité de 1996

5. Au plan européen, un Livre ver ouvre un débat stratégique en posant des questions et en avançant des hypothèses, alors qu'un Livre blanc propose et met en débat une stratégie et des solutions.

soit une « complète libéralisation », qui conduirait à la mise en cause du service universel à des prix abordables pour tous, soit une « complète harmonisation », avec un opérateur unique, un tarif unique, etc., qui risquerait de conduire à des organisations rigides et à des coûts supplémentaires, et que personne ne demandait. En même temps, le Livre vert souligne que le maintien du statu quo conduirait à un élargissement de l'écart entre des positions déjà très divergentes, à une « Europe à deux vitesses ». C'est dans ce contexte, que le Livre vert propose de combiner une harmonisation fondée sur une définition communautaire du service universel de qualité suffisante et à des prix abordables et une libéralisation partielle et progressive permettant de maintenir l'équilibre économique et financier nécessaire à la fourniture du service universel.

Cette démarche associant les avantages respectifs d'un côté d'harmonisation, de coopérations, de coordinations et de stratégies de convergence progressive autour des « valeurs communes » que représentent les services d'intérêt général et de l'autre d'une libéralisation a été mise en œuvre pendant toute une période par la Commission européenne, que l'on a tort de présenter comme étant alors partisane d'une libéralisation forcenée. Mais le rejet par la plupart des États membres et des acteurs concernés pendant une longue période de toute forme d'harmonisation au nom du maintien des histoires et des prérogatives nationales a conduit à déséquilibrer les solutions, la stratégie de libéralisation prenant progressivement le pas sur les possibles harmonisations.

Libre circulation, harmonisation, libéralisation, privatisations : de quoi parle-t-on ?

- Le principe fondateur de non-discrimination et l'objectif des quatre libertés fondamentales de libre circulation à l'intérieur du « marché intérieur » et du territoire européen, définis dès le traité de Rome de 1957 et déployés depuis, supposent de lever les obstacles aux échanges, qu'ils soient juridiques, économiques, technologiques, sociaux, culturels, et de garantir l'effectivité des libertés fondamentales.
- Les règles communes d'organisation de chaque marché intérieur, qui varient en fonction des caractéristiques spécifiques de chacun (avec par exemple la reconnaissance de la situation de « monopole naturel »[6] de certaines infrastructures, le rapport entre unité et diversité dans l'UE, les débats entre concurrence dans le marché (des opérateurs directement en concurrence pour fournir le service) ou pour le marché (des appels d'offres permettant de sélectionner l'opérateur prestant le service sur un territoire donné pendant un temps déterminé), la définition des missions, obligations et valeurs de service public ou d'intérêt général, le choix des modes de financement, etc).
- Les règles communes relèvent le plus souvent d'une approche combinant un certain degré d'harmonisation des règles, procédures, garanties, etc. avec la libéralisation sectorielle.
- La libéralisation, qui est une politique d'autorité publique consistant à conduire un processus progressif de passage d'un mode d'organisation à un autre, avec des ouvertures à la concurrence de marchés qui étaient en situation de (quasi-)monopole *de jure* ou *de facto*, avec des « gagnants » et des « perdants » à son issue. L'ouverture à la concurrence n'est pas et n'a jamais été la seule voie possible de libre circulation et d'européanisation.
- Le changement de statut des opérateurs et/ou leur privatisation, pour lesquels, à part quelques exceptions (Grèce), les institutions européennes n'édictent pas d'obligations pour les États membres, qui décident comme ils l'entendent.

6. On considère qu'une infrastructure relève d'un « monopole naturel » lorsqu'il apparaît qu'un opérateur unique est plus efficace que des entreprises en concurrence et qu'il est absurde de dupliquer de tels investissements.

MARCHÉS EUROPÉENS / TERRITORIALISÉS

La stratégie européenne d'européanisation a été fondée sur des démarches d'élimination progressive des obstacles aux échanges sur le territoire européen et de rejets de toute forme de discrimination. Il s'est agi d'inscrire les services de transports, d'électricité et postaux dans la construction d'un « marché commun », puis d'un « marché unique », ce qui a bien vite conduit à fixer l'objectif de « marchés intérieurs » dans chacun des secteurs.

Mais cette démarche repose pour partie sur un mythe. Lorsque l'on parle de « marché », cela suppose un territoire dans lequel à la fois les services évoluent et circulent librement, les offres et demandes se rencontrent sur un « marché » dans lequel existe une bonne information de tous les acteurs, et qui permet une convergence des prix… Or les « marchés » du ferroviaire, de l'électricité ou postaux présentent la caractéristique intrinsèque d'être territorialisés, ancrés dans des territoires, liés aux spécificités physiques, humaines, sociales, culturelles de chaque territoire et de ne circuler qu'avec des infrastructures adaptées. C'est pourquoi dans chacun des trois secteurs, les règles européennes ont été amenées à reconnaître que les réseaux d'infrastructure relevaient de droits exclusifs, ce que les économistes appellent des « monopoles naturels », ce qui représente une première entorse à la définition « classique ». En dehors de la production d'électricité (sous les contraintes des pertes lors du transport), les trois services ne sont pas « délocalisables » !

Plus généralement, les territoires représentent à la fois des opportunités (de développement) et des contraintes (de nécessaires adaptations aux besoins spécifiques de chaque communauté).

Si l'existence de « marchés intérieurs » peut relever d'objectifs à long terme, elle implique des solutions adaptées à chaque territoire, des « services territorialisés ».

MARCHANDISATION GÉNÉRALISÉE / MISSIONS ET OBLIGATIONS DE SERVICE PUBLIC

Si dans leur construction nationale de long terme les États européens ont été amenés à définir, organiser, mettre en œuvre des « services publics », « utilities », « services d'intérêt général », cela relève de ce que les traités européen qualifient de « valeurs communes ».

Partout certains services ne relèvent pas seulement des règles communes de concurrence et de marché, mais de règles spécifiques dans trois objectifs complémentaires : assurer l'accès de chaque habitant à des biens ou services considérés comme indispensables : développer des rapports de solidarité économique, sociale, territoriale, générationnelle, etc., de «cohésion » ; préparer le long terme et financer les infrastructures et investissements nécessaires.

Cette démarche d'équilibre amène à rechercher les meilleures interactions entre facteurs économiques, sociaux, environnementaux, financiers, prenant en compte les caractères spécifiques de chaque secteur.

COURT-TERMISME / DURABILITÉ

Les services publics ou services d'intérêt général ne visent pas seulement à établir le meilleur rapport qualité/prix de chaque activité à court terme, mais de viser les conditions d'un développement durable, soutenable. Ils impliquent de procéder à des arbitrages, à faire des choix, qui sont fondamentalement des choix « politiques » (au sens de l'essence du concept), c'est-à-dire de la définition et des conditions du vivre ensemble, ici, demain, partout.

Démocratie représentative / Démocratie participative

En même temps que la définition des politiques publiques et des normes contraignantes reste du ressort des autorités publiques représentatives, on assiste ces dernières décennies au développement de la demande de démocratie participative.

Au plan européen, le Protocole 26 du traité de Lisbonne reconnaît aujourd'hui la réponse aux besoins et aux préférences des utilisateurs comme valeurs communes des SIEG.

En Europe, la démocratie représentative a toujours été accompagnée par certaines formes de participation des citoyens et des parties prenantes. Mais leur poids dans la prise de décision est variable[7] et reste en général d'ordre consultatif.

Plus récemment, on a vu se multiplier les pratiques de participation à la production de certains services d'intérêt général. La co-production peut intervenir en amont, pendant ou en aval de la prestation des services pour la co-définition, la co-conception, la co-planification, la co-décision, la co-organisation, la co-gestion, la co-mise en œuvre, le co-financement et/ou la co-évaluation des services, etc. Dans le concept de co-production il s'agit non seulement d'informer et de consulter mais de co-construire les services, de faire « avec » la société et non seulement « pour » celle-ci.

Les nouveaux outils d'information et de communication sont censés favoriser le développement des différentes formes de participation démocratique, en complément des outils classiques[8].

LA LONGUE ÉMERGENCE D'UN « ACQUIS »

Le traité de Rome de 1957 n'évoquait la notion de « services publics » que pour le domaine des transports[9] et inventait les termes de « services d'intérêt économique général » dans le titre consacré aux règles communes de concurrence[10]. Ce corpus minimal a été longtemps objet de controverses structurées par des visions opposées entre d'un côté ceux qui estimaient que le traité faisait des services publics - services d'intérêt général des exceptions aux règles de concurrence, qui devaient progressivement devenir la norme, et de l'autre ceux qui avançaient que le traité mettait le primat sur leur « mission particulière ».

Il a fallu attendre les effets des politiques de libéralisation engagées à partir de la fin des années

7. En 1969, Sherry Arnstein a consacré le concept d'« échelle de la participation » pour désigner les différentes formes et intensités de participation.

8. Plusieurs plateformes électroniques de consultation ont vu le jour ces dernières années comme par exemple, la consultation lancée en France à l'initiative d'Axelle Lemaire concernant la loi pour une République numérique de 2016, ou d'autre part la plateforme *« Today I decide »* lancée en Estonie en 2001. Ces plateformes ont l'avantage de pouvoir faire participer un grand nombre de personnes et d'être interactives, même si les participants font souvent partie de la population la plus « connecté », accentuant de ce fait la fracture numérique.

9. Article 77 du traité de Rome : « Sont compatibles avec le présent traité les aides qui répondent aux besoins de la coordination des transports ou qui correspondent au remboursement de certaines servitudes inhérentes à la notion de service public »

10. Article 90 du traité de Rome : « 1. Les États membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'édictent ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles du présent traité, notamment aux articles 12 et 81 à 89 inclus.
2. Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de la concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté.
3. La Commission veille à l'application des dispositions du présent article et adresse, en tant que de besoin, les directives ou décisions appropriées aux États membres ».

1980 pour que les services d'intérêt général soient pris en compte comme « valeurs communes » et contributions à la « cohésion sociale et territoriale » (traité d'Amsterdam de 1997), leur accès comme « droits fondamentaux » (Charte des droits fondamentaux proclamée en 2000 et intégrée dans les traités en 2009), la possibilité d'adopter sur la base juridique de l'article 14[11] un droit dérivé - procédure toujours pas mise en œuvre 10 ans après -, et un protocole[12] annexé qui recense les valeurs communes, puis la référence à l'« accès aux services essentiels » dans le Socle des droits sociaux proclamé à Göteborg le 17 novembre 2017.

Il en ressort aujourd'hui un « acquis européen » que l'on peut ainsi résumer :

1. Les États membres (les autorités nationales, régionales et locales) ont la compétence générale pour définir, « fournir, faire exécuter et organiser » les SIG, ainsi que de financer les SIEG.
2. Les institutions européennes ont la même compétence pour des services européens qui s'avèrent nécessaires à l'accomplissement des objectifs de l'UE.
3. Pour les services non économiques, les règles du marché intérieur et de la concurrence ne s'appliquent pas ; ils ne relèvent que des seuls principes généraux de l'UE (transparence, non-discrimination, égalité de traitement, proportionnalité).
4. Pour les services d'intérêt économique général, les autorités publiques doivent clairement définir leur « mission particulière » (principe de transparence).
5. Sur cette base, elles peuvent définir les moyens adaptés au bon accomplissement de la « mission particulière » (principe de proportionnalité), y compris, s'ils s'avèrent nécessaires et proportionnés, des aides et subventions, des droits exclusifs ou spéciaux.
6. Les États membres ont le libre choix des modes de gestion : interne, « in house », délégué, etc.
7. Ces définitions doivent clairement établir des normes de « qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs » (cf. ci-dessous « des valeurs communes »).
8. Les règles de concurrence et de marché intérieur ne s'appliquent que si elles ne font pas obstacle, en droit ou en fait, à l'accomplissement de leur mission particulière. Le développement des échanges ne doit cependant pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de l'UE.
9. Les États membres ont la liberté de choix du type de propriété des entreprises (principe de neutralité).
10. Dans tous les cas, il peut exister des abus relevant d'une « erreur manifeste », que la Commission peut soulever, sous le contrôle de la CJUE.

11. Article 14 du traité de fonctionnement de l'Union européenne : « Sans préjudice de l'article 4 du traité de l'Union européenne et des articles 93, 106 et 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, l'Union et ses États membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application du présent traité, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions, notamment économiques et financières, qui leur permettent d'accomplir leurs missions. Le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, établissent ces principes et fixent ces conditions, sans préjudice de la compétence qu'ont les États membres, dans le respect des traités, de fournir, de faire exécuter et de financer ces services ».

12. Protocole 26 annexé aux traités de l'Union européenne (TUE) et de fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

L'EUROPÉANISATION DES 3 SECTEURS

Chacun des 3 secteurs retenus fait l'objet ci-dessous d'un « état des lieux » synthétisant ce qu'est aujourd'hui le droit communautaire et l'historique de sa sédimentation.

L'européanisation du transport ferroviaire

Chaque État, dans son histoire longue, a construit des infrastructures de transports, a défini une politique et mis en place des services afférents, chacun en fonction de ses caractéristiques de géographie physique et humaine, de ses institutions et de ses traditions. Il suffit de comparer les cartes des réseaux ferroviaires en France et en Allemagne pour avoir un aperçu de ces différences historiques.

Dès le traité de Rome de 1957, la Communauté économique européenne a dû développer une politique communautaire dans le domaine du transport, l'une des quatre politiques prévues par le traité fondateur. La raison en était évidente : la stratégie d'intégration retenue reposant sur la constitution d'un « marché commun », avec élimination progressive des obstacles aux échanges entre les six États fondateurs, impliquait que les transports soient également conçus et organisés à la maille technique, économique et sociétale du nouveau territoire pour permettre la libre circulation des marchandises et des personnes.

Mais l'européanisation des transports ne s'est faite depuis que par petites touches successives et avec beaucoup de réticences des États membres. Si le TCEE prévoyait une politique commune, il n'avait pas défini le contenu de cette politique. Il énonçait toutefois certains principes - tels que la reconnaissance de la notion de « service public »[13] -, prévoyait certaines règles et indiquait la procédure à suivre. Quand le traité a été négocié il s'est avéré impossible de trouver un accord complet sur la forme et les dispositions de la politique commune des transports. Les auteurs du traité ont donc préféré laisser les institutions de la CEE - à l'époque essentiellement la Commission et le Conseil - définir le contenu de cette politique et les ont investi de larges pouvoirs en ce sens. Les propositions de la Commission européenne ont été nombreuses (cf. ci-dessous), mais les concrétisations ont pris du temps, au fur et à mesure que les États membres de l'Union européenne ont consenti à accepter que certaines règles communes viennent se conjuguer avec leurs politiques nationales.

La politique communautaire de transport ferroviaire s'est concrétisée le 13 mai 1965 par une Décision du Conseil (65/271/CEE) relative à l'harmonisation de certaines dispositions ayant une incidence sur la concurrence dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable, visant en particulier « à la réduction dans toute la mesure du possible des obligations de service public, à une compensation équitable des charges résultant de celles qui seront maintenues et de celles correspondant à des réductions tarifaires pour des motifs sociaux ». La décision précise que « les obligations inhérentes à la notion de service public imposées aux entreprises de transport ne devront être maintenues que dans la mesure où leur maintien est indispensable pour garantir la fourniture des services de transport suffisants ». Ainsi, alors que le traité de Rome avait reconnu la légitimité des obligations de service public, la Décision du Conseil en fait des dérogations devant être transitoires.

Ensuite, le 26 juin 1969, le Conseil a adopté le règlement 1191/69 (dit « règlement OSP » - obligations de service public), qui « considère qu'un des objectifs de la politique commune des transports est l'élimination des disparités qui se manifestent par l'imposition aux entreprises de transport par les États membres d'obligations inhérentes à la notion de service public et qui sont de nature à fausser substantiellement les conditions de concurrence et qu'il est nécessaire, dès lors, de supprimer les obligations de service public, mais que, toutefois, leur maintien est indispensable dans certains cas pour garantir la fourniture de services de transport suffisants ; que cette fourniture

13. Article 77 op. cit.

s'apprécie en fonction de l'offre et de la demande de transport existantes ainsi que des besoins de la collectivité ».

Pour la première fois dans le droit communautaire, le règlement définit le terme d'obligations de service public : « Par obligations de service public, il faut entendre les obligations que, si elle considérait son propre intérêt commercial, l'entreprise de transport n'assumerait pas ou n'assumerait pas dans la même mesure ni dans les mêmes conditions ».

La définition sera précisée dans le règlement 1370/2007 du 23 octobre 2007 comme « exigence définie ou déterminée par une autorité compétente en vue de garantir des services d'intérêt général de transports de voyageurs qu'un opérateur, s'il considérait son propre intérêt commercial, n'assumerait pas ou n'assumerait pas dans la même mesure ou dans les mêmes conditions sans contrepartie ».

Mais pour l'essentiel, on ne peut parler d'européanisation. Chaque État membre continue à mettre le primat sur ses enjeux spécifiques, ses intérêts nationaux et ses opérateurs, bien davantage que sur les réponses à apporter dans le cadre d'une politique commune.

C'est ainsi - aspect généralement peu abordé - que le Parlement européen, soutenu par la Commission a déposé un recours en carence contre le Conseil en 1982 devant la Cour de Justice des Communautés européennes. L'arrêt de la Cour du 22 mai 1985 (13/83) a déclaré que « le Conseil s'est abstenu, en violation du traité, d'assurer la libre prestation de services en matière de transports internationaux et de fixer les conditions de l'admission des transporteurs non résidents aux transports nationaux dans un État membre », ce qui a incité le Conseil à développer progressivement le processus d'européanisation des transports.

C'est avec l'Acte unique de 1986 que s'engagera véritablement l'européanisation des transports.

En 1991 est adoptée, dans la perspective de l'accomplissement du marché intérieur, la directive 91/440/CEE du Conseil du 29 juillet 1991 relative au développement de chemins de fer communautaires ; elle marque un pas décisif vers l'européanisation du secteur. Ses dispositions visent notamment l'indépendance de gestion, la séparation entre l'exploitation des services de transport et la gestion de l'infrastructure, les droits d'accès aux réseaux et de transit pour les regroupements européens d'entreprises ferroviaires et pour les entreprises ferroviaires effectuant des transports combinés internationaux de marchandises, ainsi que l'amélioration de la structure financière des entreprises. La directive souligne qu'« il convient que les États membres gardent la responsabilité générale du développement d'une infrastructure ferroviaire appropriée » et que, sur la base d'une consultation avec le gestionnaire de l'infrastructure, ils doivent définir les modalités régissant les paiements des redevances d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire. Alors qu'elle est souvent présentée comme une première étape de libéralisation du transport ferroviaire (à peine évoquée pour le fret[14]), la directive 91/440 permet de développer des processus de coopérations entre opérateurs nationaux et n'oblige qu'à la séparation comptable des activités. Elle ne met pas en cause les responsabilités des États et leur permet même de prendre en charge l'annulation des endette-

14. Article 10 **: «** 1. Les regroupements internationaux se voient reconnaître des droits d'accès et de transit dans les États membres où sont établies les entreprises ferroviaires qui les constituent, ainsi que des droits de transit dans les autres États membres pour les prestations des services de transport internationaux entre les États membres où sont établies les entreprises constituant lesdits regroupements.
2. Les entreprises ferroviaires relevant du champ d'application de l'article 2 se voient accorder un droit d'accès, à des conditions équitables, à l'infrastructure des autres États membres aux fins de l'exploitation de services de transports combinés internationaux de marchandises.
3. Les regroupements internationaux et les entreprises ferroviaires effectuant des transports combinés internationaux de marchandises concluent les accords administratifs, techniques et financiers requis avec les gestionnaires de l'infrastructure ferroviaire utilisée afin de régler les questions de régulation et de sécurité du trafic relatives aux services de transports internationaux visés aux paragraphes 1 et 2. Les conditions régissant ces accords doivent être non discriminatoires ».

ments antérieurs, sans que cela tombe sous le registre de l'interdiction des « aides d'État ».

Deux directives du Conseil du 19 juin 1995 sont venues ensuite préciser la nature des licences des entreprises ferroviaires (95/18/CE), la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la perception de redevances d'utilisation de l'infrastructure (95/19/CE).

En 1996, la Commission européenne a publié un Livre blanc « Une stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires » [COM(96)42 du 30 juillet 1996] et, sur la base de cette initiative, une nouvelle série de directives (« premier paquet ferroviaire ») est adoptée en 2001 : directive 2001/12/CE du 26 février, qui a renforcé la séparation entre l'infrastructure et les opérations de transport, établit des droits d'accès au réseau transeuropéen de fret ferroviaire et, au plus tard à partir de 2008, à l'ensemble du réseau ferré européen pour les services de fret internationaux ; directive 2001/13/CE du 26 février, qui crée le cadre pour qu'une licence accordée dans un État membre soit valide dans l'ensemble de l'Union et la directive 2001/14/CE du 26 février, qui établit un cadre transparent pour l'allocation des capacités sur l'infrastructure et sa tarification, requérant la création d'autorités de régulation indépendantes.

Sur la base d'un nouveau Livre blanc, « La politique européenne des transports à l'horizon 2010. L'heure des choix » [COM(2001)370 du 12 septembre 2001] et d'une nouvelle communication de la Commission en 2002 [COM(2002)18 du 23 janvier 2002], un « deuxième paquet » ferroviaire est adopté en 2004, visant à renforcer la sécurité, l'interopérabilité et l'ouverture à la concurrence du marché ferroviaire des marchandises au 1er janvier 2006 pour le fret international et au 1er janvier 2007 pour l'ensemble du fret (y compris domestique : directive 2004/51/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004) et instituant une Agence ferroviaire européenne.

En 2004, quelques semaines avant l'adoption du deuxième paquet ferroviaire, la Commission européenne publie le projet de « troisième paquet ferroviaire », « Poursuivre l'intégration du système ferroviaire européen » [COM(2004)140 du 3 mars 2004], visant la certification des conducteurs, les droits des passagers du transport ferroviaire international, l'ouverture du marché pour les services internationaux de transport de passagers (et le cabotage) et la qualité des services de transport de marchandises par chemins de fer. Le paquet est adopté en 2007 : outre le règlement n°1370/2007 du 23 octobre relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, le règlement n°1371/2007 du 23 octobre sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires, la directive 2007/58/CE du 23 octobre sur la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la tarification de l'infrastructure ferroviaire, la directive 2007/59/CE sur la certification des conducteurs de trains.

Le règlement n°1370/2007 du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route est le résultat d'un débat de 10 ans qui a traversé les institutions européennes pour revoir et actualiser le règlement de 1969. La Commission européenne voulait de longue date que tout transport ferroviaire comportant des obligations de service public fasse l'objet d'un contrat de service public et d'un appel d'offres, qu'il soit confié à un opérateur interne ou délégué à une entreprise privée, ce que refusaient aussi bien le Parlement européen que le Conseil.

Le règlement prévoit que « lorsqu'une autorité compétente décide d'octroyer à l'opérateur de son choix un droit exclusif et/ou une compensation, quelle qu'en soit la nature, en contrepartie de la réalisation d'obligations de service public, elle le fait dans le cadre d'un contrat de service public ». Le contrat de service public doit définir clairement les obligations de service public que l'opérateur doit remplir ainsi que les zones géographiques concernées et les contreparties convenues (art. 3). Le règlement précise en son article 5 que « sauf interdiction en vertu du droit national, toute autorité locale compétente, […] peut décider de fournir elle-même des services publics de transport de voyageurs ou d'attribuer directement des contrats de service public à une entité juridiquement distincte sur laquelle l'autorité locale compétente […] exerce un contrôle analogue à celui qu'elle

exerce sur ses propres services ["opérateur interne"] ». « Toute autorité compétente qui recourt à un tiers autre qu'un opérateur interne attribue les contrats de service public par voie de mise en concurrence, sauf dans les cas visés aux paragraphes 4 [lorsque le contrat porte sur des sommes ou des distances peu importantes], 5 [en cas d'urgence] et 6 [transport par chemin de fer, à l'exception du métro ou du tramway ».

La Commission européenne a ainsi dû s'incliner devant la volonté des co-législateurs. Mais elle est revenue à la charge par un document de travail [SEC(2011)391] du 28 mars 2011 accompagnant le Livre blanc « Feuille de route pour un espace européen unique des transports - Vers un système de transport compétitif et économe en ressources » [COM(2011)144 du 28 mars 2011], dans lequel, elle annonce qu'elle « proposera une initiative pour l'introduction de la mise en concurrence des contrats de service public, visant à assurer la fourniture efficace des services de haute qualité ».

Entre temps, une nouvelle communication de la Commission européenne du 17 septembre 2010 « concernant l'élaboration d'un espace ferroviaire unique européen » [COM(2010)474] souligne clairement que « le transport ferroviaire est un mode de transport écologique qui peut contribuer à établir de nouvelles formes de mobilité peu consommatrices d'énergie, limitant ainsi les risques d'aggravation de la pollution, de l'encombrement des voies de transport et (surtout s'il utilise de l'électricité issue de sources non fossiles) des changements climatiques. Il peut assurer des services de qualité, fiables et sûrs et facilite par là même le développement durable de l'économie européenne ».

Cette Communication souligne la nécessité de « garantir des conditions de concurrence équitables avec les autres modes de transport », en particulier par « des mesures visant à internaliser les coûts externes du transport de manière coordonnée et équilibrée pour tous les modes afin que la tarification prenne en compte le niveau des coûts externes pesant sur la société au sens large ».

Le nouveau Livre blanc de la Commission européenne du 28 mars 2011 sur les transports visait clairement à favoriser le transport ferroviaire, aussi bien pour le fret que pour les voyageurs. S'il souligne le fait qu'« il subsiste des obstacles au bon fonctionnement du marché intérieur et à une véritable concurrence en son sein », il met l'accent sur la nécessité de créer « un véritable espace européen unique des transports en supprimant les entraves restantes entre modes et entre systèmes nationaux, en favorisant le processus d'intégration et en facilitant l'émergence d'opérateurs multinationaux et multimodaux », davantage que sur l'application des règles de concurrence à chaque mode de transport. Il se prononce également pour « une plus grande harmonisation et une meilleure mise en œuvre des règles en matière sociale, environnementale, de sécurité et de sûreté, ainsi que des normes de service minimum et des droits des usagers ».

Ces éléments font du transport ferroviaire, avec la voie d'eau, le mode de transport qui est le plus en adéquation avec les objectifs de l'UE, tels qu'ils figurent dans les traités comme dans la stratégie 2020.

En 2013 la Commission européenne a proposé un « quatrième paquet » ferroviaire [COM(2013)25] comportant six propositions législatives concernant en particulier l'ouverture des marchés nationaux de transport de voyageurs à la concurrence, l'amélioration de la gestion de l'infrastructure, de normes et d'autorisations, la qualité de l'emploi ferroviaire. La procédure législative a conduit à un compromis politique entre le Conseil et le Parlement européen en avril 2016 visant l'ouverture à la concurrence des lignes commerciales de transport de voyageurs au plus tard en décembre 2020 et des lignes soumises à l'obligation de service public en décembre 2023. Le texte a été définitivement adopté en décembre 2016.

Dans sa proposition de 4ème paquet ferroviaire, la Commission européenne a voulu relancer l'idée d'une mise en concurrence obligatoire de tout contrat de service public, mais le Parlement et le Conseil ont exigé qu'après 2026 le futur règlement préserve la possibilité pour les autorités organisatrices de choisir entre le recours à une attribution directe et la mise en concurrence par appel d'offre.

Si la Commission européenne souligne que la mise en concurrence doit devenir la règle et l'attribution directe l'exception, dans les faits, les exemptions qui permettent l'attribution des contrats de gré à gré sont extrêmement vastes : pour les petits contrats, les petits marchés, les réseaux isolés, les situations d'urgence… et surtout si le contrat attribué directement a « pour effet d'améliorer la qualité des services et/ou la rentabilité par rapport à l'ancien contrat de service public attribué ». Cela assure une large flexibilité et conforte la liberté de choix des autorités organisatrices.

L'européanisation de l'électricité

Dès 1951, l'énergie est au cœur du premier traité d'intégration européenne, qui institue la CECA (Communauté européenne du charbon et de l'acier). Le charbon est en effet la forme d'énergie dominante à l'époque et était la clé de la reconstruction d'après-guerre. La coopération dans le domaine du charbon apparaît comme un élément majeur pour le développement économique comme pour établir la paix entre la France, l'Allemagne, l'Italie et les pays du Benelux.

On retrouve une composante énergétique en 1957 dans le traité Euratom signé à Rome entre les mêmes six États fondateurs, pour développer une coopération en matière d'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire[15]. Par contre, l'énergie est absente de l'autre traité de Rome, celui qui institue la Communauté économique européenne et il faudra attendre 2009 pour que la mise en vigueur du traité de Lisbonne instaure une politique énergétique commune.

Ce qui apparaît difficilement compréhensible aujourd'hui tient pourtant à des réalités structurelles. En matière d'énergie, il existe en Europe une série de diversités des situations et enjeux. Les ressources en énergie primaire sont abondantes ou rares, les besoins sont très différents en fonction des situations géographiques, économiques ou climatiques. Certains États membres ont longtemps été structurellement exportateurs, comme l'Allemagne, alors que d'autres étaient majoritairement importateurs, telle la France. Les intérêts opposés des uns et des autres, leurs choix de politique énergétique et de la manière d'assurer leur sécurité d'approvisionnement expliquent pourquoi de 1957 à 2009, les États membres ont voulu conserver la politique énergétique dans leur domaine de compétence, même si la Commission européenne a fait plusieurs propositions dans les années 1960 et 1970 pour définir des objectifs communs[16].

L'énergie n'est pas un domaine resté en dehors du processus d'intégration européenne. En fait à partir de l'Acte unique de 1986, les institutions européennes ont développé une compétence concernant l'électricité et le gaz, non sur la base d'objectifs et de politique communs, mais pour mettre en œuvre les quatre libertés fondamentales de circulation (des personnes, des marchandises, des services et des capitaux), avec l'objectif de construire un marché intérieur de l'électricité et un marché intérieur du gaz, fondés sur l'élimination progressive des obstacles aux échanges, ainsi que sur l'amélioration de l'efficacité des systèmes énergétiques ; mais ce processus a été déséquilibré au départ, puisqu'il ne s'accompagnait ni d'une politique énergétique commune ni d'objectifs européens en matière de solidarité et de cohésion.

L'objectif de libre circulation a conduit les institutions européennes à mettre en cause des monopoles nationaux, régionaux ou locaux existants dans tous les pays européens (les « monopoles historiques »), à développer un processus de libéralisation, fondé sur l'introduction progressive de

15. Ce traité est souvent présenté comme un modèle dont on pourrait s'inspirer pour une coopération européenne dans l'énergie. Cf. Michel Derdevet, *L'Europe en panne d'énergie : pour une politique énergétique commune*, Descartes, 2009.

16. Mémorandum sur une politique énergétique commune présenté par les exécutifs des trois Communautés au Conseil CECA en juin 1962 ; Projet de directive de 1964 concernant la réalisation de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services pour les activités non salariées relevant des branches électricité, gaz, eau et services sanitaires [COM(1964) 350] ; Premières lignes directrices pour une politique énergétique commune présentées au Conseil en décembre 1968 ; Communication sur une nouvelle stratégie de politique énergétique pour la Communauté transmise au Conseil en juin 1974.

la concurrence, en élaborant des directives marché intérieur, intégrant les spécificités de chaque énergie, tout en laissant aux États membres la responsabilité de conduire ou pas des privatisations.

À la différence d'autres secteurs, l'électricité doit être produite à partir de sources d'énergie primaire, qui existent de manières très différentes selon les territoires. Certains États membres de l'UE avaient beaucoup de ressources énergétiques (charbon et lignite en Allemagne et en Europe centrale, gaz aux Pays-Bas, pétrole et gaz en mer du Nord pour le Royaume-Uni, hydroélectricité en Europe du Nord, ainsi qu'en France, etc.).

En même temps, l'électricité se stockait rarement et il faut qu'à tout moment la production permette de satisfaire une demande qui évolue fortement selon les lieux, les moments et les saisons. Les réseaux de transport et de distribution doivent permettre cet équilibrage ; mais le coût de transport de l'électricité est croissant avec la distance (du fait de pertes). Cela implique également une coopération forte entre les acteurs ; c'est la raison pour laquelle tous les États européens avaient été amenés à mettre en place des systèmes intégrés de production-transport-distribution, soit à l'échelle nationale (comme cela avait été le cas en Angleterre, en Italie ou en France), soit au niveau régional (Allemagne), avec partout des monopoles territoriaux, que la logique de libre circulation et de marché intérieur est venue mettre en cause. Par ailleurs, les réseaux physiques de transport et de distribution relèvent pour l'essentiel d'un monopole naturel. Il existe en Europe des obstacles naturels aux échanges (îles, presqu'îles, pays éloignés) et des caractéristiques très différentes d'offres et de systèmes énergétiques, des dépendances plus ou moins accentuées en matière de sécurité d'approvisionnement ; plutôt qu'un marché intérieur unifié, existent dans les faits des marchés régionaux ; ces diversités sont structurelles et elles continueront à marquer longtemps la situation, limitant les possibilités d'un véritable « marché intérieur » intégré.

Deux premières directives du Conseil relatives au transit d'électricité sur les grands réseaux (90/547 et 91/296) ont d'abord été adoptées à la demande de la France et au nom des objectifs de libre circulation, visant en particulier à empêcher l'Espagne de lui interdire d'exporter son électricité vers le Portugal. Il faudra attendre juin 1996, dix ans après l'Acte unique, pour que le Conseil aboutisse à un compromis sur la base d'un accord franco-allemand et que soit adoptée la directive 96/92 du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 1996, qui marque une première étape dans la réalisation du marché intérieur de l'électricité avec une ouverture minimale à la concurrence pour les gros consommateurs, l'accès des tiers aux réseaux, la possibilité pour les États de définir des « obligations de service public » et une politique énergétique à long terme.

La directive 2003/54 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 poursuit le processus de libéralisation, avec l'ouverture des marchés en 2004 pour les professionnels et au 1er juillet 2007 pour tous les consommateurs, l'obligation de séparation comptable puis juridique des réseaux et certaines obligations de service public et de service universel. Puis la directive 2009/72 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009, applicable par étapes en mars 2011 et mars 2012, reconnaît la capacité des États membres de définir les critères pour les capacités de production, pose le principe de dissociation comptable des réseaux de transport et de distribution, réglemente les objectifs, missions et compétences des autorités nationales de régulation (tarifs de transport et de distribution, coopération transfrontière, surveillance des plans d'investissement des gestionnaires de réseau de transport) et définit les relations avec l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (Acer), établie par le règlement 713/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009.

Les règles d'organisation du secteur ont pour objectif de développer un marché intérieur de l'électricité concurrentiel, sûr et durable sur le plan environnemental. Le principe est celui du libre choix de son fournisseur par chaque utilisateur, le réseau devant en permettre la réalisation.

En matière d'obligations de service public et de service universel, l'article 3 de la directive, du 13 juillet 2009, définit le service universel : le droit d'être approvisionné en électricité d'une qua-

lité définie, à des prix raisonnables, aisément et clairement comparables et transparents et non discriminatoires. Pour les clients résidentiels et éventuellement les petites entreprises, « les États membres peuvent imposer aux entreprises du secteur de l'électricité, dans l'intérêt économique général, des obligations de service public qui peuvent porter sur la sécurité, y compris la sécurité d'approvisionnement, la régularité, la qualité et le prix de la fourniture, ainsi que la protection de l'environnement, y compris l'efficacité énergétique et la protection du climat ». Les consommateurs nationaux doivent avoir un accès égal aux entreprises d'électricité ; la défense du client vulnérable est intégrée ; les clients doivent avoir accès à de nombreuses informations concernant la nature de l'électricité dont ils disposent ; les États doivent imposer des mesures favorisant la cohésion économique et sociale, la protection de l'environnement et la lutte contre le changement climatique, et doivent informer la Commission des mesures mises en œuvre afin de faire appliquer la directive.

Le règlement n°713/2009 du 13 juillet 2009 a institué une Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (Acer), dotée de la personnalité juridique.

En octobre 2014, le Conseil européen a adopté les grands objectifs énergétiques à l'horizon 2030. Par la suite, un nouveau paquet de propositions législatives en matière d'énergie a été présenté par la Commission européenne le 30 novembre 2016. Sous le titre « Énergie propre », le paquet contient huit projets d'actes, dont quatre sur le fonctionnement du marché intérieur de l'électricité et la coopération des régulateurs européens au sein de l'ACER. La mise en œuvre du paquet cherche à soutenir la transition énergétique[17] et la création d'emplois et de développement, en particulier par de nouvelles mesures d'efficacité énergétique et la réduction de 30% de la consommation d'énergie d'ici 2030, ainsi que le développement d'énergies renouvelables pour que leur part dans la consommation européenne atteigne au moins 27% (voire même 50%) en 2030 à un moindre coût. Les propositions visent aussi à créer un cadre plus propice à une implication plus active des consommateurs dans le marché intérieur (« prosumers ») avec une série de droits nouveaux devant leur être conférés : produire, stocker et revendre de l'énergie sur le réseau, participer à des communautés locales d'énergie, contractualiser avec un agrégateur sans le consentement du fournisseur, avoir accès à au moins un comparateur d'offres certifié.

Parallèlement, le secteur électrique a fait l'objet d'intenses réorganisations : les principaux « opérateurs historiques », qui avaient une base nationale, ont d'abord cherché à partir de la fin des années 1990 à compenser l'ouverture - même limitée - de leurs marchés intérieurs, puis à profiter des opportunités de la libéralisation en développant des stratégies offensives de conquêtes des autres marchés européens (exportations, prises de participations, rachats, fusions, etc.) au point qu'un oligopole de quatre grands groupes européens (GDF-Suez, EDF, E.ON, RWE) domine aujourd'hui et structure le cœur du marché européen, même si à côté existent d'autres opérateurs.

La plupart des opérateurs, qui étaient il y a 20 ans généralement des entreprises publiques nationales ou locales, ont aujourd'hui un statut d'entreprise privée et sont majoritairement détenus par des capitaux privés : s'il n'existe pas dans les directives européennes d'obligation juridique de privatisation des opérateurs, la dynamique de libéralisation et l'européanisation des grands opérateurs amènent progressivement les autorités publiques nationales à s'engager dans cette voie.

L'européanisation du secteur postal

Au moment de la création des Communautés européennes, le secteur postal était marqué par son développement historique en tant que service public national où chaque service postal reposait sur des situations sociales, géographiques, économiques et politiques différentes des futurs États membres.

17. La première des huit propositions législatives a été adopté fin mai 2018 - Directive (UE) 2018/844 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments et la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique.

La création de l'Union Postale Internationale à la fin du XIXe siècle a mis en place un cadre de coopération internationale entre les administrations postales pour la mise en place d'un espace postal unifié au niveau mondial. Toutefois, les normes internationales adoptées au sein de l'UPU régissaient les activités postales transfrontalières[18] et ne cherchaient pas, par principe, à réglementer la libéralisation du secteur. En revanche, par les exigences qu'elles ont imposées, les normes UPU ont été la source de certaines obligations pour les administrations postales nationales.

En Europe la nécessité de resserrer la coopération entre les États membres de la CECA a été soulignée dès 1955 par la conférence de Messine et le rapport Spaak. Par la suite, et dans le contexte de la création de la Communauté économique européenne (traité de Rome, 1957), il a été envisagé de créer une « Communauté européenne des postes et télécommunications » mais le projet a été abandonné en 1959 lors de la création, sur une base européenne plus large, de la Conférence européenne des administrations des postes et télécommunications (CEPT), reposant sur un cadre de coopération administrative renforcée, dont les décisions n'avaient pas de force obligatoire dans les États membres.

Pendant les décennies suivantes, des propositions se sont succédées au niveau communautaire visant à mettre une place une certaine harmonisation postale (simplification des tarifs, réduction des tarifs postaux intracommunautaires, péréquation tarifaire communautaire, création d'un timbre postal européen, application du tarif national aux échanges intracommunautaires, instauration d'un prix uniforme ou de tarifs communautaires spécifiques, etc.). Cependant, aucune de ces propositions, issues notamment de la Commission ou du Parlement européen[19], n'ont abouti à des décisions de la CEE pour le secteur postal.

Suite à l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen, le Conseil des ministres a invité la Commission, en septembre 1989, à préparer des mesures communautaires dans le secteur postal visant la réalisation du marché intérieur.

Par la suite, plusieurs étapes ont précédé l'adoption en 1997 de la première législation communautaire spécifique sur le secteur postal[20]. Il s'est agi notamment du débat autour du « Livre vert sur le

18. La Convention UPU est revue par les Congrès de l'organisation tous les 5 ans.

19. La Commission européenne avait avancé en 1965 une proposition de directive visant l'introduction d'un tarif uniforme dans la Communauté (converti en monnaies nationales) pour les lettres jusqu'à 20 g et les cartes postales (représentant environ 80% des envois de correspondance) puis, en 1991, dans son Livre vert sur le secteur postal elle a avancé l'option d'un timbre poste européen. L'idée d'un timbre supranational unique a été discutée aussi à plusieurs reprises à partir de 1959 par la Conférence européenne des Postes et des Télécommunications et le Parlement européen est revenu sur ces propositions dans une résolution et un rapport au début des années 1980. Mais ces propositions n'ont pas été retenues.
Plus récemment, en France, certains sont allés plus loin dans ce sens pour imaginer que lorsque « *le prix du timbre sera le même en France, en Allemagne, en Espagne, en Italie, en Grèce, etc., la question d'après, c'est la fusion des postes européennes* ». Selon ce même avis, « *Il est possible que la poste devienne, dans les prochaines années, le premier service public européen.* » (Stoffaës dans Larcher, 2001, p. 51.) Àl'évidence, le processus d'européanisation, tel que mis en œuvre jusqu'à présent, n'a rejoint aucune de ces pistes.

20. Auparavant, les principes généraux du droit ont été appliqués dans les décisions et interventions liées aux services postaux, notamment la libre circulation des biens et des services, des restrictions aux libertés pour des raisons non économiques d'intérêt général, les règles de concurrence, le principe de neutralité (art. 222 TCE). Ainsi, la situation légale du monopole postal a évolué depuis les années 1980 et l'intervention de la Commission européenne a pu jouer un rôle important (voir notamment la jurisprudence concernant le statut légal des services express qui ont été sortis du monopole de l'administration postale pour être qualifiés de services non standards mais à valeur ajoutée et de ce fait non réservés). Puis, au début des années 1990, une réflexion était en cours sur un choix éventuel de l'article 90, paragraphe 3 du Traité comme base juridique pour certaines propositions de directives. Toutefois, le Parlement européen a demandé à la Commission que l'article 100A du Traité constitue l'unique base juridique des propositions futures, sous forme d'une directive unique, considérant que les mesures devaient être adoptées par le législateur européen et que le Parlement devait être associé pleinement au processus législatif. Voir par exemple la Résolution sur le Livre vert sur le développement du marché unique des services postaux du 22 janvier 1993 et Résolution sur le Marché unique des services postaux du 25 juin 1993, Résolution sur les services postaux du 29 octobre 1993.

développement du marché intérieur des services postaux » [COM(91)476], qui a créé un cadre de discussion particulier pour le processus décisionnel dans le secteur postal, qui n'a pas eu d'équivalent dans le secteur énergétique ou les transports.

Ce document soulevait notamment le problème du manque d'harmonisation entre les services postaux des États membres et de ses implications pour le marché intérieur. Il proposait les principes clés d'une action communautaire : garantir un service universel à des prix abordables, d'une qualité raisonnable et accessible à tous et, autant que possible, un service ouvert à la concurrence. La Commission considérait que trois options ne sont pas compatibles avec ces principes : la libéralisation totale du secteur, l'harmonisation complète et le statu quo. Pour elle, une approche plus équilibrée devait être favorisée, basée sur une harmonisation sélective pour garantir partout dans la Communauté un service universel de qualité, combiné avec une ouverture progressive à la concurrence des autres services[21]. Le processus de consultation publique autour du Livre vert et les négociations qui ont suivi au sein du Conseil et entre le Conseil et le Parlement allaient suivre cette dernière approche en précisant le niveau d'harmonisation et le degré de concurrence admissibles par tous.

Ce processus décisionnel au niveau communautaire avait lieu en même temps que des négociations commerciales internationales dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce[22] étaient lancées en 1986 à Punta del Este (le cycle d'Uruguay, puis le cycle de Doha) pour tenter d'élargir les principes de base du commerce libéralisé au commerce international des services. Le cadre de cet accord adopté en 1994 (4 ans plus tard que prévu initialement - appelé AGCS, en anglais, GATS) recouvre les services postaux. Étant donné que la situation juridique internationale était caractérisée par une tendance à l'ouverture des marchés postaux, « la compatibilité des initiatives réglementaires communautaires avec celles des autres parties du monde (…) est nécessaire afin de faciliter l'accès des opérateurs européens à d'autres marchés situés hors de la Communauté et vice versa » [COM(95)227].

La proposition de directive pour « le développement des services postaux, communautaires et l'amélioration de la qualité de service » a été publiée par la Commission en 1995. Après de longs débats avec le Parlement européen et le Conseil, elle a été adoptée le 16 décembre 1997 (directive 97/76/CE). La directive définit un service universel minimum ambitieux et permet aux États membres de mettre en place un « secteur réservé » (monopole) partiel maximum afin de ne pas dépasser ce qui nécessaire pour assurer le financement du service universel, avec un calendrier pour la poursuite du processus de libéralisation. La deuxième directive postale 2002/39/CE du 10 juin 2002 a notamment limité le secteur réservé et a décidé la libéralisation complète du courrier transfrontalier au 1er janvier 2003, sauf exceptions justifiées pour maintenir le service universel. La troisième directive postale 2008/6/CE du 20 février 2008 constitue l'étape finale du processus d'ouverture progressive du marché postal mais des travaux préliminaires sont en cours pour préparer la modification de la directive pour ce qui concerne le service universel (propositions attendues en 2019 ou après). Il en résulte un périmètre harmonisé de libéralisation du secteur postal avec un niveau minimum de service universel et quelques critères de qualité pour le service transfrontalier.

Selon la directive, telle que modifiée, le service universel comporte « au moins cinq jours ouvrables par semaine, sauf circonstances ou conditions géographiques jugées exceptionnelles par les autorités réglementaires nationales (…) au minimum :

- une levée,
- une distribution
- au domicile de chaque personne physique ou morale ou, par dérogation, dans des conditions déterminées par l'autorité réglementaire nationale, dans des installations appropriées. »

21. Sachant que le secteur postal étant déjà en partie libéralisé (selon le Livre vert, environ 50% des revenus étaient réalisés dans les secteurs non réservés - il s'agit notamment des services de messagerie et, dans certains États membres, des services express, le courrier direct et transfrontalier).

22. Le GATT a été établi après la deuxième guerre mondiale et a été remplacé par l'OMC à partir de 1994.

Le service universel comprend « au minimum les prestations suivantes :

- ✦ la levée, le tri, le transport et la distribution des envois postaux jusqu'à 2 kilogrammes,
- ✦ la levée, le tri, le transport et la distribution des colis postaux jusqu'à 10 kilogrammes,
- ✦ les services relatifs aux envois recommandés et aux envois à valeur déclarée.

Les autorités réglementaires nationales peuvent relever la limite de poids de la couverture du service universel pour les colis postaux jusqu'à un poids ne dépassant pas 20 kilogrammes et peuvent fixer des régimes spéciaux pour la distribution à domicile de ces colis » (article 3 de la directive 67/97).

Le service universel comprend aussi bien les services nationaux que les services transfrontières et sa prestation doit « ne pas être interrompue ou arrêtée, sauf cas de force majeure ».

Le service universel représente donc une partie importante du service postal, qui concerne la mission postale la plus traditionnelle des opérateurs historiques.

La directive permet également de : définir des normes de qualité de service[23] ; garantir des voies de recours, de règlement des litiges et d'indemnisation pour les utilisateurs ; désigner un opérateur comme prestataire du service universel ; garantir les « exigences essentielles », y compris le respect des conditions de travail et des régimes de sécurité sociale, le respect des conventions collectives, la protection de l'environnement, l'aménagement du territoire ; garantir un service identique pour les utilisateurs dans des conditions comparables (égalité de traitement) et sans discrimination « pour des raisons d'ordre politique, religieux ou idéologique » et mettre en place des dispositifs précis d'évolution en fonction de l'environnement technique, économique et social, ainsi que des besoins des utilisateurs ; décider d'un tarif unique sur tout le territoire national pour chacun des services faisant partie du service universel et garantir qu'il soit abordable pour tous les utilisateurs.

Elle exige que « […] les États Membres prennent des mesures pour que la densité des points de contact et d'accès tienne compte des besoins des utilisateurs » (article 3, paragraphe 2). Toutefois, elle laisse aux États membres la liberté de choisir les critères d'accessibilité aux points postaux.

La possibilité de financement du surcoût du service universel par l'existence d'un secteur réservé pour une partie du service est supprimée mais le texte offre de larges marges de manœuvre en matière de financement lors de la transposition. Cela implique de calculer précisément ce surcoût, puis de définir son mode de financement et de compensation. Ainsi la directive permet soit des subventions publiques, soit un financement par les utilisateurs, soit un système « play or pay » dans lequel un nouvel entrant ou un concurrent potentiel s'engage soit à respecter et à prendre en charge l'ensemble des obligations de service universel au même titre et dans les mêmes conditions que l'opérateur historique, soit à verser une redevance à un fonds de compensation, en pourcentage de son chiffre d'affaires, en fonction des engagements qu'il prend, de façon à égaliser les conditions de concurrence.

Le choix des pratiques tarifaires du tarif universel est laissé à la discrétion nationale, dans le cadre des principes tarifaires posés par la directive (en particulier, article 12) :

- ✦ prix abordables « tels que tous les utilisateurs aient accès aux services offerts », et possibilité de services postaux gratuits pour des personnes aveugles et malvoyantes ;

23. La qualité du service postal apparaît comme une composante essentielle de la directive 97/67/CE qui l'évoque dès son titre. Les normes de qualité visent en particulier les délais d'acheminement, ainsi que la régularité et la fiabilité des services (art. 16). Les normes de qualités fixées au niveau national pour le service universel doivent être « compatibles avec les normes fixées pour les services transfrontières intracommunautaires » (J+3 pour 85% des envois et J+5 pour 97% des envois. L'objectif J+3 pour 85% des envois est celui qui avait été fixé de manière informelle par le CEPT pour le courrier transfrontalier, mais il semble que les résultats transfrontaliers intra-communautaires étaient de seulement 40% au début des années 1990, étant donné le caractère non contraignant de l'objectif). Les États membres peuvent définir des normes de qualité plus exigeantes.

- ✦ prix orientés sur les coûts incitant une prestation efficace, mais possibilité d'appliquer un tarif unique sur l'ensemble du territoire national et/ou au courrier transfrontière, ainsi que des accords tarifaires individuels ;
- ✦ tarifs transparents et non discriminatoires, y compris en cas de tarifs spéciaux, par exemple pour les services aux entreprises, aux expéditeurs d'envois en nombre ou aux intermédiaires chargés de grouper les envois de plusieurs utilisateurs.

En outre, la directive prévoit un mécanisme permettant au Comité Européen de Normalisation (CEN) d'élaborer et d'adopter des normes harmonisées nécessaires à l'amélioration de l'interopérabilité des réseaux postaux et la qualité de service rendue aux utilisateurs, ainsi qu'à la normalisation des systèmes de mesure. En fait, le CEN avait reçu dès 1996 une demande de mise au point de normes européennes pour le secteur postal (mandat M/240 pour la CEN/TC331). La première norme européenne en matière de services postaux a été adoptée en 2000[24] et d'autres normes ont été approuvées depuis lors[25].

En relation avec les opérateurs postaux, la directive postale exige notamment que les États membres garantissent « un accès transparent et non discriminatoire aux éléments de l'infrastructure postale », « lorsque cela s'avère nécessaire pour protéger les intérêts des utilisateurs et/ou pour encourager une réelle concurrence, et compte tenu des conditions et de la législation nationale ».

Une décision de la Commission européenne (2010/C 217/07) du 10 août 2010 institue le Groupe des régulateurs européens dans le domaine des services postaux visant à apporter conseil et assistance à la Commission pour développer le marché intérieur pour les services postaux, pour l'application uniforme du cadre réglementaire européen dans tous les États membres et pour consulter les acteurs du marché, les consommateurs et utilisateurs.

En 2015, la Commission a lancé une consultation sur la livraison transfrontalière des colis en vue d'une proposition législative en la matière dans le contexte de la place croissante de la messagerie dans l'économie postale suite au développement du commerce électronique. Le règlement 2018/644 du 18 avril 2018 relatif aux services de livraison transfrontière de colis vise notamment à rendre ces services plus abordables[26] par des obligations de transparence, évaluation et information sur les tarifs (pour les opérateurs postaux ayant plus de 50 employés), ainsi qu'à donner aux autorités des moyens renforcés de réglementation du marché. La Commission européenne doit publier au plus tard le 31 mars de chaque année, sur un site Internet neutre et non commercial, les données publiques concernant les tarifs recueillies par les autorités nationales de réglementation.

Ce règlement prévoit en particulier l'obligation pour les prestataires de services de livraison de colis de communiquer à l'autorité réglementaire nationale de l'État membre dans lequel ils sont établis des informations concernant le nombre de personnes ayant travaillé pour eux, y compris les ventilations selon le statut professionnel, notamment le nombre de ceux travaillant à temps plein, à temps partiel, en statut temporaire ou sous statut d'indépendant. La mise en œuvre de cette obligation, même si elle concernera seulement une partie des opérateurs, assurera une meilleure connaissance des évolutions sociales, étant donné que la directive 97/67/CE ne prévoit pas de dispositions similaires.

---

24. PR XP ENV 13712 - services postaux - formulaires - vocabulaire harmonisé.

25. Pour la liste complète voir https://standards.cen.eu/dyn/www/f?p=204:32:0::::FSP_ORG_ID,FSP_LANG_ID:6312,34&cs=1D2E-3D18A259B3783FCC5B0462DD56638

26. Aujourd'hui, les prix de livraison transfrontalière sont de trois à cinq fois plus élevés que les prix domestiques et une bonne partie de la différence de prix ne s'explique pas par des différents de coûts de livraison (sont donnés les exemples de l'envoi d'un colis de Bruxelles à Cologne qui coûte 16 euros alors que l'envoi d'un paquet de Munich à Berlin coûte seulement 4 euros ; ou l'envoi d'un colis des Pays-Bas en Espagne qui coûte 8,73 euros alors que l'envoi du même colis de l'Espagne aux Pays-Bas coûte 30,37 euros).

2E PARTIE
L'EUROPÉANISATION ET SES EFFETS

MONOGRAPHIES NATIONALES

On trouvera en annexe les 4 monographies nationales élaborées par des chercheurs de chacun des pays. Elles mettent en perspective les effets aujourd'hui recensés et connus des politiques européennes de libéralisation dans chacun des trois secteurs faisant l'objet de cette étude[27].

Ces monographies apparaissent marquées en profondeur par les caractéristiques et histoires nationales, qui permettent d'approcher le fait que les mêmes règles et directives européennes coexistent avec des modes d'organisation et de régulation souvent fort différents entre les États membres, et de prendre en compte les attentes diversifiées des acteurs.

Ces monographies renvoient à des « histoires longues », à des changements comme à des continuités historiques, à des rapports et tensions entre diversité - liée aussi bien à l'histoire qu'aux volontés des États membres - et unité - de tendances convergentes et de valeurs communes.

Slovaquie

La Slovaquie est le dernier État membre des 4 pays de notre étude à avoir rejoint l'Union européenne en mai 2004.

Il faut ici insister sur l'ampleur des bouleversements vécus par ce pays du centre du continent européen en quelques années. Après s'être vu imposer un système totalitaire du « coup de Prague » de 1948 à la « révolution de velours » de 1989, en passant par la répression du « printemps de Prague » de 1968, cet État s'est engagé dès 1990 dans la voie de la désétatisation, avec ce qu'il est convenu d'appeler la « grande » et la « petite » privatisation, la recherche d'une voie vers une « économie de marché », la séparation d'avec la République Tchèque en 1993, la volonté de rejoindre l'Union

27. Leur contenu n'engage que leurs auteurs.

européenne, qui impliquera l'importation accélérée de l'« acquis communautaire » de l'époque[28] jusqu'à l'adhésion de mai 2004, la réunion des conditions pour rejoindre la zone euro en 2009[29].

On peut aisément comprendre que dans un tel contexte historique national et avec une tendance dominante dans l'Union européenne à promouvoir la libéralisation, la plupart des acteurs Slovaques se soient inscrits dans cette dynamique. Pas seulement par effet de « balancier », en contrepoint aux 40 années d'étatisme bureaucratique, sur-réglementeur et paternaliste, de « services publics monopolistes d'État » égalitaires et très bon marché pour les utilisateurs, des sortes de « low cost » avant leur invention…, souvent médiocres et inefficaces, mais aussi parce que dans l'histoire de la Slovaquie n'a pas existé de doctrine établie de « service public », pouvant servir de référentiel[30].

Cela s'est traduit d'abord par une volonté de « restitution » de la propriété des opérateurs publics, parfois par l'ouverture à des investisseurs et opérateurs d'autres pays européens, le plus souvent par l'émiettement des droits de propriété.

Les données et références réunies dans cette monographie ne dressent pas un tableau idyllique de la situation actuelle des services d'intérêt général en Slovaquie, mais pointent de réelles améliorations par rapport à la situation antérieure :

- la possibilité d'une liberté de choix pour les utilisateurs sur certains segments du secteur postal, mais aussi les alternatives offertes par l'entrée de nouveaux opérateurs dans le ferroviaire,
- une meilleure prise en compte des usagers, avec, par exemple, la création d'un ombudsman dans le service postal, ou, dans le secteur électrique, quoique d'usage moins important en matière de chauffage, l'attention envers la problématique de la précarité énergétique, qui n'était pas une préoccupation de l'action publique pendant le régime totalitaire,
- une amélioration de la qualité de fourniture et de services, soit par modernisation des services fournis par l'entreprise historique, comme le témoigne la situation dans le secteur postal, soit par de nouveaux services offerts par de nouveaux opérateurs ; la mesure de la qualité se développe également, dans tous les secteurs, même si c'est de manière hétérogène,
- des prix, bien sûr sans comparaison avec la situation antérieure, mais qui restent accessibles ; en outre, la gratuité du transport ferroviaire pour certaines catégories de voyageurs favorise l'utilisation du transport collectif ;
- des capacités retrouvées d'investissements pour les opérateurs, voire de profitabilité pour l'État actionnaire ; ainsi, la régulation des prix et le régime de compensation du service universel postal assurent, avec la gestion renouvelée du service, non seulement une certaine amélioration du service mais aussi, ces dernières années, la rentabilité de l'entreprise publique.

La « libéralisation » telle qu'elle est présentée et analysée ne se présente ni comme « sauvage », ni comme « ultra ». Les éléments de concurrence qui ont été introduits restent limités et semblent à ce stade être davantage des aiguillons pour améliorer la qualité et l'efficacité des services. En outre, la concurrence peut se développer de manière différenciée, selon qu'il s'agit de clients professionnels ou particuliers, comme le montre le secteur de l'électricité.

---

28. Pour ce qui concerne les SIG, avec seulement l'article 90 sur la possibilité de ne pas appliquer les règles de concurrence si cela empêche l'accomplissement de leur mission particulière, et l'article 16 du traité d'Amsterdam faisant état de leur place dans les « valeurs communes » et de leur rôle pour assurer la cohésion sociale et territoriale, sans effet juridique direct, mais pas encore l'effet de la Charte des droits fondamentaux qui n'est que « proclamée » en 2000, et bien sûr ni l'article 14 et le Protocole 26 du traité de Lisbonne, ni le socle des droits sociaux de 2017.

29. L'euro a été introduit le 1er janvier 1999 dans 11 États membres de l'UE (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Finlande, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas et Portugal), rejoints par la Grèce au 1er janvier 2001, la Slovénie en 2007, Chypre et Malte en 2008, la Slovaquie en 2009, l'Estonie en 2011, la Lettonie en 2014 et enfin la Lituanie en 2015.

30. Ni pendant l'Empire austro-hongrois, ni dans l'entre deux guerres mondiales, ni pendant la période totalitaire.

Pour autant, la monographie souligne le besoin d'une régulation active, ce dont témoigne l'expérience en 2012 d'arrêt de la régulation des prix de l'énergie destinée aux petites entreprises, qui a amené des augmentations incontrôlables ou la nécessité d'introduire des mécanismes de régulation incitant à un fonctionnement plus efficace. De même, la monographie montre les obstacles que tendent à mettre, sous des formes variées, les anciens monopoles d'État à l'entrée, telle qu'elle est réglementée, sur les marchés en concurrence, soulignant la nécessité de régulation spécifique de la concurrence.

La concurrence, surtout si continuent à être levés les obstacles à l'entrée de nouveaux opérateurs, comme nombre d'acteurs le souhaitent, ne peut que conduire à des polarisations et au développement d'inégalités, qui impliqueront des initiatives et politiques publiques, nationales comme européennes.

Allemagne

Les contrastes apparaissent saisissants entre la Slovaquie et l'Allemagne, un des 6 États fondateurs de la construction européenne, de la CECA de 1951 aux traités de Rome de 1957 (CEE et Euratom, en passant par le projet avorté de CED), dont les succès, particulièrement économiques et monétaires, sont marquants.

Encore que… Seul le temps long permet d'appréhender les enjeux qui ont conduit à l'Allemagne d'aujourd'hui.

D'abord, l'intégration accélérée de la RDA à partir de 1990, dont les caractéristiques étaient proches de la Slovaquie, avec l'obligation de reprendre le modèle économique et social de l'Ouest, les nouveaux Lander de l'Est, la parité des marks, etc. Ainsi la monographie souligne que les anciennes structures de la RDA ont été intégrées dans les structures existantes de la RFA.

Ensuite le fait essentiel que l'Allemagne de l'ouest qui s'engage dans la construction européenne a subi coup sur coup deux défaites, est occupée par les 3 pays vainqueurs et est gravement détruite dans ses infrastructures et son économie. À la différence de la France de l'époque, dont l'État centralisé pilote la reconstruction, l'Allemagne ne construira qu'un État central - fédéral - moins interventionniste et décentralisé, fondé sur le principe de subsidiarité, car les alliés veulent éviter le retour des konzerns du IIIème Reich. Il faut également prendre en compte les effets de la crise de 1929, de l'hyper-inflation des années 1930, des conditions qui ont amené le nazisme.

La reconstruction de la République fédérale allemande se fera dans ce contexte fort contraint et sera cimentée de manière fort consensuelle par une philosophie politico-économique qui est celle de l'« économie sociale de marché », de l'« ordo-libéralisme ».

Dans le contexte du keynésianisme dominant d'après-guerre, cette doctrine n'est ni celle de l'État orchestrateur et acteur à la française, ni l'État minimal et ultra-libéral à la Hayek, mais un État (au niveau fédéral-Bund, comme à celui des États Lander) qui se porte garant d'un libéralisme à la fois économique et politique, organisé et tempéré.

De manière synthétique, l'ordo-libéralisme est à la fois :

- un État fort qui fixe les règles de la vie en commun et de l'intérêt général, veille à leur mise en œuvre et à leur contrôle, qui fait confiance aux acteurs, qui incite davantage qu'il n'agit lui-même ;
- le principe de subsidiarité pour régir les rapports entre les collectivités humaines et les autorités publiques, consistant à ne confier de responsabilités à un niveau que ce qu'il est mieux à même de faire que chaque acteur agissant séparément ;
- des finances publiques solides et équilibrées, une politique monétaire concentrée sur la stabilité des prix ;
- l'élaboration et le contrôle de règles de concurrence équitables entre les acteurs écono-

miques, évitant les distorsions, les monopolisations et les subventions, favorisant l'émulation et l'innovation ;

- ✦ l'ouverture aux échanges et aux marchés mondiaux et la réduction des formes de protectionnisme ;
- ✦ l'organisation du dialogue citoyen, sociétal et social, de la participation, pour décider et mettre en œuvre les formes d'échanges, de négociations, de vie collective dans l'entreprise et la cité, pour adapter les règles de vie collective à l'évolution des situations et des besoins, avec ainsi une place importante reconnue et organisée pour les organisations syndicales (le DGB au plan interprofessionnel, Ver.di dans le secteur des services[31])
- ✦ l'ouverture et l'intégration.

Dans cette problématique, les « services publics » ne font pas l'objet d'une doctrine juridique, économique et politique comme c'est le cas en France (cf. infra), mais d'une vision pragmatique, que peut synthétiser l'expression *Daseinsvorsorge* (littéralement les services du bien-être social)…

L'organisation du système électrique depuis la seconde guerre mondiale traduit bien cette « alchimie » complexe et évolutive, avec aujourd'hui plus de 4 000 opérateurs, certains privés comme l'oligopole des quatre principaux producteurs et transporteurs, avec des accords de démarcation-coopération entre eux, d'autre publics ou mixtes, comme des entreprises municipales (*Stadtwerke*), évitant ainsi la constitution d'un monopole national pouvant abuser de sa situation dominante, mais permettant, d'une part, une certaine oligopolisation à l'échelle nationale et, d'autre part, des actions locales.

Ces références structurantes de la vie économique et sociale allemande permettent d'éclairer les données, connaissances et apports précis que les chercheurs du Centre de compétences sur l'économie publique et les services publics de Leipzig ont rassemblés pour la monographie Allemande.

Ils soulignent qu'après une trentaine d'années de mise en œuvre de politiques de libéralisation, la situation actuelle reste marquée par un quasi-monopole de facto dans le ferroviaire, un oligopole dominant dans l'électricité cependant confronté aux enjeux de la transition énergétique, un service universel garant du monopole dans le secteur postal… Dans ces conditions, la monographie met l'accent sur la levée des différents obstacles existants à l'introduction de la concurrence si l'on veut pouvoir apprécier réellement les effets d'une libéralisation qui reste aujourd'hui limitée.

Mais la situation en Allemagne comme celle qui existe dans les autres pays européens témoigne que dans les secteurs de réseaux d'infrastructures ici étudiés, on ne saurait avoir une situation de concurrence pure et parfaite, mais conjuguant des formes de monopole lorsqu'il est nécessaire, et de concurrence lorsqu'elle peut aiguillonner les opérateurs pour améliorer leur efficacité et établir le meilleur rapport qualité-prix pour les utilisateurs.

La monographie montre que le processus de libéralisation est progressif et conduit à des ajustements constants et spécifiques dans tous les secteurs, sous des influences de plus en plus complexes.

La concurrence s'est développée même si de manière inégale et demeure plus élevée sur certains secteurs ou segments de marchés (en matière ferroviaire par exemple, plus sur le marché du fret que sur celui de personnes, plus sur les lignes régionales que sur les lignes nationales ; en matière postale, plus en relation avec les clients professionnels qu'en relation avec les particuliers et plus sur les services de colis que sur les services de courrier ; dans le secteur électrique surtout en matière de commercialisation et dans la production de l'énergie renouvelable).

Les services d'intérêt général sont plus précisément définis au niveau normatif et de nouvelles ga-

31. Cf. Marie-Hélène Pautrat, « Ver.di : un géant sans cohésion », dans Isabelle Bourgeois (dir.), Le modèle social allemand en mutation, CIRAC, Cergy-Pontoise, 2005, p. 87-92 https://books.openedition.org/cirac/718?lang=fr

ranties apparaissent (par exemple, pour les personnes handicapées).

Les aspects qualitatifs et les besoins des utilisateurs sont de plus en plus pris en compte, intégrés et formalisés dans tous les secteurs (exigences normatives, engagements et indicateurs, droits et garanties, investissements et nouvelles technologies), même si les changements ne les ont pas toujours garantis de manière égale et/ou universelle et en matière de cohésion. La monographie souligne que non seulement des améliorations mais aussi des reculs peuvent être observés.

La régulation visant la performance économique se développe, comme le montre par exemple la réglementation incitative des redevances dans le secteur de l'électricité pour optimiser les conditions d'investissement et la productivité, ainsi que le cadre contractuel de performance et d'investissement conclu entre les opérateurs ferroviaires publics et le gouvernement fédéral. La capacité économique des opérateurs nationaux historiques semble améliorée et leur rentabilité développée.

La protection de l'environnement, même s'il n'a pas le même poids dans toutes les politiques sectorielles et se développe en tension avec les anciennes logiques, devient un objectif de plus en plus important, notamment en matière énergétique où les producteurs des énergies renouvelables ont garanti un droit d'accès discriminatoire positif au réseau électrique.

Espagne

La monographie Espagne présente une situation et des évolutions tout aussi singulières que celle de la Slovaquie et de l'Allemagne.

L'Espagne a fait partie de l'élargissement au 1er janvier 1986, manifestant un profond changement après la dictature du général Franco (1939-1975). Là encore, le pays était marqué dans le domaine des services publics par un modèle fortement interventionniste, internationalement isolé et protectionniste, avec des entreprises publiques monopolistiques. Au début des années 1980, elles représentaient les deux-tiers de la valeur globale des industries du pays.

La monographie montre que, compte tenu de cet héritage, les premières décisions des pouvoirs publics espagnols ont consisté à engager des politiques de privatisation des actifs publics en tant qu'instrument de libéralisation, d'abord pendant les 12 années de gouvernement du Parti socialiste ouvrier espagnol (1984-1996), puis du Parti populaire (1996-2004), manifestant un large consensus pour une « désétatisation » de l'économie et de la société.

La monographie met l'accent sur une spécificité espagnole : la fusion en 2013 des Commissions nationales de régulation sectorielles - comme il en existait dans la plupart des pays européens - en une Commission nationale des marchés et de la concurrence (CNMC) au champ de compétence très large, mais axé sur la promotion et l'application des règles de concurrence, avec des pouvoirs de sanction.

Pour autant, dans les trois secteurs de notre recherche, la monographie souligne que même si les nouveaux acteurs des marchés d'intérêt général, sont en nombre important, ils n'ont pas réussi à gagner des parts de marché qui menacent la position hégémonique de l'ancien monopole ou des oligopoles du secteur. Dans les secteurs de l'électricité, des postes et des chemins de fer, il n'y a pas de véritable concurrence, les prix sont artificiellement élevés et les principaux changements ont été imposés par les mesures régulatrices de l'administration.

Pour autant, la monographie souligne la réalité de certains changements intervenus, tels que :

- le développement de la mesure de la qualité du service ferroviaire,
- l'existence d'une concurrence partielle dans le secteur postal urgent et industriel, de même que sur les lignes ferroviaires économiquement rentables,
- le besoin de développer des mesures concernant les clients vulnérables dans le secteur électrique.

Le petit nombre d'opérateurs décisifs sur ces marchés signifie qu'ils constituent des groupes d'en-

treprises importants et puissants, tant sur le plan économique que politique. La propriété des réseaux, bien que conditionnée par la réglementation spécifique du secteur, offre à son propriétaire une position dominante et des possibilités d'abus de pouvoir : retards dans la gestion de l'accès, barrières dilatoires expliquées par des raisons techniques parce que le gestionnaire de réseau sert des entreprises concurrentes.

Pour chacun des trois secteurs, la monographie semble mettre l'accent sur des « arrangements » entre acteurs et avec l'administration pour limiter ou tempérer la concurrence, et dans lesquels les objectifs et missions de service public sont secondarisés. En témoigne l'accent mis dans la monographie sur la circulation d'anciens ministres et présidents de gouvernement entre les conseils d'administration et de gestion des grandes entreprises d'électricité et la forte politisation des nominations des administrateurs de la CNMC.

La monographie met l'accent sur la mise en cause du passage des critères traditionnels de service public au nouveau concept d'« activités d'intérêt général », de « services essentiels » ou de « services d'intérêt général », ce qui peut relier les situations espagnole et française. Il existe ainsi en Espagne un fort mécontentement et une grande méfiance de la part des consommateurs d'électricité, selon le dernier « Tableau de bord des marchés de consommation » publié par la Commission européenne (2016). Ce service s'est fortement dégradé ces dernières années et est au dernier rang des services analysés.

France

Dans ce contexte, le cas de la France peut faire figure d'« exception », de singularité ou de réelle spécificité.

C'est celle de la continuité d'un État très centralisé - malgré près de 40 année de « décentralisation » - et moteur du développement, et d'une organisation-régulation afférente, marquée par un poids essentiel de la Haute fonction publique, en particulier les ingénieurs de Polytechnique et les énarques, qui marque en profondeur l'organisation et le fonctionnement de l'État et des services publics nationaux.

Les 3 secteurs couverts par cette étude - chemins de fer, électricité, services postaux - sont emblématiques de ce qu'en France on appelle les « services publics industriels et commerciaux ».

Cette sous-catégorie s'est développée au XX^{e} siècle pour la distinguer des « services publics administratifs » en raison de leurs activités à contenu « industriel » ou « économique », ou « commercial » et de leur financement reposant davantage sur la participation des usagers que sur les budgets de l'État et/ou des collectivités territoriales.

Ce modèle de « service public » national confié à des grandes entreprises publique nationales (tentative de convergence des conceptions organique et fonctionnelle), ciment de la nation, de la République, de la citoyenneté, est resté stable pendant 50 ans, jusqu'aux changements récents de statut juridique des 3 opérateurs historiques Ils ont été porteurs de la reconstruction d'après la Seconde guerre mondiale et du développement économique et social des « 30 glorieuses », d'innovations et de modernisations (électricité, TGV, …) et ont été l'objet d'une satisfaction générale des utilisateurs.

Conçus, définis, organisés, financés dans le cadre de la construction de l'État-nation, ils sont souvent considérés comme faisant partie du « patrimoine national » ou des « valeurs républicaines ».

Ils vont être confrontés à la construction européenne, à des confrontations avec d'autres histoires et modes d'organisation, à des processus d'européanisation, mais avec des réactions d'abord défensives de la plupart des acteurs : Pourquoi l'UE nous « imposerait » de changer un « système qui marche bien » ?

Pendant les 30 années qui ont séparé le traité de Rome de 1957 de l'Acte unique de 1986, la France a promu la thèse du maintien des compétences nationales pour chacun des domaines concernés ; puis dans les années qui ont suivi l'Acte unique, elle a essayé de bloquer toute proposition de règles européennes fondées sur le marché intérieur (dans l'électricité jusqu'en 1996, pour les services postaux jusqu'en 1997, ou en ce qui concerne le transport ferroviaire en ne se saisissant pas des potentialités de coopérations transnationales et d'effacement de la dette de la SNCF ouvertes par la directive de 1991 (91/440) et en refusant de faire relever de missions de service public d'une part le fret, d'autre part les TGV au motif qu'il s'agissait d'une activité « bénéficiaire »).

Mais la monographie montre que l'on a vu progressivement monter en puissance une autre stratégie consistant à instrumentaliser les possibilités d'européanisation en faveur des intérêts et opérateurs français, comme avec la directive « transit » de l'électricité de 1990, utilisant la logique « marché intérieur » pour permettre de développer les exportations d'EDF.

Puis la stratégie a été plus offensive autour de l'objectif de promouvoir dans le cadre de la libéralisation européenne les « champions français », leur déploiement européen. C'est ainsi que la France ne s'est pas limitée dans le domaine de l'électricité à défendre au mieux les intérêts d'EDF, mais a organisé la fusion de Gaz de France et de Suez - devenue Engie, pour constituer un second grand groupe à base française pouvant prétendre faire partie de l'oligopole européen structurant le marché avec les groupes allemands RWE et E.ON.

Bien vite la France a organisé le changement de statut de ses champions nationaux, afin d'en faire des « entreprises comme les autres », des multinationales de services[32], ayant certaines missions de service public, des obligations de service public ou de service universel, que certaines considèrent comme un héritage du passé bien davantage que comme de solides fondations pour leur développement et celui de la société.

La monographie souligne que par rapport à certains pays européens, la France a connu ces 20 dernières années des libéralisations plutôt « tempérées ». Il n'y a pas eu de mise en cause frontale des caractéristiques fondamentales des services publics de transport ferroviaire, d'électricité et des services postaux, mais une série de mises en cause ponctuelles :

- Des tendances à la dégradation, quantitative comme qualitative, du transport ferroviaire, le fret ayant été davantage mis en cause que les transports de voyageurs, dont la régionalisation a permis de réels redéploiements.
- Les acquis essentiels du service public de l'électricité ont été maintenus, même si on a assisté à une aggravation de la précarité énergétique, en même temps qu'au développement, encore prudent, des énergies renouvelables et de l'autoconsommation.
- Le service public postal fait face à des rentabilisations croissantes et à des désengagements, mais le débat reste ouvert quant à l'avenir de son réseau.

Ces aspects quelque peu amortis par rapport aux menaces tiennent à une conjonction de facteurs : l'attachement des Français aux services publics et à leurs acquis, des mobilisations syndicales, des collectivités territoriales et des organisations de la société civile pour résister aux mises en cause les plus marquantes.

32. Selon un communiqué commun de la SNCF, de Blablacar et de Ouibus publié le 12 novembre 2018, « Le leader européen du covoiturage Blablacar est entré en négociation exclusive avec la SNCF pour l'acquisition de 100 % de Ouibus et l'entrée de la SNCF à son capital, la SNCF s'allie à Blablacar pour développer la multimodalité », cette opération digne d'une entreprise capitalistique en rappelle une autre quand la SNCF avait investi dans la compagnie ferroviaire italienne NTV, qui a été longtemps déficitaire. La SNCF a fini par jeter l'éponge… au pire moment, juste avant un redressement spectaculaire et un récent rachat au prix fort par un fonds d'investissement américain. Àcette occasion la SNCF avait perdu 100 millions d'euros. La stratégie de la SNCF se rapproche de plus en plus de celle d'une multinationale. Rappelons que l'objectif affiché consiste à avoir 50% de son chiffre d'affaires en France, 25% en Europe et 25% dans le reste du monde.

Pour autant, la tendance à des dégradations croissantes appelle d'autres initiatives que de seules démarches défensives. Il faudrait sans doute partir de la diversité des situations et des besoins sur le terrain pour reconstruire le service public des années 2020 et suivantes…

LES EFFETS DE LA LIBÉRALISATION

Alors que la plupart des travaux se mènent dans des cadres sectoriels - la Commission, le Parlement européen (sauf l'Intergroupe Services Publics), le CESE (sauf le groupe permanent SIG), l'essentiel de la réglementation européenne, l'intérêt de notre étude est, grâce aux monographies nationales, de croiser les dimensions sectorielles et nationales pour tenter d'approcher une vision holiste de l'européanisation des services publics - services d'intérêt général et des effets de la libéralisation.

Les effets de l'européanisation des trois secteurs dans les pays européens contrastés que nous avons choisis, en particulier des « libéralisations » décidées par les institutions « communautaires », sont particulièrement difficiles à disséquer et analyser.

Car les mutations intervenues dans ces secteurs depuis 70 ans conjuguent et combinent des transformations multiformes, dans les domaines des dimensions techniques, des mutations technologiques, des logiques économiques, des besoins et attentes des utilisateurs, des aspects humains, des relations sociales, des interactions environnementales, chacun avec ses propres logiques et dynamiques, que l'on peut difficilement démêler et individualiser.

Les monographies nationales montrent bien la diversité des situations dans chacun des États membres à l'aube des années 2020, alors même que depuis des dizaines d'années des « règles communes » ont été décidées, qu'ils affichent comme objectif la réalisation de « marchés intérieurs »…

Nous pouvons cependant essayer de démêler de ce maelstrom des tendances générales, d'approcher les effets des processus de libéralisation dans trois domaines, économique et financier, social et sociétal.

Les effets économiques et financiers

Dans chacun des quatre États membres, la situation des trois secteurs est aujourd'hui fort différente de ce qu'elle était à la fin des années 1980, quand existaient des monopoles nationaux ou régionaux, publics, mixtes ou privés.

La tendance générale à l'ouverture des marchés, à l'introduction de formes de concurrence, à l'européanisation des stratégies et initiatives des opérateurs est à l'œuvre. Mais nulle part cette tendance n'a débouché sur une dérégulation complète ou sur des formes de « dérégulation » sauvage.

Partout existent de nouvelles règles, tout aussi nombreuses et contraignantes sinon plus, des autorités de régulation - nationales et de plus en plus coordonnées au niveau européen, pour assurer, encadrer et contrôler les conditions de concurrence, définit, développer ou garantir des missions ou objectifs de service public ou de service universel, faire respecter le principe de non-discrimination, etc.

Il existe dans chaque secteur de nouveaux opérateurs, parfois plusieurs centaines ou dizaines (par exemple, dans le ferroviaire en Allemagne ou dans le secteur postal en France et en Espagne), mais des barrières à l'entrée empêchent d'avoir de réels « marchés purs et parfaits ». La tendance est plutôt à une oligopolisation avec 3 ou 4 opérateurs qui dominent et structurent les marchés, souvent les anciens opérateurs historiques, avec des tendances pour les plus importants à sortir de leur territoire national d'origine et à s'européaniser.

En fait, comment mesurer la concurrence et ses effets? Par le nombre d'opérateurs présents sur le marché ou ayant une licence ? Mais c'est mettre sur le même plan une multinationale et un petit commercialisateur local. Par le nombre d'utilisateurs qui changent d'opérateur ? Mais, le fait de res-

ter en contrat avec le même opérateur peut aussi bien provenir des barrières qu'il met à l'entrée de concurrents qu'à la satisfaction des utilisateurs du service rendu par l'ancien opérateur historique. En fait, il n'existe pas d'indicateur simple et unique qui permette d'avoir une réelle mesure de la concurrence et les rapports nationaux s'appuient sur diverses données disponibles.

Partout les opérateurs publics nationaux historiques ont vu leur statut juridique modifié pour devenir des « sociétés anonymes », des « entreprises comme les autres », les plus grands diversifiant leurs activités et leurs lieux d'intervention pour compenser ou plus leurs pertes de parts de marché dans leur pays d'origine. Mais ces changements de statut juridiques - et souvent dans ce cadre des finalités et objectifs des entreprises - a toujours été décidé par les autorités publiques nationales, sans aucune obligation contraignante venant des institutions européennes.

La tendance à l'oligopolisation tend à devenir européenne, car on retrouve souvent les mêmes groupes de services ou même multi-services, cherchant à déployer des stratégies de production de valeur à l'échelle de l'Union européenne.

La concurrence se développe plutôt sur des « niches » géographiques, technologiques ou sociales, qui permettent d'« écrémer » les sous-marchés les plus rentables, au risque de déséquilibrer l'universalité des services et le financement des OSP/OSU.

Plus généralement, il faut s'interroger sur le champ même de l'ouverture à la concurrence. La démarche européenne a consisté à partir des années 1980 à définir des « règles communes » pour chacun des « marchés intérieurs », en prenant en compte les spécificités de chaque activité, mais au point de privilégier l'introduction de la concurrence à l'intérieur de chaque sous-secteur. L'exemple le plus significatif est celui des transports, où l'on a promu l'introduction de la concurrence à l'intérieur de chaque mode de transport, dont les effets dans le ferroviaire se limitent pour l'essentiel à être des incitations à l'efficacité des opérateurs, au lieu de prendre en compte la concurrence intermodale entre le rail et la route, avec des conditions fort inégales, en particulier pour le fret. De même, dans l'énergie, les règles européennes ont d'abord concerné le marché intérieur de l'électricité et celui du gaz, puis l'efficacité énergétique et le développement des énergies renouvelables, éléments qui sont aujourd'hui insuffisamment reliés dans l'« Union de l'énergie ». De plus, la plupart des grands opérateurs ont élaboré des stratégies de production de valeur qui dépassent le cadre étroit des secteurs ou sous-secteurs.

Les effets sociaux

Dans le domaine des relations sociales, des conditions d'emploi et de travail des salariés, la tendance n'est pas à un dumping social généralisé, ni à des baisses massives du nombre d'emplois dans les secteurs concernés, mais plutôt à des mises en cause des conditions antérieures d'emploi et/ou de « statut » et à des formes de « précarisation » des emplois (emploi temporaire, mini-jobs, travail en statut d'indépendant, salarisation et/ou formations internes réduites, reconversion professionnelle plus fréquente), parfois dans des conditions de rentabilité accrue des entreprises.

Par exemple, le travail à temps partiel se développe dans le secteur public postal en France et en Allemagne, en même temps qu'il reste loin d'être aussi développé que dans le secteur privé. Toutefois, le secteur public a tendance à « internaliser » d'une certaine manière cette situation sociale lorsqu'il contractualise ou sous-traite avec le secteur privé concerné.

La transformation du statut légal des opérateurs publics s'accompagne du passage progressif du statut d'emploi de droit public au statut d'emploi de droit privé, avec notamment des niveaux de rémunération plus faibles, mais aussi un niveau de formation qui peut ne pas être toujours aussi exigeant. Plus généralement, le secteur privé est devenu un fournisseur de plus en plus important pour le secteur public, même si certaines pratiques d'externalisation datent de plusieurs décennies et ne sont pas spécifiques à la libéralisation (voir notamment les externalisations des travaux de maintenance dans le nucléaire français).

Plus la part de la main d'ouvre est importante dans l'économie d'un secteur (comme dans le segment de distribution du secteur postal), plus les gains de productivité s'intéressent à la main d'œuvre, parfois favorisés par de nouvelles technologies (ainsi, les technologies de tri du courrier remplacent le tri manuel).

En même temps, de nouvelles technologies ou la création de services innovants, peuvent favoriser la création d'emploi.

Ainsi, le rapport allemand fait état d'un niveau d'emploi plus élevé dans le secteur, public et privé, des énergies renouvelables, alors que le poids de ces énergies dans la production d'énergie est plus faible mais que le secteur est soutenu par des politiques et un financement publiques importantes. Àl'avenir, un développement important des « prosumers » d'énergie aura également un impact notable sur le marché de l'emploi.

Le développement du ferroviaire pour des considérations environnementales pourrait également conduire à l'augmentation de l'emploi, notamment dans le secteur public, du fait de la domination du secteur par les opérateurs publics (par exemple, la Deutsche Bahn a créé plus de 20 000 emplois entre 2012 et 2017). En même temps, dans le cas espagnol, ce sont les opérateurs alternatifs qui investissent le fret ferroviaire, grâce aux opportunités créées par la libéralisation, alors que l'activité de l'opérateur public était en baisse.

Dans le secteur postal, le développement du commerce électronique conduit au développement des services de livraison et distribution de colis, même si ces services sont en partie intégrés directement chez les commerçants. Dans ce même secteur, les services innovants favorisent l'entrée sur le marché des starts-up.

Les effets sociétaux

L'introduction, même progressive, contrôlée et régulée, de formes de concurrence et de logiques de marché conduit partout spontanément au développement de tendances à des polarisations sociales, territoriales, générationnelles, environnementales.

Les stratégies de production de valeur des opérateurs les amènent à mettre en œuvre des segmentations sociales des marchés, conduisant à mettre en cause les principes antérieurs d'égalité de traitement pourtant inscrits dans les valeurs communes de l'UE et de ses États membres.

Mais les segmentations sociales risquent de mettre en cause à terme l'universalité d'accès aux services du double point de vue matériel (la présence des services tend à être moins assurée dans les « zones sensibles » des banlieues de certaines grandes villes) et financier.

Dans tous les secteurs, les règles budgétaires et l'orientation du financement des services sur les coûts ont conduit à une augmentation constante des tarifs pour les utilisateurs. Le caractère abordable des services nécessite davantage d'études. Il semble être moins intégré dans les politiques publiques que d'autres considérations économiques comme l'efficacité, la productivité, le profit des opérateurs (profit qualifié de « raisonnable » dans la réglementation des aides d'État). Il ne semble pas y avoir d'articulation entre ces considérations et le caractère abordable assurant un accès universel aux services. Non seulement les prix régulés sont en hausse, mais la libéralisation des prix ne conduit pas nécessairement à la baisse de la facture payée par l'usager (parfois du fait d'une fiscalité supplémentaire visant à soutenir d'autres politiques publiques dans le secteur, par exemple pour le soutien aux énergies renouvelables).

En fait, la garantie d'un accès universel aux SIEG tend de plus en plus à se faire non pas par leur caractère abordable mais, au moins pour une partie des utilisateurs, par le développement d'une politique sociale ciblant une petite partie de ceux qui en ont besoin (les plus pauvres - politiques de précarité énergétique suite notamment à son inscription dans la directive électricité, service postal universel gratuit pour les aveugles et/ou malvoyants admis par la directive postale), par le

changement des comportements de consommation (réduction de la consommation d'énergie, de certains transports), par la responsabilisation des consommateurs. La tendance qui se dessine est celle du désengagement des formes antérieures d'internalisation des solidarités sociales, même si les monographies nationales identifient la subsistance de quelques anciennes approches (par exemple, le transport ferroviaire gratuit pour tous les enfants, étudiants et retraités en Slovaquie). Dans ces cas, ce sont les contribuables dans leur ensemble qui assurent les coûts du service. Toutefois, dans un environnement libéralisé, comme le montre le rapport espagnol pour le secteur postal, un prix régulé trop bas peut devenir un frein à la concurrence et à l'entrée sur le marché puisque les concurrents ne peuvent pas assurer leur viabilité économique en-dessous d'un certain niveau de prix, alors que la subvention publique n'est octroyée que pour compenser le bas prix du service universel dont seul l'opérateur historique a la charge.

Toutefois, dans certains segments de marché, la concurrence a pu contribuer à développer des services à des prix plus bas. Par exemple les livraisons de colis en points relais ou automatiques coûtent moins cher pour le destinataire, puisqu'il ne bénéficie pas d'une distribution à domicile mais a fait le choix de récupérer directement son colis au point de livraison. Dans le secteur électrique il y a de plus en plus de distributeurs alternatifs et une régulation visant à favoriser leur entrée sur le marché et à proposer des tarifs plus bas. Toutefois, jusqu'à présent, les baisses tarifaires ne sont pas d'un niveau assez important pour inciter au changement de fournisseur. Et le changement d'opérateur n'est pas toujours la garantie d'un prix plus bas, le cas espagnol montrant que beaucoup de clients ayant changé d'opérateur ont dû payer des prix plus élevés à cause de publicités mensongères. Cela pose la question de la régulation des rapports entre consommateurs et opérateurs.

Dans le cadre concurrentiel d'autres secteurs (transport aérien, communications, transport ferroviaire à grande vitesse), on a vu aussi se développer des systèmes de tarification « low cost ». Alors que ces systèmes permettent à certains utilisateurs et dans certains circonstances (achats très en amont, promotions, primes, etc.) de pouvoir accéder à des tarifs plus ou très bas, ils ne garantissent pas de par leur nature une abordabilité universelle puisque ne sont assurées, ni l'égalité, ni l'équité (l'accès à ces tarifs n'est pas nécessairement fonction de la capacité financière des utilisateurs).

○ ○ ○

Les mêmes phénomènes de segmentation tendent à se développer au plan territorial. L'exemple des « zones blanches » et des « zones grises » des réseaux de télécommunications est désormais bien connu. Mais on tend à retrouver les effets de la segmentation aussi bien dans le débat français sur le maintien des « petites lignes » de chemin de fer, ou dans le délaissement des zones rurales par les opérateurs ferroviaires allemands, qu'à propos du désengagement progressif de la Poste des zones rurales.

Dans deux autres domaines, les tendances sont particulières, mais relèvent des mêmes conséquences en termes de polarisations. L'introduction de la concurrence, des logiques de marché et des variations des résultats financiers ou des cours de l'action conduisent à essayer de limiter les dépenses, ce qui peut amener tout à la fois une pressions sur la masse salariale (emplois et conditions salariales), à limiter ou reporter des dépenses de recherche-développement qui n'ont de rentabilité qu'à long terme, à réduire les investissements d'entretien ou d'avenir. Autant d'éléments qui tendent à privilégier les gains à court terme sur les buts à long terme et donc sur la réelle durabilité du service et les intérêts des générations futures.

De la même manière, ces logiques développent des tendances à externaliser le plus possible les conséquences négatives de l'activité de l'opérateur sur son environnement, dans une problématique de socialisation par la collectivité des externalités négatives et d'appropriation par l'opérateur des externalités positives.

○ ○ ○

Ces différentes tendances ne produisent que peu d'effets immédiats et aisément mesurables. Mais elles sont à l'œuvre de manière progressive, travaillent les missions et objectifs d'intérêt général dont relèvent ces services, minent les valeurs dont ils sont porteurs. Au point que l'on peut se demander que reste-t-il ou peut-il rester demain du « service d'intérêt général » et du « service public » ?

Les « communs » et les Services d'intérêt général

On assiste depuis quelques années au développement de réponses qui se veulent nouvelles et adaptées en termes de « bien communs », ou de « communs ».

Il s'agit de mettre l'accent tout à la fois sur les besoins de maîtrise et de proximité, de gestion collective - on pourrait dire d'« autogestion » -, de promotions de la coopération entre les acteurs et pas seulement de la concurrence et de la compétition, d'un grand nombre de services dans le cadre de collectivités ou de communautés.

Pour être opérationnelle, cette démarche implique une adéquation entre un territoire, des ressources, des capacités de gestion et de management, une maille d'organisation technico-économique qui le permette, une réelle participation…

Mais ce qui est sans doute le principal obstacle au développement des « communs » tient sans doute d'une part à la tendance spontanée à des polarisations et inégalités en fonction des ressources dont dispose la « communauté », d'autre part à la méfiance qui existe dans les expériences en cours à l'égard des interventions des autorités publiques et des collectivités territoriales. Or c'était justement ce qui caractérisait le « service public » ou le « service d'intérêt général » de combattre les inégalités de dotations et de ressources en développant des relations de solidarité et de cohésion économique, sociale et territoriale, du niveau le plus territorialisé aux différents niveaux d'organisation de la vie collective, y compris au niveau européen.

Plutôt que d'opposer initiatives des « communs » et « missions de services public » ou de « service universel », ne s'agit-il pas de les conjuguer, tout à la dois en décentralisation le plus possible l'organisation et la régulation des services publics, en développant la participation démocratique et en faisant vivre les valeurs communes qui sont celles des services d'intérêt général ?

○ ○ ○

Une des erreurs de l'UE - et donc des États membres - est sans doute d'avoir privilégié la concurrence modale (dans le ferroviaire, dans le transport routier, pour chaque mode de communication, dans l'électricité) en négligeant les externalités et en séparant au lieu de mettre l'accent sur l'intermodal, les interactions.

En fait, en matière de services publics - services d'intérêt général, il faut partir des « besoins » des utilisateurs, qui ne sont pas

- de chemin de fer, mais de transports et de mobilités, pour répondre aux réels besoins de mobilité, d'intermodalités, d'intégration de toutes les externalités positives et négatives de chaque mode, afin de les rééquilibrer, de développer des coopérations,…
- d'électricité, mais d'énergie, afin de promouvoir les technologies et usages en « énergie positive », en concevant de nouveaux rôles des opérateurs, des utilisateurs-producteurs (« prosumers »), des réseaux,
- de postes, mais de moyens de communication en prenant appui sur les potentialités du réseau sans équivalent des services postaux pour sortir des silos sectoriels et co-organiser la réponse à la diversité des besoins sociaux, territoriaux.

○ ○ ○

Unité - diversité

Dans le rapport unité - diversité qui structure l'européanisation des services d'intérêt général, comme de tout autre domaine soumis à ce processus, l'unité ne réside

- ni dans les mots et termes différents utilisés dans chacune des langues,
- ni dans les concepts plus ou moins élaborés dans les constructions nationales,
- ni dans les histoires économiques, sociales et politiques différentes,
- ni dans les doctrines juridiques ou politiques - auxquels les Français et d'autres européens comme les Espagnols - sont très attachés, mais qui relèvent de constructions séculaires spécifiques et ne sont pas « universelles » en Europe.

L'unité relève des valeurs communes à l'Union européenne et à ses États membres, à un modèle de société, à une civilisation.

C'est cette unité qui permet de fonder la recherche de solutions nouvelles pour les années 2020 et 2030.

3 paradigmes structurants

Plus généralement, si les 3 secteurs dans les 4 États membres ont connu des évolutions différentes et asynchrones, on peut repérer des « régularités » ayant comme références 3 paradigmes structurants :

1. Le paradigme structurant du monopole intégré

Dans la seconde moitié du XXè siècle, on a assisté à l'émergence et à l'épanouissement d'un « modèle » basé sur le monopole territorial ou national intégré - public ou privé : les « industries de réseau ». Cela a été le paradigme dominant, structurant aux lendemains de la Seconde guerre mondiale pour une quarantaine d'années.

2. Le paradigme structurant de la concurrence

Àpartir des années 1970-1980, interviennent de profondes mutations dans les télécommunications et le transport aérien, la crise énergétique,… Aujourd'hui, c'est le tour de l'électricité et des communications, avec en particulier les effets de la numérisation et des interactivités croissantes.

L'européanisation a été fondée sur les 4 libertés fondamentales de circulation. Les pistes de l'époque et le contexte des années 1980 ont amené des politiques de libéralisations avec des mises en concurrence progressives. Le monopole naturel des réseaux a cependant été maintenu, mais son rôle s'est trouvé secondarisé.

La concurrence devient le paradigme dominant et structurant. Sa mise en œuvre conduit progressivement à des oligopolisations européennes.

Mais dans les secteurs des transports, de l'électricité et des services postaux :

- la concurrence oligopolistique n'est ni libre (on n'entre pas facilement sur le marché), ni non faussée, puisque l'oligopole ne fait que la fausser,
- souvent, la concurrence oligopolistique a tous les défauts du monopole, mais pas ses avantages (en termes de concentration et de centralisation, de réduction des «coûts de transaction», etc.)
- existent des rentes de monopole-oligopole, qui amènent les questions de leur nature, de leur importance et de leur répartition…

Dans chacun des trois secteurs ont été définis des OSP/OSU mais :

- elles sont pour l'essentiel renvoyées aux États membres et ne sont pas harmonisées,

- elles ne font pas l'objet des mêmes suivis de la part des autorités européennes que la mise en œuvre des règles de concurrence et de marché intérieur,
- il existe la volonté de certains de les réduire à un objectif d'aide sociale pour les plus démunis.

3. L'émergence du nouveau paradigme structurant des valeurs

Cette situation conduit à de nouvelles polarisations, économiques, sociales, territoriales, générationnelles, financières…, générant des mouvements sociaux et des débats politiques.

Parallèlement émergent des valeurs communes :

- le droit d'accès aux SIG relève des droits fondamentaux (Charte des droits fondamentaux, Socle des droits sociaux),
- des objectifs communs sont définis dans le traité de Lisbonne : qualité, sécurité, caractère abordable, égalité de traitement, universalité, droits des utilisateurs,
- un nouveau rapport devient structurant, l'unité dans la diversité : respect du principe de subsidiarité et des pouvoirs nationaux et locaux, diversité des besoins, des préférences des utilisateurs, en raison de situations géographiques, sociales ou culturelles différentes.

Ce système de valeurs fait, depuis le traité d'Amsterdam de 1997, des Services d'intérêt économique général eux-mêmes des valeurs communes à l'Union européenne et à ses États membres.

Ainsi semble émerger un nouveau paradigme, celui des valeurs, qui pourrait devenir structurant pour dépasser l'opposition monopole/concurrence, pour conjuguer leurs avantages respectifs, pour garantir les valeurs communes et les droits fondamentaux.

3E PARTIE
LES RESPONSABILITÉS DE L'U.E. POUR LES ANNÉES 2020 : VERS UNE EUROPÉANISATION FONDÉE SUR LES VALEURS COMMUNES

Ayant essayé de recenser les principales tendances à l'œuvre dans le processus d'européanisation des services publics - services d'intérêt général et d'approcher les effets de la libéralisation, en croisant les aspects sectoriels dans 3 secteurs clés, chacun avec ses spécificités, et les dimensions nationales dans 4 États membres aux caractéristiques historiques, institutionnelles, « culturelles » nationales contrastées, ce rapport ne vise ni à porter des jugements de valeur, ni à stigmatiser les responsabilités de chacun des principaux acteurs, ni à procéder à des recommandations normatives, ni à adopter un positionnement idéologique ou politique. Chacun des acteurs peut « faire son miel » des nombreux éléments ici réunis, peut construire son propre « modèle idéal ».

Nous nous limiterons ici à quelques recommandations tournées vers les années 2020, donnant aux acteurs des clés d'appréhension des principaux enjeux.

QUELLES RESPONSABILITÉS DE L'UE ?

Pour beaucoup d'acteurs en France, l'UE est vue comme le fossoyeur des services publics, tant elle est apparue comme porteuse de mises en cause essentielles d'une conception faisant des services publics la clé de la citoyenneté ; dans d'autres pays comme l'Espagne, l'UE apparaît comme une opportunité de leur modernisation après la longue période franquiste ; dans les pays d'Europe centrale et orientale, telle la Slovaquie, l'UE apparaît comme une perspective pour sortir de l'économie administrée, uniformisante et inefficace, et pour répondre aux besoins des populations ; dans les États fédéraux, comme l'Allemagne, l'UE est souvent considérée comme un moyen de défense et de promotion de la subsidiarité.

Ces attentes multi-valentes ont été la toile de fond du processus d'européanisation des services publics - services d'intérêt général. Elles se sont retrouvées dans les difficultés que les États membres

ont eues à définir des orientations communes, à définir des règles communes, à organiser des coopérations pour édifier le territoire européen.

En fait, on l'a vu, les États membres ont d'abord cherché à défendre leurs intérêts spécifiques ou les intérêt de leurs « champions nationaux », bien davantage qu'à rechercher de solutions permettant de conjuguer l'intérêt commun qu'ils pouvaient avoir et les attentes de chacun. Il a fallu beaucoup de temps pour dépasser les blocages initiaux et engager un processus progressif d'européanisation fondé sur la levée des obstacles aux quatre libertés fondamentales de circulation dans lequel chacun pouvait espérer tirer avantage.

Pourtant, dans la mondialisation telle qu'elle se déploie aujourd'hui, l'UE est aujourd'hui l'espace pertinent pour affermir et moderniser un mode de vie et de civilisation, fondé sur la recherche d'un équilibre évolutif entre État et marché, entre l'économique, le social et l'environnemental, entre propriété publique, privée ou d'économie sociale, entre droits et devoirs, entre libertés et solidarités, entre centralisation et décentralisation… Chaque État qui compose l'UE n'est plus à même de participer seul à la structuration d'un monde multipolaire. C'est ensemble que les États européens peuvent être à même de continuer à peser, à défendre et promouvoir leurs valeurs.

Cette démarche, initiée aux lendemains de la Seconde guerre mondiale et développée depuis en traversant bien des difficultés et crises, est la seule stratégie possible pour l'avenir :

- ✦ toujours rechercher les intérêts qui peuvent être communs ;
- ✦ toujours en faire découler des objectifs et politiques communs, ainsi que des outils pour les mettre en œuvre ;
- ✦ toujours mettre l'accent sur la « valeur ajoutée » que peut représenter l'action communautaire par rapport à l'action de chaque État agissant séparément ;
- ✦ toujours viser à conjuguer unité (de ce que l'on fait ensemble) et diversité des moyens de mise en œuvre sur le territoire européen, au niveau national, régional et local ;
- ✦ toujours se concentrer sur l'essentiel, sans se laisser emporter par des logiques bureaucratiques ou pointillistes.

Ces lignes de force impliquent de remettre l'UE à sa place, rien que sa place, mais toute sa place, en réexaminant ce qui dans les politiques et normes européennes ne correspond pas ou plus aux besoins d'aujourd'hui ; en promouvant des réponses et solutions intégrant les orientations impliquées par l'urgence de la situation environnementale de la planète et par les effets persistant de la crise financière, économique et sociale ouverte en 2008.

Les règles européennes ne consistent pas à mettre en œuvre un « modèle » pré-établi, mais à définir de manière pragmatique les meilleures solutions pour conjuguer l'intérêt commun et les intérêts spécifiques de chaque État membre, de conjuguer unité et diversité de chaque secteur, de chaque État membre, de l'UE elle-même.

On ne saurait considérer l'UE telle qu'elle existe aujourd'hui comme un « super État-nation » qui viendrait remplacer ou chapeauter les États-nation européens, qui imposerait un modèle uniforme en tout point du territoire européen et lui appliquer mécaniquement les mêmes problématiques.

Depuis le traité de Rome de 1957 et l'Acte unique de 1986, les objectifs, missions et compétences de la construction européenne se sont développés quantitativement comme qualitativement (la cohésion, les réseaux transeuropéens, la protection des consommateurs, l'Union de l'énergie et la lutte contre le changement climatique, la Charte des droits fondamentaux et le Socle des droits sociaux...), autant d'éléments qui doivent amener à compléter, réviser, transformer les réglementations souvent élaborées dans un tout autre contexte.

Dans le domaine des services d'intérêt général, nous ne sommes plus dans les années 1980 et les objectifs de l'Union européenne sont explicitement aujourd'hui à la fois économiques, sociaux, environnementaux, culturels, de sécurité et de solidarité internationales. C'est en conjuguant ces

dimensions que l'on peut essayer de définir et d'engager de nouvelles démarches stratégiques pour les années 2020 :

- enrichir et réviser les politiques et normes élaborées depuis 30 ans dans un autre contexte, en intégrant, en interface avec les problématiques antérieures de « marchés intérieurs », les enjeux environnementaux, de lutte contre le changement climatique ou de soutenabilité à long terme dans les politiques de transports, d'énergie et de communication ;
- internaliser toutes les externalités positives et négatives de chaque solution technologique ou économique, afin de réexaminer les rapports économiques et financiers antérieurs (par exemple entre le rail et la route, entre énergies carbonées et renouvelables, entre les différents modes de communication) ;
- mettre en cause les démarches centralisées, hiérarchisées, sectorisées lorsqu'elles empêchent de définir des solutions permettant la satisfaction des différents besoins territorialisés qui sont ceux de transport-mobilité, d'énergie durable et accessible, de communication universelle et interactive ;
- non seulement proclamer les droits fondamentaux, le socle des droits sociaux, mais engager des démarches visant à les garantir effectivement pour chaque habitant et citoyen ;
- remettre à leur place les logiques de concurrence, qui sont des moyens positifs lorsqu'elles constituent un aiguillon pour l'innovation, l'efficacité ou l'efficience, mais qui génèrent spontanément des polarisations pouvant empêcher l'accomplissement des objectifs, missions et obligations d'intérêt général ;
- inciter le développement de démarches de régulation multi-niveaux et multi-acteurs, à chaque niveau territorial d'organisation - du local-territorial au niveau européen, en passant par les dimensions régionales et nationales -, en prenant en compte la diversité et interactions des intérêts des différents acteurs, l'entrechoc des objectifs et normes, en particulier entre règles de concurrence et objectifs d'intérêt général, dont la légitimité implique l'ouverture à l'expression de toutes les demandes, aspirations et plaintes ;
- impulser des dynamiques progressives d'évaluation participative, en commençant par l'établissement et la circulation des données, destinées non à classer ou sanctionner les services, les opérateurs ou les institutions, mais à promouvoir les solutions innovantes et efficaces et à tirer des leçons des difficultés ou échecs, afin de développer la libre circulation… des expériences, des pratiques et des idées ;
- promouvoir les valeurs communes des Services d'intérêt général que sont le respect du principe de subsidiarité et des pouvoirs nationaux et locaux, de la diversité des besoins, des préférences des utilisateurs, en raison de situations géographiques, sociales ou culturelles différentes, les objectifs communs de qualité, sécurité, caractère abordable, égalité de traitement, universalité, droits des utilisateurs.

Une UE fondée sur le principe de subsidiarité, la conjugaison de l'unité et de la diversité, le déploiement des valeurs communes de l'Union et des États membres est la clé de mise en œuvre d'une conception moderne des services d'intérêt général, ancrée sur les acquis et répondant aux enjeux et besoins du XXI^{e} siècle.

L'UE devrait dès lors engager une démarche ouverte pour co-construire un nouveau paradigme européen des services d'intérêt général, le paradigme des valeurs.

QUELLES RESPONSABILITÉS DES ÉTATS MEMBRES ?

Pour que l'Union européenne engage de telles démarches stratégiques, il faut, compte tenu des modes de décision qui existent, l'accord ou du moins le consentement des États membres.

Cela implique que les autorités publiques nationales, régionales et locales impulsent des objectifs

convergents.

Les services publics - services d'intérêt général n'existent que pour répondre aux besoins de chaque habitant comme de toute collectivité et des différents acteurs (économiques, sociaux, culturels, etc).

Leur existence relève de décisions des autorités publiques nationales, régionales, locales et dorénavant européennes afin de permettre l'accès de chacun et de tous à des services considérés comme nécessaires au XXIè siècle, d'établir des rapports de solidarité et de cohésion, économique, sociale, territoriale, générationnelle, de réunir les conditions d'un développement soutenable à long terme.

C'est dire que leur champ, leur définition sont évolutifs dans le temps et l'espace. Ils relèvent de décisions et de choix « politiques » c'est-à-dire de la définition du « vivre ensemble » aujourd'hui et demain.

Les autorités publiques doivent donc organiser l'expression des besoins de chaque utilisateur du service et de ses évolutions, de façon à pouvoir clairement définir les objectifs et missions de chaque service qui fondent son caractère de service public ou de service d'intérêt général. L'expression de la diversité des besoins permet de déterminer le territoire le plus pertinent pour organiser le service et, sur cette base de définir l'autorité organisatrice, qui, en interaction avec les niveaux amont et aval, est responsable in fine de la définition et de l'accomplissement des missions, donc de l'organisation de leur financement. Ces missions font l'objet de la définition, plus ou moins étendue, d'« obligations de service public » (OSP) et/ou d'« obligations de service universel » (OSU).

Pour accomplir ces missions, les autorités publiques sont amenées à faire relever les services publics - services d'intérêt général de règles et normes particulières, plus ou moins complémentaires du droit commun de la concurrence et des règles générales de marché. Car, on l'a vu, ces dernières conduisent spontanément à des polarisations économiques, sociales, territoriales, générationnelles et à des externalisations sur la société des effets négatifs de l'activité.

Ce prérequis permet à l'autorité publique de déterminer le mode d'organisation de l'activité et du secteur concerné le plus adapté aux finalités retenues ; il peut faire l'objet d'un monopole - qui peut concerner une partie de l'activité (on l'a vu pour les réseaux d'infrastructures, qui relèvent d'un « monopole naturel ») ou l'ensemble du secteur– ou de formes de concurrence, qui peuvent être :

- dans le marché, avec des règles pouvant en définir les conditions d'entrée (licences, autorisations) ou d'exercice,
- pour un marché identifié dans le temps et l'espace, avec « cahier des charges », appel d'offres et un monopole temporaire et territorial pour l'opérateur retenu.

Ces choix, entre monopole et concurrence et, dans ce cas, entre dans ou pour le marché, ne sont en rien dictés par des considérations techniques ou économiques ou idéologiques : il n'existe pas de solution qui aurait fait la preuve universellement de sa supériorité.

Car la concurrence n'est pas un but en soi, mais un des moyens qu'ont les Hommes pour organiser et réguler leur vie en société. Il s'agit toujours de trouver dans chaque cas et à chaque moment la meilleure ou la moins mauvaise solution ; l'expérience montre qu'il est souhaitable de pouvoir organiser la réversibilité de ce choix, afin d'éviter de se laisser enfermé dans des logiques closes. Il peut exister des formes de coopération organisées par contrats entre les opérateurs, des formes de « coopétition » (conjuguant les avantages respectifs de la concurrence et de la coopération), qui nécessitent de fortes régulations. Il faut rétablir la hiérarchie des rapports sociétaux. Le primat est l'objectif d'intérêt général, la satisfaction des besoins, les finalités, les valeurs…

L'autorité publique organisatrice a dès lors à décider du mode de financement de l'activité et de la compensation des obligations (OSP ou OSU) qu'elle impose aux opérateurs. Il existe en la matière une large palette de choix possible, allant de la gratuité pour l'usager, qui implique un financement par la collectivité, au plein recouvrement des coûts sur les utilisateurs.

Là aussi, il n'existe pas de solution ayant fait la preuve universelle de sa supériorité. Dans l'histoire et pour les services abordés ici, la plupart des pays européens avaient défini des financements mixtes, avec une part payée par les utilisateurs et une autre par l'autorité publique (que ce soit pour le financement des nouveaux investissements ou des compensations d'OSP-OSU, avec souvent des formes de péréquations territoriale et/ou sociales pour permettre l'accessibilité universelle). Mais ces dernières années on a vu se développer l'exigence d'un plein recouvrement des coûts et d'un désengagement des financements publics, sauf à assurer par le biais des politiques sociales le « filet de sécurité » permettant aux plus pauvres ou aux plus isolés, d'avoir accès au service.

Les responsabilités des autorités publiques ne s'arrêtent pas à ces définitions et décisions. S'agissant d'enjeux évolutifs et de décisions qui ne relèvent pas de « lois » mais de recherche du meilleur rapport entre des formes ou organisations différentes, elles ont à définir les formes d'arbitrage des tensions qui vont exister entre tous les acteurs concernés. Cela amène à mettre en place des autorités de régulation, dont les fonctions et objectifs doivent être clairement définis (réguler la concurrence entre opérateurs - ce qui peut relever de l'autorité de contrôle de la concurrence -, et/ou assurer que les missions de service public, les OSP et OSU et leurs compensations sont effectivement assurés, ou avantager les nouveaux entrants afin de développer la concurrence). Elles ont aussi à organiser l'évaluation d'une part des résultats atteints par le mode d'organisation retenu, d'autre part des performances des opérateurs, enfin du traitement des plaintes, de façon à améliorer la satisfaction des besoins des utilisateurs.

Ces initiatives et responsabilités pour être menées à bien supposent de s'engager dans la complémentarité des approches « top down » et des approches « bottom up », dans des démarches de participation démocratique.

○ ○ ○

Ces responsabilités des autorités publiques sont essentielles. Car leur essence est d'être porteuses de l'intérêt commun de leur collectivité, du temps long, de la soutenabilité, de l'intérêt général. Et cet intérêt général ne peut que conjuguer les différents sentiments d'appartenance, qui sont en référence à la fois au local, au régional, au national et à l'européen. L'intérêt général ne peut être que multi-niveaux et résulter de la participation de tous à la définition de son contenu, donc être multi-acteurs.

POSTFACE

Tout changement est indissociablement menaces et opportunités, ruptures et continuités.

De ces « dialectiques » (« unité contradictoire ») menaces/opportunités, ruptures/continuités peuvent naître des « monstres »[33] (Gramsci), ou les « eaux glacées du calcul égoïste »[34], mais aussi de réelles innovations-révolutions…

Force est de constater, 30 ans après, que les années 1990 n'ont pas encore été celles d'innovation et de mise en œuvre d'un « nouveau modèle » européen de « Services d'intérêt général » qui aurait pris appui sur les nouvelles potentialités des traités (protection de l'environnement, cohésion économique sociale et territoriale, réseaux transeuropéens, protection des consommateurs, citoyenneté européenne, etc.) pour tout à la fois, d'une part développer les initiatives européennes dans les domaines où l'UE est plus efficace que chaque État agissant séparément, d'autre part mettre en œuvre de véritables solidarités, décentralisations et participations des parties prenantes.

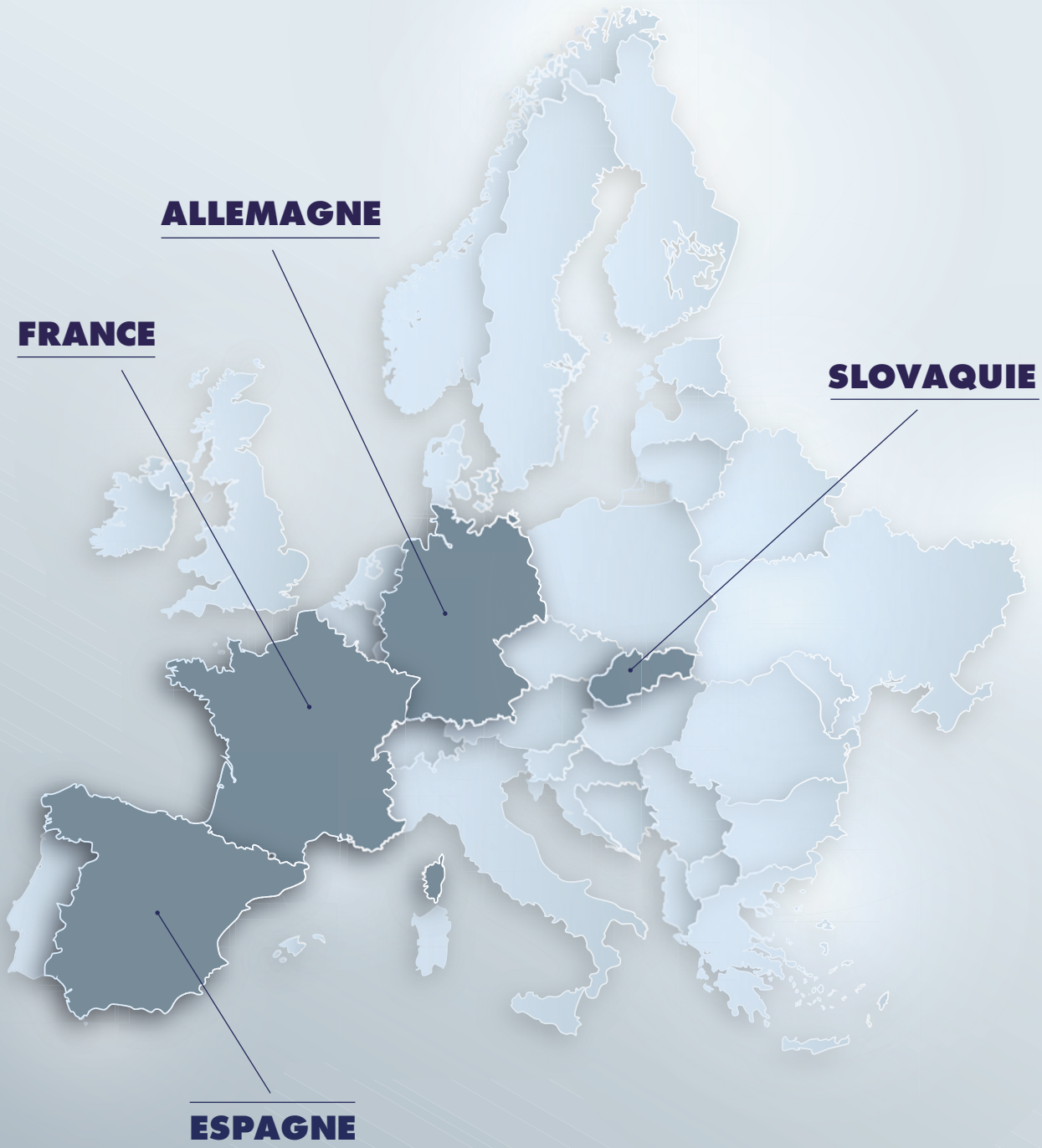
Il ne sert à rien de regretter cette absence - « l'Histoire ne repasse jamais les plats » - ou de développer le mythe d'un retour à la situation d'avant.

Il n'est pas non plus essentiel d'instruire le procès des acteurs de l'époque.

Nous ne sommes plus dans les années 1980 ou 1990. Mais nous sommes peut être entrés dans une situation nouvelle, une sorte d' « alignement des planètes », avec les potentialités d'une multipolarisation du monde, les enjeux vitaux de protection de l'environnement, de décarbonisation, de lutte contre le changement climatique, les potentialités extraordinaires du numérique, en particulier en termes d'interactivité ou pour les véhicules autonomes, ainsi que pour les « transports à la demande » dans les agglomérations, de prise de conscience que dans ce contexte l'Union européenne est porteuse de valeurs essentielles pour l'avenir de l'Humanité, d'une « civilisation »…

33. « Le vieux monde se meurt, le nouveau monde tarde à apparaître et dans ce clair-obscur surgissent les monstres », Antonio Gramsci, *Cahiers de prison*.

34. Karl Marx, *Le Manifeste du Parti communiste*.


ALLEMAGNE
FRANCE
SLOVAQUIE
ESPAGNE

ANNEXES : MONOGRAPHIES

SLOVAQUIE
ALLEMAGNE
ESPAGNE
FRANCE

SLOVAQUIE

SLOVAQUIE
LA LIBÉRALISATION DES SERVICES PUBLICS EN RÉPUBLIQUE SLOVAQUE

MARIA HOREHAJOVA
JANA MARASOVA
FACULTÉ D'ECONOMIE DE L'UNIVERSITÉ MATEJ BEL DE BANSKÁ BYSTRICA

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 61

LE TRANSPORT FERROVIAIRE EN SLOVAQUIE 62
L'histoire du secteur 62
L'organisation actuelle et le cadre législatif 63
Le régulateur 64
L'ouverture du marché et la concurrence 64
Le financement 66
La qualité du transport ferroviaire 66
La sécurité du transport ferroviaire 69
Equipement technique et technologique 69
L'emploi dans le transport ferroviaire 70

L'ÉLECTRICITÉ EN SLOVAQUIE 71
Les origines et l'évolution du secteur jusqu'à 1989 71
La période de transformation à partir de 1990 72
L'organisation actuelle et le cadre législatif 72
La libéralisation dans le secteur après l'adhésion du pays à l'UE 73
Le régulateur 76
La qualité, la sécurité, les technologies et l'environnement 76
Les utilisateurs, leurs droits, la qualité des services 78
L'emploi dans le secteur 79

LES SERVICES POSTAUXEN SLOVAQUIE 81
L'évolution du secteur, son organisation actuelle et le cadre législatif 81
L'organisation actuelle et le cadre législatif 82
Le financement 82
Le régulateur 83
La qualité des services postaux 83
L'équipement technique et technologique 86
L'emploi dans les services postaux 87

SYNTHÈSE 88

INTRODUCTION

Le territoire actuel de la Slovaquie a fait partie pendant près de deux siècles (16e - 18e) de l'Empire austro-hongrois. Après l'éclatement de ce dernier à la fin de la 1ère guerre mondiale, la République tchécoslovaque est née par une déclaration de l'union des nations tchèque et slovaque en octobre 1918. Pendant la 2e guerre mondiale, de 1939 à 1945, la Slovaquie a existé comme État indépendant après quoi, la République tchécoslovaque a été renouvelée. Cependant, comme le parti communiste est arrivé en tête des premières élections d'après-guerre (1946) dans l'ensemble du pays, même si en Slovaquie il n'a pas gagné, le « coup de Prague » a débouché sur un gouvernement tchécoslovaque, formé au début de l'année 1948, communiste, soumis à tous égards au régime de Moscou ; il a entamé le processus de nationalisation.

Pendant les 40 années qui ont suivi, la Tchécoslovaquie a fonctionné comme une économie centralisée et planifiée ce qui a eu un impact considérable sur l'évolution des secteurs industriel, agricole et des services. L'existence du système politique totalitaire a bloqué le développement technologique et les innovations, et le paternalisme de l'État a minimisé l'initiative et la créativité individuelles. Pendant ces quatre décennies, le secteur privé et l'entrepreneuriat n'ont pratiquement pas existé. À mi-chemin de ce parcours, l'année 1968, symbole au départ d'une ouverture politique, a conduit à l'invasion de l'armée soviétique et à la période de « normalisation » qui a suivi. Cette même année, la République socialiste tchécoslovaque est devenue fédération ce qui aurait dû apporter plus d'autonomie aux deux républiques - tchèque et slovaque. En dehors des organes fédéraux, chacune a eu son gouvernement, certains ministères ainsi que son parlement. Cependant, les compétences des institutions nationales étaient très limitées, avec des tentatives de recentralisation dans les années 1970. Les trois secteurs de services d'intérêt économique général qui font l'objet de cette monographie ont été gérés à cette époque par les ministères fédéraux correspondants.

La chute du régime totalitaire après la révolution de velours en novembre 1989 et les changements politiques et institutionnels ont achevé la période de gestion centralisée en Tchécoslovaquie et ont créé la base de la construction d'un système libéral et démocratique. Cependant, des visions trop différentes des nouveaux représentants politiques sur la cohabitation à venir entre Tchèques et Slovaques ont amené les deux pays à se séparer, sans même que leurs peuples aient été consultés.

Ainsi, la République slovaque est un pays démocratique jeune, né le 1er janvier 1993 comme résultat de la division de la Tchécoslovaquie, au bout de 70 ans de vie commune. L'histoire de son économie de marché est également courte car elle n'a commencé qu'au début des années 1990 par un processus de transformation. Ce dernier, démarré au sein de l'État qui était encore commun, a été marqué par la libéralisation de la vie économique et sociale.

Sur le plan économique, les restitutions et la privatisation de la propriété nationale, étatique à presque 100%, ont été essentielles. Etant donné qu'aucun modèle d'une privatisation de telle ampleur n'existait dans le monde, chacun des pays concernés en Europe centrale et orientale l'a effectué à sa façon. En Tchécoslovaquie et ensuite en Slovaquie, elle s'est réalisée en deux étapes connues comme petite et grande privatisation. La petite privatisation a assez rapidement transformé le secteur des services, car elle a reposé sur la vente directe des petites entreprises aux agents privés, le plus souvent en procédant à des enchères. En ce qui concerne les grandes entreprises industrielles, le pays ne possédait pas suffisamment de capitaux privés pour qu'elles puissent être achetées directement. C'est ainsi que la privatisation en coupons a été appliquée, consistant dans les faits en une distribution pratiquement gratuite de la propriété étatique aux citoyens sous forme de titres–coupons.

La petite et la grande privatisation se sont achevées à la fin des années 1990, sauf pour ce qui concerne les secteurs de monopoles naturels. Le phénomène d'une réglementation excessive et

de prix subventionnés avait persisté dans ces secteurs pendant une longue période, déformant les raisonnements de ceux qui décidaient des investissements. Les notions telles que l'efficacité ou l'efficience avaient également disparu de la pensée des utilisateurs des services considérés. Les prix de ces derniers ne suivaient même pas l'évolution de l'inflation. Il en résultait un manque considérable de ressources des monopoles étatiques pour suivre le progrès technique, ce qui s'est traduit par des équipements de plus en plus obsolètes. Dans ces conditions, la libéralisation de ces marchés est apparue à l'époque comme la seule solution logique et stratégique.

De véritables discussions sur les privatisations du secteur des services d'intérêt économique général et leur préparation n'ont commencé qu'au début du nouveau millénaire, à l'approche de l'adhésion du pays à l'Union européenne (2004). La libéralisation a démarré à partir de 2002 et a été encadrée notamment par la législation européenne. Cependant, certaines difficultés ont continué à persister, dues aux raisonnements hérités du passé, d'une part des fonctionnaires publics et d'autre part du management des anciens monopoles transformés ou privatisés. De nos jours, même si la réglementation sur la libéralisation est progressivement appliquée, les anciennes sociétés étatiques qui ont toujours une position dominante sur les marchés concernés, ont encore du mal à accepter en pratique les nouvelles conditions sur ces marchés.

Concernant la perception des libéralisations par les habitants, ceux-ci n'étaient pas attachés à leur caractère de service public, plus qu'à celui de tous les autres produits et services assumés dans le passé par l'État dans leur ensemble. Ainsi, s'il existe une certaine nostalgie pour l'ancien système de la part des générations plus âgées, elle se réfère au rôle disparu de « l'État providence » en général. Quant aux attentes de la population face à la libéralisation des services d'intérêt général, elles comportent la possibilité de choix des fournisseurs, une meilleure qualité des services et une accessibilité des prix. Mais chaque choix comporte des risques. Etant donné que les habitants n'y ont pas été habitués, une certaine désorientation a régné parmi eux au départ, face à différentes offres qui leur parvenaient. De plus, vu qu'à l'époque de l'économie planifiée, la fourniture de ces services était assurée par les monopoles étatiques avec plusieurs milliers d'employés, et qu'avec la libéralisation, ils ont été transformés en sociétés par actions, soit demeurant à 100% étatiques, soit devenant privées avec une participation de l'État majoritaire ou minoritaire, l'impératif d'efficacité a conduit dans tous les cas, ces sociétés à diminuer leurs effectifs. Ainsi, la suppression de postes a engendré certaines conséquences sociales difficiles, même si elles n'étaient pas très différentes de la libéralisation dans d'autres secteurs de l'économie.

LE TRANSPORT FERROVIAIRE EN SLOVAQUIE

L'histoire du secteur

L'histoire du transport ferroviaire slovaque a commencé en 1846 par la construction d'un chemin de fer à wagons tirés par des chevaux entre Bratislava et Trnava (60 km), et a continué en 1848 avec l'achèvement du trajet Marchegg (à la frontière autrichienne) - Bratislava avec le premier train à vapeur de Slovaquie. Après la naissance de la République tchécoslovaque en 1918, il est devenu évident que le réseau ferroviaire existant sur l'axe Nord-Sud, reliant le territoire sud du pays à Budapest ne convenait pas aux besoins du nouvel État et qu'il fallait le compléter par des trajets Est-Ouest. C'est ainsi que plusieurs nouvelles lignes, ont été construites sous les auspices de l'État, avec l'objectif de renforcer le transport public, même si tous les chemins de fer étaient privés à cette époque. Après la 2e guerre mondiale et le coup d'État communiste de 1948, le transport fer-

roviaire a été nationalisé et ensuite géré jusqu'en 1989 par une société étatique ***Československé dráhy - ČSD*** (Chemins de fer tchécoslovaques), dont la filiale ***Východná dráha*** (Chemin de fer de l'Est) concernait le territoire slovaque.

Les activités de la ČSD ont été définies par la Loi 51/1964 sur les chemins de fer qui reposait sur la conception que la prestation des services au public constitue une relation civile ou économique entre l'entreprise de transport d'une part, et le citoyen ou une organisation d'autre part. C'est pourquoi, le fond de ces relations a été défini par le Code civil de façon unique pour tous les modes de transport. En ce qui concerne les conditions de ces différents transports, leurs propres règlementations les précisaient. La loi mentionnée ne contenait pas d'articles sur le trafic ferroviaire international. Ce dernier était réglementé par la Loi 4/1962 sur les conventions internationales.

ČSD était sous la tutelle du Ministère Fédéral des Transports et des Communications. En 1989 sa structure organisationnelle a changé : la gouvernance d'entreprise s'est séparée de celle de l'État et une Direction centrale de ČSD a été créée. Une nouvelle loi 68/1989 sur l'organisation de ČSD a défini sa position, ses conditions juridiques, son objet d'activité et son organigramme. Cette organisation a duré jusqu'à la division de la Tchécoslovaquie.

Avec la naissance de la République slovaque indépendante (RS) le 1er janvier 1993, l'entreprise publique, ***Železnice Slovenskej republiky - ŽSR*** (Chemins de fer de la République slovaque) a été créée. La loi 258/1993 sur *ŽSR*, adoptée en septembre 1993, la caractérisait comme une entreprise publique qui combinait la gestion publique et commerciale. Elle définissait également les conditions d'entrée sur le marché des opérateurs étrangers. En 1994, la Slovaquie a adhéré au projet de Réseau Transeuropéen de Transport (RTE-T) - les corridors multimodaux. Par la résolution du gouvernement 581/1994, elle a aussi adhéré à l'Accord européen sur les grandes lignes internationales de chemin de fer (AGC), ainsi qu'à l'Accord européen sur les grandes lignes de transport international combiné et les installations connexes.

La résolution du gouvernement 499/1995 Programme de transformation et de développement du transport ferroviaire jusqu'en 2000 a représenté un pas important dans l'évolution future du transport ferroviaire. Ce document a transformé *ŽSR* en une société commerciale. En 1996, une autre résolution du gouvernement - 197/1996 a confirmé la participation de la Slovaquie à la construction des corridors multimodaux transeuropéens, ainsi qu'une participation de l'État lui-même au financement des travaux liés à ce projet.

L'année 2002 a représenté une autre étape importante dans l'organisation du transport ferroviaire, car la *ŽSR* a été divisée en deux entités indépendantes : ***ŽSR***, société publique, dont l'objet consistait à gérer l'infrastructure ferroviaire, et ***Železničná spoločnosť*** (Compagnie ferroviaire). La même année, *ŽSR* est devenue membre de la Communauté européenne du rail - CER. Depuis, *ŽSR* est l'opérateur ferroviaire sur le territoire de la Slovaquie ce qui signifie qu'elle assure la gestion et l'exploitation de l'infrastructure ferroviaire et fournit des services liés à cette exploitation. Elle est chargée également de la construction des nouvelles infrastructures et de la maintenance de l'existante ; elle établit et gère le réseau ferroviaire et ceux de télécommunication et de radio.

L'organisation actuelle et le cadre législatif

En 2005, Železničná spoločnosť a été modifiée et divisée en deux sociétés publiques :

- ***Železničná spoločnosť Slovensko - ZSSK*** (Compagnie ferroviaire Slovaquie) qui gère le transport de voyageurs
- ***Cargo Slovakia*** (ci-après appelé ***Cargo***) chargée du transport de marchandises.

Aujourd'hui, les agents qui opèrent dans le secteur du transport ferroviaire sont les suivants : Ministère du Transport et de la Construction, ***Dopravný úrad*** (Office de transport), ***ŽSR, ZSSK, Cargo***, dont les trois derniers participent directement à la gestion de ce transport. Il existe également quelques entreprises privées.

ŽSR gère les lignes ferroviaires (à voie ordinaire, large et étroite), les lignes de traction, les tunnels et ponts ferroviaires, les passages à niveau, les gares. Le Conseil d'Administration est composé de 5 membres de différents secteurs : transport, finances, économie et droit, secteur bancaire, et d'un représentant des employés des chemins de fer. Ses activités sont définies par la Loi 513/2009 sur les lignes ferroviaires et par d'autres lois complémentaires.

ZSSK est une société anonyme dont le seul actionnaire est l'État. Les droits de ce dernier sont exercés par l'intermédiaire du Ministère du Transport et de la Construction. Cette société assure donc le transport de voyageurs selon la Convention sur les services de transport dans l'intérêt général, qu'elle a signé, conformément à la Loi 513/2009, avec ce Ministère.

Cargo est également une société anonyme avec comme seul actionnaire l'État, représenté par le Ministère. Sa vocation consiste en la prestation des services de transport de marchandises, de services fiables, sûrs, respectueux de l'environnement et abordables au niveau du prix, ainsi que des services concernant la location du matériel roulant, son entretien et sa réparation. Toutes ses activités sont définies par les lois 513/2009 et 514/2009.

En ce qui concerne les sociétés de transport privées en Slovaquie, il y a actuellement 36 entreprises sur le marché ferroviaire qui possèdent des licences valides de transport, dont 9 uniquement pour le transport de voyageurs, 1 pour le transport de voyageurs et de marchandises et 26 uniquement pour le transport de marchandises.

Le régulateur

Dopravný úrad - DÚ (Office de transport), successeur depuis 2014 de l'Office de la réglementation du transport ferroviaire, accomplit la fonction de régulateur national des prix sur les voies ferroviaires nationales et régionales, ainsi que d'autorité d'enquête et de sécurité des chemins de fer. Ses activités principales consistent en :

- *la régulation* des prix sur les voies ferroviaires (les prix d'utilisation de ces voies, ainsi que ceux du transport de voyageurs sur l'ensemble du réseau national) ;
- la *sécurité* - il délivre et révoque les licences et certificats de sécurité aux transporteurs privés ;
- *l'interopérabilité* - il enregistre et autorise différents types de véhicules ferroviaires, accorde des licences pour l'exploitation de sous-systèmes d'interopérabilité fixe et mobile ;
- la supervision professionnelle et technique - il effectue des tests d'aptitude et délivre des certificats de sécurité pour le transport de marchandises dangereuses, conformément à la COTIF (Convention Internationale concernant le Transport par Chemins de Fer).

L'autorité d'enquête, DÚ, cherche à connaître les raisons et circonstances des accidents ferroviaires où il y a des décès ou des dégâts matériels supérieurs à 2 millions €. En fonction des paquets ferroviaires de l'UE, DÚ prépare la mise en œuvre du 4e paquet, en coopérant avec l'Agence Ferroviaire Européenne. Il est également responsable de la réalisation des projets du Registre d'infrastructures ferroviaires et du Registre de licences des conducteurs.

L'ouverture du marché et la concurrence

Bien que sur le marché du transport ferroviaire existent plusieurs entreprises privées, la libéralisation n'a pas apporté dans ce secteur la situation concurrentielle attendue. Cette libéralisation s'est manifestée d'abord dans le transport de marchandises, par l'entrée en vigueur de la Directive 2004/51/CE, du 2e paquet ferroviaire qui a rendu ce transport dans l'UE entièrement libre à partir du 1er janvier 2007.

Au cours de la même année, on a adopté le 3e paquet qui a été en Slovaquie incorporé dans les lois déjà mentionnées - 513/2009 et 514/2009. Son objectif consistait à libéraliser le transport international de voyageurs, à renforcer les droits de ces derniers et à mettre en place un système unique

de licences et de certificats d'aptitude des conducteurs. *ŽSR*, selon les lois citées, doit rendre possible l'accès à l'infrastructure ferroviaire à chaque entreprise qui a une licence de prestation de services et un certificat de sécurité en vigueur. C'est DÚ qui délivre, contrôle et révoque les licences.

En 2011, ***Antimonopolný úrad*** (Office anti-monopole) de la République Slovaque a publié un rapport[37] dans lequel il confirme que le transport ferroviaire en Slovaquie est entièrement libéralisé : le transport de marchandises depuis 2007 et celui de voyageurs depuis 2010. En 2010, 29 sociétés possédaient la licence pour opérer sur les voies ferroviaires de *ŽSR*, dont 25 prestataires effectifs : 2 des services de transport de voyageurs, 23 de celui de marchandises. Dans le rapport mentionné, l'autorité anti-monopole a défini les problèmes clé de la concurrence sur le marché du transport ferroviaire :

- Des entraves inadéquates à l'entrée sur le marché (la Slovaquie était selon l'indice ACCESS à la 14e position parmi les pays membres) - À titre d'exemple, l'accès au matériel roulant est très compliqué. Les infrastructures ferroviaires provenant des années 1970 ne sont pas compatibles avec les locomotives électriques contemporaines. Par conséquent, les nouveaux transporteurs entrant sur le marché et souhaitant utiliser des locomotives électriques modernes, ne peuvent pas en obtenir l'autorisation. Ils sont limités à utiliser des locomotives électriques anciennes qui constituent la propriété exclusive des sociétés étatiques *ZSSK* et *Cargo*. Comme le marché de location des locomotives électriques n'existe pratiquement pas, les nouveaux transporteurs privés sont obligés d'utiliser uniquement des machines à moteur dont le coût est beaucoup plus élevé, et cela leur coûte de plus une taxe supplémentaire pour faire rouler les locomotives à moteur sur les tronçons électrifiés. Une autre difficulté liée à celles-ci concerne leur ravitaillement en carburant. À la création des trois compagnies du transport ferroviaire - *ŽSR*, *ZSSK*, *Cargo* -, *Cargo* était devenu propriétaire unique de l'équipement pour le ravitaillement et a refusé l'accès aux transporteurs privés. Ceux-ci devaient par conséquent se ravitailler par l'intermédiaire de citernes mobiles. Pour pouvoir le faire, ils devaient subir des procédures administratives et organisationnelles lourdes ainsi que des coûts de transaction élevés.
- Une réglementation des taxes d'accès aux voies de transport ferroviaire où, notamment dans le transport national, ces taxes représentent un pourcentage élevé du coût des transporteurs, ce qui provoque un déséquilibre entre les transports ferroviaire et routier. - Même si la Directive 2001/14/EC a recommandé de calculer les frais d'utilisation d'une voie ferroviaire sur la base du coût marginal, cette recommandation n'a pas été appliquée en Slovaquie. Les frais en question comprennent également les coûts fixes et variables, et le coût fixe est notamment très élevé car le réseau ferroviaire du pays fait partie des plus denses en Europe (selon les statistiques d'*United Nations Economic Commission for Europe (UNECE)* de 2016, la Slovaquie possède le 7e réseau ferroviaire le plus dense de l'UE). Ce n'est qu'à partir de janvier 2011, avec l'entrée en vigueur du Règlement de DÚ du 3/2010 que le calcul de ces frais a été modifié, avec un prix plafond d'accès à l'infrastructure ferroviaire fixé par ce Règlement. L'objectif de ces modifications était de diminuer ces frais dans les prix du transport.
- Une influence de l'État par l'intermédiaire des subventions accordées à certains transporteurs, ce qui conduit en général à une augmentation des taxes pour les autres - il s'agit donc de la présence d'un aspect politique dans ce secteur.
- Une interopérabilité et une qualité de l'infrastructure ferroviaire insuffisantes. Le niveau relativement faible de l'infrastructure ferroviaire est lié à la préférence des pouvoirs publics pour le réseau routier (investissements publics plus importants pour les autoroutes). Il en résulte que l'infrastructure ferroviaire est obsolète sur le plan technologique et incompatible avec le système européen. Ainsi, dans la pratique, les sociétés ferroviaires étrangères transportent les marchandises à la frontière slovaque, le transporteur national les prend en charge ensuite en changeant de locomotive et de personnel, et réciproquement.

37. Problémy v sektore železničnej dopravy z hľadiska súťaže: https://www.antimon.gov.sk/data/att/367.pdf

- Le comportement des sociétés publiques de transport qui essayent de maintenir leur position sur le marché, ce qui se manifeste par :
- une préférence que le manager de l'infrastructure - *ŽSR*, appartenant lui-même à l'État, accorde aux sociétés publiques sur l'allocation des capacités ;
- une attitude réticente de la société publique (transporteur dominant) envers d'autres entreprises de transport, existantes ou nouvelles, ayant besoin de l'accès à son infrastructure ;
- le fait que la société publique dominante peut se servir des pratiques de prix dont l'objectif est soit de faire partir des concurrents du marché, soit d'empêcher d'autres d'y entrer.

Le système selon lequel les contrats d'intérêt général sont organisés dans le transport de voyageurs contribue lui aussi à une position favorable dont jouent les sociétés de transport publiques. Les contrats conclus par l'État avec *ŽSR*, *ZSSK* et *Cargo* ne contiennent pas de mécanismes qui inciteraient ces trois sociétés à une diminution du coût, donc à un fonctionnement plus efficace. L'un des arguments du fait que, même après la libéralisation, la compétitivité n'est pas celle qu'elle devrait être, renvoie aux sanctions que l'autorité de la concurrence *(Antimonopolný úrad)* inflige à ces sociétés de transport publiques pour l'abus de leur position sur le marché. À titre d'exemple, en 2012, *Cargo* a payé une amende de 2,49 millions € pour abus de position dominante sur le marché, et en 2014, la sanction a été de 10,253 millions € pour avoir limité la vente et la location de locomotives électriques à ses concurrents privés. Malgré cette position dominante de *Cargo*, on lit dans son rapport annuel de 2016 que la concurrence des entreprises de transport ferroviaire augmente, notamment sur le segment du marché de transport des trains entiers de direction Est-Ouest et Nord-Sud dans les deux sens. Il semble que les performances de *Cargo* sont influencées par la situation en Ukraine et par les sanctions de l'UE à l'égard de la Russie.

Le financement

Du point de vue des règles de financement du transport ferroviaire, il faut souligner l'adoption de la Loi 513/2009 sur les chemins de fer. C'est cette loi qui a fixé les principes de financement, et sur la base de laquelle *ŽSR* a conclu un contrat avec l'État. Selon ce contrat, l'État peut accorder à la société, pour assurer le fonctionnement des chemins de fer, des moyens financiers pendant la durée au minimum de 5 ans et au maximum de 15 ans. Ces subventions du budget de l'État peuvent contribuer aux frais d'infrastructure avec l'objectif de renforcer les performances de la société, ou pour compenser ses pertes. Le cadre concret de régulation concernant les taxes d'utilisation de l'infrastructure et des installations de service est défini par les mesures de l'Office du Transport. Parmi elles, dans la Mesure 1/2017, l'Office a actualisé le système de régulation des taxes, conformément au règlement de la CE, c'est-à-dire à la dernière version du 4e paquet ferroviaire.

En 2017, le coût économique justifié de *ŽSR*, lié à la prestation des services d'infrastructure, a été couvert par le budget d'État, pour un montant de 250 000 000 €, selon le contrat en vigueur pour les années 2017 - 2021. Cette somme était la même qu'en 2016.

Les recettes totales de la *ŽSR* en 2017 ont été de 376 723 000 €, y compris les recettes provenant des paiements des entreprises ferroviaires pour l'utilisation de son infrastructure, selon le cadre de régulation en vigueur. Ces dernières ont atteint 105 045 000 €. En comparaison avec 2016, elles ont été supérieures de 1 581 000 €, dont la part liée au transport de voyageurs a constitué 296 000 € et celle du transport de marchandises 1 285 000 €. La part de la *ZSSK* dans la somme de 105 045 000 € a représenté 46,7%, celle de la *Cargo* 38,3% et celle des autres transporteurs 15%.

La qualité du transport ferroviaire

L'évaluation de la qualité des services dans ce secteur s'appuie sur le Règlement (CE) 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires, article 28.

ZSSK dispose d'un système de gestion intégré (IMS) et possède un certificat de qualité ISO 9001. Le système IMS couvre plusieurs activités dont l'objectif consiste à améliorer la qualité. La société a élaboré une conception interne pour l'évaluation de la satisfaction de ses clients. Chaque année, elle adresse une enquête à 2 300 personnes directement et à 10 000 par internet. Tous les 3 ans, elle demande à une institution externe indépendante de réaliser pour elle une enquête de satisfaction client.

En s'appuyant sur le Règlement mentionné, *ZSSK* élabore depuis 2010 des rapports sur la qualité de la prestation de ses services. La satisfaction des clients en matière de qualité est mesurée par une enquête marketing. Les clients évaluent la qualité des services par une note de 1 - excellent, à 5 - mauvais. En 2010, l'évaluation était la suivante :

- la ponctualité des trains dans le transport national - 2,24 pour les trains rapides (IC) et 2,36 pour les autres,
- la propreté des trains - 2,33 pour les IC trains et 2,96 pour les autres.

La satisfaction client globale des services de train national se situe en 2010 entre les notes 2,2 et 2,4. La même enquête a été effectuée en 2015. Les clients ont exprimé leur satisfaction quant à la qualité des services fournis dans la même catégorie des trains nationaux par la note moyenne de 2,39, ce qui a représenté presque la même situation. *ZSSK* a également planifié de diminuer le nombre de plaintes justifiées de la part des voyageurs de 10%, mais l'amélioration atteinte n'était que de 5,36%.

En 2016, *ZSSK* a fait évaluer la qualité de ses services selon les 11 standards définis, dont 3 n'ont pas été accomplis, 7 l'ont été, et 1 n'a pas été évalué, comme le montre le tableau 1.

TABLEAU 1 - EVALUATION DES STANDARDS DE QUALITÉ EN 2016

	Plan	Réalité
Vente des billets par Internet sur la vente totale	9%	7,98%
Profil de l'employé du premier contact - part des employés qui correspondent à ce profil	78%	79%
Réalisation des performances de transport	99%	100,26%
Respect des horaires	93%	92,93%
Respect des horaires - trains internationaux	93%	95,62%
Taux de fiabilité des trains - transport des voyageurs en général	99%	99,96%
Part des trains internationaux, avec le départ de la Slovaquie, supprimés	1%	0,000128%
Réalisation du plan des performances au niveau du nettoyage des trains	91%	99,89%
Satisfaction clients - améliorer la note moyenne de	0,01	non évalué
Augmentation de la qualité des services - diminuer le nombre des plaintes justifiées de	10%	9,76%
Satisfaction client concernant sa demande d'un service d'assistance	80%	97,59%

Source : Rapport de ZSSK sur l'activité du point de vue de la qualité des services

Un indicateur important de la satisfaction des clients dans le transport ferroviaire tient au nombre de demandes d'indemnisation. Leur traitement est défini par le Règlement 1371/2007 déjà mentionné, ainsi que par une norme interne de *ZSSK* STN EN 13 816 Transport de voyageurs public. Selon la dernière évaluation en 2016, le nombre total de demandes d'indemnisation a été de 3 759, dont 1 676 justifiées ce qui représente 44,58 %. En 2016, la société a reçu 879 demandes et le niveau d'indemnisation a atteint 17 629 €. Le tableau 2 montre l'évolution de cette situation depuis 2010.

TABLEAU 2 - DEMANDES D'INDEMNISATION CONFORMÉMENT AU RÈGLEMENT PE-CE 1371/2007

	2010	2014	2015	2016
Nombre de demandes reçues	449	1 075	1012	879
Niveau d'indemnisation en €	6 026	15 835	19 011	17 629

Source : Rapports annuels de ZSSK

Cargo, de même que *ZSSK*, est certifié ISO 9001:2009 en ce qui concerne l'entretien et les réparations du matériel ferroviaire, l'achat, le stockage, ainsi que le transport automobile aux entrepôts dans l'Est de la Slovaquie, de même que la gestion des aptitudes professionnelles et la formation des employés. Elle possède aussi le certificat ISO 9001:2016 concernant le transport ferroviaire de marchandises (trains logistiques).

L'accessibilité au transport ferroviaire du point de vue de son prix est étroitement liée à la qualité des services. Depuis 2005, le nombre de voyageurs de *ZSSK* a plutôt stagné jusqu'en 2013, comme le montre le tableau 3.

TABLEAU 3 - TRANSPORT DES PERSONNES DE *ZSSK*

	2005	2010	2013	2016
Transport en milliers de personnes	49 054	45 004	44 287	65 606
Performances en millions de personnes par km	2166	2291	2422	3 595

Source : Rapport annuel 2016 de ZSSK

Même si on ne le voit pas dans le tableau, la baisse la plus importante des performances en millions de personnes par km s'est manifestée en 2012. Cela a été dû au fait que la société privée Regio Jet (avec son propre matériel roulant) est entrée sur le marché national du transport de voyageurs, avec un niveau de services plus élevé et des prix beaucoup plus intéressants, une partie de la clientèle de la *ZSSK* ayant abandonné les trains de cette dernière. Cependant, sur les 3 dernières années, la société a enregistré une augmentation du nombre des voyageurs, ce qui est lié au Règlement du gouvernement de novembre 2014 par lequel le transport ferroviaire a été rendu gratuit pour les enfants de 0 à 15 ans, les étudiants jusqu'à 26 ans et les seniors au-dessus de 62 ans. Ainsi, comme le montre le tableau 3, malgré plus ou moins la même qualité des services de la société considérée, le transport gratuit s'est montré très motivant pour les voyageurs.

La sécurité du transport ferroviaire

La condition principale de la sécurité sur ce marché consiste dans le certificat de sécurité que ***Dopravný úrad*** - DÚ (Office du Transport) délivre aux opérateurs, conformément à la Directive 2004/49/CE concernant la sécurité des chemins de fer. Ce faisant, l'Office s'appuie également sur la Loi 513/2009 et le Règlement 1158/2010 en vigueur en Slovaquie, ainsi que sur le Règlement 653/2007 du 13 juin 2007 sur l'utilisation d'un format européen commun pour les certificats de sécurité. DÚ délivre aussi les permis de sécurité aux managers de l'infrastructure, toujours selon la Directive 2004/49/CE.

ŽSR joue un rôle important sur le plan de la sécurité et de la protection de la santé au travail, conformément à la Loi 124/2006 en vigueur, en assurant des activités de prévention. Ces dernières visent le respect de la sécurité des processus de travail. La société exerce également des examens complexes du milieu de travail, tient les registres statistiques d'accidents et de leurs conséquences, cherche à en connaître les raisons, avec l'objectif de prendre des mesures de prévention et d'augmenter ainsi la sécurité du système ferroviaire.

Depuis 2010, la société *ZSSK* est membre du consortium international de sociétés de sécurité sous la direction de la compagnie italienne Ansaldo STS. Ce consortium souhaite créer un système intégré de technologies de sécurité dans le cadre d'un projet commun *Partenariat de l'industrie ferroviaire pour la sécurité intégrée du transport ferroviaire PROTECTRAIL*.

En partant du suivi des accidents dans le transport ferroviaire, on peut constater qu'en comparaison avec l'année 2015, en 2016, le nombre d'accidents graves a diminué de 27, les décès de 25 et le nombre de blessés de 3. Les causes les plus importantes des accidents relèvent du non-respect de la signalisation d'alerte par les dispositifs de sécurité aux passages à niveau et de déplacements non autorisés de personnes sur les rails.

TABLEAU 4 ACCIDENTS DANS LE TRANSPORT FERROVIAIRE EN 2016 (DONNÉES DE L'OFFICE DU TRANSPORT)

Accidents graves	60
Décès	26
Blessures graves	33

Source : Rapport annuel 2016 sur la sécurité du transport ferroviaire en Slovaquie

Equipement technique et technologique

À l'époque de la gestion et de la planification centralisée, l'économie s'est développée par voie d'extension. Une consommation élevée de matériaux et d'énergies ont conduit à un coût croissant de production, y compris de transport. Une pression permanente sur l'augmentation des performances du transport ferroviaire a rapidement épuisé les ressources disponibles des chemins de fer en Slovaquie. La tension entre les exigences sur le transport et les possibilités techniques de les réaliser est devenue chronique. Dans les années 1980, bien que ces problèmes se manifestaient surtout dans le transport de marchandises, le transport des voyageurs a constitué un instrument important de politique sociale de l'État paternaliste, avec des horaires de trains incitatifs et à des prix très bas. L'objectif de la politique sociale universelle de base reposait sur le maintien d'une paix sociale et sur la garantie de la satisfaction des besoins de base de la population. À cette époque, très peu d'habitants avaient leurs propres voitures pour aller au travail, chez le médecin ou ailleurs et par conséquent, le rôle du transport public, autant ferroviaire que routier, était essentiel. Cependant, dans ce mode de transport également, un investissement insuffisant, un taux d'amor-

tissement élevé, des performances médiocres, ainsi qu'un équipement technique obsolète, étaient plus qu'évidents.

Du point de vue du progrès technique, les années 1980 ont représenté en Slovaquie la fin de la période de traction à la vapeur. La traction par moteur ne représente que 37% et la traction électrique 63%. Même si l'électrification avec un système d'alimentation alternatif (25 kV, 50 Hz) a commencé dans les années 1960, de nos jours, elle n'est toujours pas achevée.

Après la connexion de la Slovaquie au projet des corridors multimodaux transeuropéens en 1994, la modernisation des voies ferroviaires est devenue une nécessité. Par sa résolution 197/1996, le gouvernement a approuvé les plans de développement à long terme des chemins de fer nationaux ainsi que des projets d'investissement des voies appartenant aux corridors internationaux IV, Va, VI.

Dans les années 1994–1995, le transport par trains rapides cadencés sur la ligne Bratislava - Košice a été mis en place avec un système complexe de service clients et un peu plus tard, un système unique de transfert de données de *ŽSR* selon le standard international X.25.

Aujourd'hui (selon son Rapport annuel 2017), *ŽSR* gère 13 626 km de lignes, ce qui représente 6 868 km de rail à voie ordinaire, large et étroite, 1 588 km de lignes électrifiées, 4 970 km de lignes de traction et 94 stations d'alimentation et de commutation électrique. La société gère également 8 415 ponts, 76 tunnels de longueur de 45,007 km, 2 301 ponts de longueur de 51,216 km, ainsi que 2 102 passages à niveau, dont 1 160 sécurisés. Le réseau de *ŽSR* comprend aussi 297 gares et 22 gares frontalières.

L'accessibilité du transport ferroviaire est étroitement liée aux équipements technologiques et à la densité du réseau ferroviaire. Le réseau slovaque n'est pas étendu, mais grâce à la position géographique du pays, il peut être considéré comme attractif, car les corridors ferroviaires européens le traversent dans les deux directions Est-Ouest et Nord-Sud. En 2009, la densité du réseau a été de 69 km par 100 000 habitants (74 km/1 000 km^2). La densité de lignes est la plus importante dans la région de Bratislava (112,284 km/1000 km^2) et la plus faible dans la région de Prešov (seulement 46,799 km/1000 km^2). Sur 8 régions du pays, 4 ont une densité de lignes ferroviaires supérieure à la moyenne nationale.

Selon *E-Rail Traffic Census* de 2015[38], l'utilisation de l'ensemble du réseau de lignes ferroviaires en Slovaquie a été la suivante :

- la part du transport de voyageurs exprimé en train-kilomètre, a représenté 72%,
- la part du transport de marchandises a été au niveau de 26%,
- autre transport 2%.

L'emploi dans le transport ferroviaire

À la fin de 2017, l'effectif des deux plus grandes sociétés de transport Slovaques (*ZSSK* et *Cargo*) était de 11 584 employés.

Sur cet effectif total, *ZSSK* a 5 952 employés, dont 64% d'hommes et 36% de femmes. Leur salaire moyen s'est élevé à 1038,24 €. L'âge moyen des employés est de 45,68 ans. La majorité des employés (3 852) possède un diplôme d'études secondaires, 923 en ont un diplôme d'enseignement supérieur et 49 n'ont terminé que l'école primaire.

À la même date, *Cargo* a employé 5 632 personnes, dont 75% d'hommes et 25% de femmes. Leur âge moyen est de 47,41 ans. La majorité des employés (3 141) ont terminé des études secondaires, 702 des études supérieures et 65 l'enseignement primaire. Le salaire moyen est de 954 €. Pour l'année considérée (2017), la société a obtenu son certificat d'ISO 9001 en matière de formation des employés.

38. E-Rail Traffic Census: Spočítanie v železničnej doprave 2015: https://www.mindop.sk/statistiky-15/doprava

La libéralisation du transport ferroviaire achevée en 2011 a eu un impact sur l'emploi. L'effectif de la société *Cargo* a diminué depuis 2011, conformément aux mesures de revitalisation et de restructuration adoptées par le gouvernement. Dans le transport de marchandises, l'évolution de l'emploi de la société *Cargo* a été marquée par la concurrence, car en dehors de ce transporteur étatique, il y a plus d'une vingtaine de sociétés privées. Cet impact de la libéralisation est moins évident sur l'emploi de la société étatique *ZSSK* parce que celle-ci n'a qu'un seul concurrent privé dans le transport de personnes. La baisse d'emploi chez ZSR - propriétaire de l'infrastructure ferroviaire, de même que *Cargo* -, est faible et est liée aux changements organisationnels ainsi qu'à l'effort d'optimaliser le nombre d'emplois administratifs et les activités de contrôle.

TABLEAU 5 - EVOLUTION DE L'EMPLOI DANS LES TROIS LES PLUS GRANDES SOCIÉTÉS FERROVIAIRES

Effectif/Année	2011	2015	2016	2017
CARGO	8 054	6 027	5 794	5 632
Hommes	1 771	1 469	1 454	1 402
Femmes	6 283	4 558	4 340	4 230
ZSSK	4 792	5 949	5 924	5 952
Hommes	2 930	3 881	3 830	3 835
Femmes	1 862	2 068	2 094	2 117
ŽSR	14 998	14 066	13 939	13 781

Source : Rapport annuel CARGO et ZSSK : 2011, 2015 - 2017

L'ÉLECTRICITÉ EN SLOVAQUIE

Les origines et l'évolution du secteur jusqu'à 1989

Les premiers cas d'utilisation de l'électricité sur le territoire actuel de la République slovaque datent de la fin du 19e siècle. L'empire austro-hongrois n'a pas soutenu l'électrification de ce territoire et c'est pourquoi, à sa disparition en 1918, à peine 14% de la population, pour la plupart en villes, avaient accès à l'électricité. La situation a progressivement changé après la naissance de la première République tchécoslovaque car les investissements étatiques en électrification étaient principalement dirigés vers la Slovaquie.

L'arbitrage de Vienne de 1938 a changé de frontières géographiques et la Slovaquie a perdu une partie de ses compagnies d'électricité au profit de la Hongrie. Les compagnies restantes ont fusionné en juin 1942 pour donner naissance à une seule société en participation ***Slovenské elektrárne*** (Electricité de Slovaquie). Cette dernière a commencé à édifier le système électrique de transport à 100 kV et l'État slovaque a entamé la construction de plusieurs grandes centrales hydrauliques.

Après la 2e guerre mondiale, par décret du Président de la République tchécoslovaque, toutes les entreprises d'énergie ont été nationalisées, et ensuite, dans les années 1950, le secteur de l'énergie a subi plusieurs changements organisationnels y compris l'établissement d'un système d'électrification unique. L'électrification des communes sur le territoire slovaque s'est achevée dans les années 1960. En 1969, conformément au droit constitutionnel de la fédération tchécoslovaque ***Slovenské***

energetické podniky - SEP (Entreprise énergétique slovaque), konzern Bratislava, a été créée, et comme la seule société d'énergie, elle a existé jusqu'en juin 1988. Etant soumise à la gestion de production centralisée à Prague, elle comprenait 4 entreprises de production, 3 de distributions, 1 entreprise de construction et d'assemblage, et 2 organisations à but collectif. Jusqu'à la privatisation dans les années 1990, l'État a subventionné la production de la *SE*P (électricité, gaz, chaleur) ce qui a représenté un avantage considérable pour le consommateur car ces produits étaient peu coûteux. Cependant, il en résultait un côté négatif - le consommateur n'était pas motivé à économiser les énergies. La privatisation a fondamentalement modifié la situation.

La période de transformation à partir de 1990

En 1990, au début du processus de transformation de l'économie planifiée en économie de marché d'une part, et avec les tendances de décentralisation d'autre part, trois compagnies d'énergie se sont séparés de la *SE*P et sont devenues des entreprises publiques indépendantes : ***Západoslovenská energetika - ZSE*** (Energie slovaque de l'Ouest), ***Stredoslovenská energetika - SSE*** (Energie slovaque du Centre) et ***Východoslovenská energetika - VSS*** (Energie slovaque de l'Est).

En 2002, par décision du gouvernement slovaque, les *ZSE*, *SSE* et *VSE* ont été transformées en sociétés anonymes. Alors que l'État est resté actionnaire majoritaire (51%), 49% de leur propriété ont été vendus à des actionnaires étrangers : dans le cas de *ZSE* à la société allemande E.ON, dans celui de *SSE* à Electricité de France, et de *VSE* au groupe allemand RWE. D'autres transformations concernant les actionnaires privés sont intervenues depuis.

En novembre 1994, un nouvel opérateur - successeur de la *SE*P a été créé : ***Slovenské elektrárne - SE.*** *(Centrales électriques slovaques)*, entreprise publique. Quelques années plus tard, en préparant la privatisation de cette dernière, le gouvernement de la République slovaque (RS) par sa Résolution 758/2000 de septembre 2000 a décidé une restructuration de *SE*, qui a abouti, en janvier 2002, à la naissance des 3 sociétés indépendantes : ***Slovenské elektrárne - SE*** *(Centrales électriques slovaques)* - producteur d'électricité, ***Slovenská elektrizačná prenosová sústava - SEPS*** *(Système de transmission d'électricité slovaque)* - unique gérant du système de transmission sur le territoire slovaque, et ***Tepláreň Košice - TEKO*** *(Centrale thermique Košice)*, producteur de chaleur et d'électricité. Toutes les trois sont devenues sociétés anonymes. Les propriétaires de la *SE* sont l'État slovaque (34%), de SPH - Slovenský priemyslový holding (66%) ; *SE*PS est propriété de l'État à 100%, et c'est également le cas de TEKO qui est l'une des plus grandes entreprises de chauffage centralisé du pays. Au cours de la même période, la privatisation des sociétés de distribution d'électricité s'est préparée.

La préparation à l'adhésion de la Slovaquie à l'UE a eu pour conséquence les négociations avec la Russie concernant l'annulation des contrats à long terme sur les fournitures de pétrole et de gaz à des prix dumping, ce qui s'est progressivement traduit par une montée des prix des énergies consommées, la Slovaquie se rapprochant ainsi du marché énergétique européen.

L'organisation actuelle et le cadre législatif

Avant d'arriver au consommateur final, l'électricité passe par plusieurs catégories d'entreprises, en fonction de l'offre de leurs produits et services - il s'agit des entreprises de production, de transport, de distribution et de commercialisation (fourniture - vente).

La production d'énergie électrique en Slovaquie se réalise dans tous les types de centrales dont les 2 centrales nucléaires en produisent la majorité. *SE* reste l'acteur dominant sur le marché, même s'il n'est pas le seul. Par conséquent, la vraie concurrence sur ce marché existe plutôt parmi les producteurs complémentaires à *SE*.

SE est le plus gros producteur d'électricité (69%) qui provient des centrales nucléaires (79,7%),

thermiques (10,6%) et hydrauliques (9,7%), selon les données de 2017[39]. Son actionnaire majoritaire SPH (66%) est détenu à moitié par les sociétés ENEL et *EP Slovakia BV*. En 2009, sa filiale *SE* Predaj (*SE* Vente) est entrée sur le marché slovaque en tant que fournisseur d'électricité à des entreprises. *SE* elle-même n'opère pas sur le marché de transmission ni de distribution d'électricité. Plusieurs dizaines d'autres agents produisent de l'électricité sur le territoire slovaque, dont les deux ayant les parts de marché les plus importantes sont *Slovenský plynárenský priemysel - SPP (Industrie de gaz slovaque)* avec environ de 7% et *Slovakia Energy* de 5 à 6%.

Le transport de l'électricité repose sur des lignes (de 400 kV a 220 kV) qui transmettent des volumes importants, ainsi que sur l'interconnexion du réseau national avec les réseaux des pays voisins appartenant à ENTSOE *(European Network of Transmission System Operators for Electricity)*. Ces lignes de transport acheminent la production des grosses centrales, notamment nucléaires et thermiques, vers les grandes entreprises. *SE*PS est le seul acteur à gérer le réseau de transport d'électricité en Slovaquie.

L'étape suivante consiste en la distribution (lignes aux niveaux de tension 110 kV, 22 kV, 0,4 kV). D'une part, les sociétés de distribution utilisent la production des petites centrales et d'autre part, elles y connectent différents consommateurs, y compris les ménages. C'est à ce niveau que la libéralisation du marché en Slovaquie s'est effectuée de la façon la plus marquante. Jusqu'au début du nouveau millénaire, il n'a existé que 3 sociétés - *ZSE*, *SSE* et *VSE*, déjà mentionnées, qui distribuaient et également fournissaient (vendaient) l'électricité. Elles assuraient donc toutes les tâches liées à la connexion aux réseaux, leur construction et entretien, ainsi que la fourniture d'électricité au consommateur final.

Le marché de l'électricité en Slovaquie fait partie de la région CENTREL à laquelle appartiennent également les marchés de la Pologne, Hongrie et de la République tchèque, c'est-à-dire les Pays du Groupe de Visegrad (PGV). *SE* ne représente que 8% de la puissance installée de cette région et ses fournitures annuelles sont de 7%.

En ce qui concerne le cadre législatif du secteur énergétique, la première loi slovaque qui a pleinement intégré la réglementation européenne a été la Loi 656/2004 sur l'énergie. La réglementation actuelle consiste en deux lois clé, entrées en vigueur le 1er septembre 2012 :

Loi 251/2012 sur l'énergie, dont les objectifs sont les suivants : la transposition du 3e paquet énergie, le soutien à la concurrence, la transparence sur le marché, l'augmentation de la qualité des services, l'amélioration des droits et la protection du consommateur. La loi présente également un nouveau régime de possibilités concernant la séparation des activités de production et de distribution - unbundling.

Loi 250/2012 sur la régulation des industries de réseau.

Selon le Ministère de l'Economie (Dubnička, 2012)[40], l'ambition de ces deux lois consiste à créer et à assurer dans le secteur d'énergie un milieu entrepreneurial stable et transparent, avec l'objectif de maintenir la compétitivité de l'industrie et de l'emploi en Slovaquie. Leur priorité repose sur les intérêts économiques du pays, et vise la satisfaction du consommateur final, la protection des clients fragiles, ainsi que la lutte contre la pauvreté énergétique.

La libéralisation dans le secteur après l'adhésion du pays à l'UE

Dans le cadre juridique défini par la Directive 2003/55, qui a été intégrée dans la législation slovaque par la Loi 656/2004 sur l'énergie, entrée en vigueur en juillet 2007, la distribution d'électricité est une activité réglementée, séparée de la commercialisation qui, au contraire, est soumise

39. Rapport annuel de *SE*, 2017

40. Dubnička, M. *Liberalizácia na vnútornom trhu s energiou.* Présenté à Horný Smokovec les 29 - 30 octobre 2012.

au marché libre. Pour ce faire, le gouvernement slovaque a appliqué un unbundling juridique, en imposant aux trois sociétés de distribution et vente existantes de séparer leurs activités commerciales de celle de distribution d'électricité. C'est ainsi que chacune d'elles a été scindée en deux :

- ***ZSE*** s'est divisée en ***ZSE-Distribúcia,*** aujourd'hui ***ZSE Distribučná*** (société de distribution) et ***Západoslovenská energetika Energia - ZSE Energia*** (société de vente, c. à. d. de fourniture) ; cela a en même temps conduit à la création du Groupe *ZSE* ;
- ***SSE*** s'est divisée en ***SSE-Distribúcia***, aujourd'hui ***SSE Distribučná*** (distribution) et S***tredoslovenská energetika - SSE*** (vente) ;
- ***VSE*** a donné naissance à la ***VSE Distribučná*** (distribution) et ***Východoslovenská energetika - VSE*** (vente).

L'état actuel de cet unbundling réalisé en 2007 est tel que les trois sociétés de distribution ne vendent pas l'électricité aux consommateurs finals, mais pratiquement, vendent l'électricité aux vendeurs finals (*ZSE* Energia, *SSE* et *VSE*), c'est-à-dire aux fournisseurs qui la commercialisent et facturent aux consommateurs. Par conséquent, le consommateur final a déjà le choix parmi les trois fournisseurs (*ZSE* Energia, *SSE* et *VSE*) pour acheter son électricité. Progressivement, d'autres entreprises sont entrées sur ce marché ce qui a rendu le choix du consommateur encore plus large. Actuellement (2018), il y a en Slovaquie au total 37 prestataires d'énergie électrique ayant pour leur activité une autorisation de ***Úrad pre reguláciu sieťových odvetví - URSO*** (Office de régulation des industries de réseau) d'acheter et de vendre l'électricité.

Ainsi, le consommateur slovaque peut choisir son fournisseur d'électricité. Ses critères clé devraient reposer sur la qualité du service, les conseils en matière d'énergie liés à la prestation, et bien sûr sur le prix. En réalité, son choix est assez limité. Il signe 2 contrats : l'un de connexion au réseau avec une société de distribution, l'autre de fourniture d'électricité avec un vendeur. La facture qu'il règle à ce dernier, comprend le prix d'électricité elle-même ainsi que celui de sa distribution, et le vendeur règle ensuite cette deuxième composante du prix (transport d'électricité par lignes) à la société de distribution. Celle-ci ne peut pas être choisie par le consommateur final car elle dépend du lieu géographique de son domicile - l'Ouest, le centre ou l'Est de la Slovaquie (*ZSE* Distribučná, *SSE* Distribučná, *VSE* Distribučná). Pour résumer, les vendeurs (fournisseurs) d'électricité l'achètent aux producteurs et la revendent, avec une certaine marge, aux consommateurs finals. Le prix final de l´électricité dépend des conditions que les fournisseurs parviennent à négocier sur le marché.

Dans le tableau 6 on voit les données sur le volume de fournitures d'électricité des trois acteurs les plus importants. Etant donné que le nombre total de points de livraison sur le territoire slovaque est d'environ 2,3 millions, ceux qui sont livrés par les fournisseurs complémentaires ne représentent qu'environ 7%.

TABLEAU 6 - VOLUME D'ÉLECTRICITÉ FOURNIE

Electricité et points de livraison	ZSE Energia	SSE	VSE
Volume fourni (en GWh)	6 253	3 885	3 057
dont fourni aux ménages (en GWh)	1 927	1 458	1 093
Nombre de points de livraison	920 783	640 220	582 753

Source : Rapport annuel 2017 ZSE Energia
et Evaluation des normes de qualité 2017 de SSE et VSE

Cependant, comme le montrent les données du tableau 7, alors qu'en 2012 la part de ces trois fournisseurs « traditionnels » représentait environ 71%, en 2016 elle n'a été que de 56%. Dans le secteur des ménages, leur part a représenté 96% en 2012 et a diminué de presque 10% en 2016, au profit des prestataires alternatifs. L'impact de ce renforcement de la concurrence sur l'évolution de prix de l'électricité est moins évident.

TABLEAU 7 - FOURNISSEURS D'ÉLECTRICITÉ ET LEUR PART SUR LE MARCHÉ EN %

	2012	2013	2014	2015	2016
ZSE Energia	35,59	32,11	30,29	27,79	26,43
SSE	21,73	21,73	20,07	17,51	17,18
VSE	13,83	12,69	12,82	12,91	12,60
SE Predaj	13,20	14,92	14,80	14,40	15,26
CEZ Slovensko	11,43	10,20	10,65	12,84	11,71
Magna E. A.	0,00	2,80	3,11	3,08	3,53
Autres	4,22	5,55	8,26	11,47	13,29
Total	100	100	100	100	100

Source : URSO - Evaluation de la période de régulation 2012 - 2016

Pour évaluer les effets de la libéralisation du marché, URSO suit l'évolution des prix de vente à l'aide du coefficient switching qui exprime le rapport entre le nombre des points de livraison où il y a eu un changement de fournisseur et le nombre total des points de livraison en année considérée. Dans le tableau 8, on peut observer l'évolution de cet indicateur.

TABLEAU 8 - EVOLUTION DU *SWITCHING*

					Switching
Catégorie client	2012	2013	2014	2015	2016
Points de livraison - ménages	3,53	3,59	2,58	2,75	2,74
Points de livraison - autres	3,73	6,93	4,17	3,56	4,24
Total	3,55	3,99	2,77	2,84	2,92

Source : URSO - Evaluation de la période de régulation 2012 - 2016

Ce cœfficient n'a augmenté que très légèrement dans les années considérées ou pas du tout. Ses faibles modifications résultent de plusieurs facteurs, notamment de très petites différences entre les prix des fournisseurs, ensuite au fait que les contrats entre ces derniers et leurs clients sont signés à un terme plus long, ainsi qu'en raison d'une certaine saturation du marché. Les éléments qui prennent progressivement autant ou même plus d'importance que le prix, notamment dans le choix du fournisseur de la part des ménages, reposent sur la qualité du site web de ce dernier, une transparence de ses conditions commerciales, et également sur sa capacité de fournir un service en énergie complet.

Comme la production et la vente en gros d'énergie électrique ont été libéralisées en Slovaquie en 2005, il n'y a plus aucune régulation à ce niveau. Les prix de l'électricité importée ou exportée sont fixés par les contrats bilatéraux entre le client et son fournisseur. Depuis la même année, les volumes d'électricité à fournir en dehors du système de transmission slovaque ne sont plus limités.

Le régulateur

En ce qui concerne le cadre législatif de la régulation dans le secteur d'électricité, elle se réalise conformément à la Loi 250/2012 sur la régulation des industries de réseau. Elle a été adoptée avec objectif de :

- transposer les directives européennes,
- harmoniser des dispositions légales nationales avec les règlements de l'UE,
- appliquer le Règlement 1227/2011 concernant l'intégrité et la transparence du marché de gros,
- rendre l'indépendance et les compétences de l'autorité de régulation plus fortes.

L'autorité de régulation ***Úrad pre reguláciu sieťových odvetví - URSO*** (Office de régulation des industries de réseau) a été créée en 2001 pour contrôler et réguler les industries à caractère de monopole et à chercher ainsi un équilibre entre les intérêts des investisseurs et des consommateurs. Elle accomplit sa mission selon la Loi 250/2012 mentionnée ci-dessus. En mars 2016, il a été adopté une nouvelle politique de régulation pour la période 2017 - 2021 qui s'applique dans les secteurs de l'électricité, du gaz, de la chaleur et de la gestion de l'eau. Dans le domaine de l'électricité, URSO a confirmé, conformément aux articles concernés dans les préambules des directives 2009/72 et 2009/73, un besoin de continuer à réguler les prix de l'électricité fournie à des clients considérés comme fragiles, c'est-à-dire aux ménages et aux petites entreprises, pour les protéger contre une augmentation excessive probable des prix qui transformerait l'électricité en un bien de luxe pour certaines catégories de la population. L'année 2012 en représente une preuve : on a arrêté la régulation des prix de l'énergie destinée aux petites entreprises et ceux-ci ont augmenté de façon incontrôlable.

Selon les propos des représentants d'URSO[41], il a fallu beaucoup d'efforts, de discussions et d'explications auprès des organes de la Commission européenne pour avoir une image objective de la réalisation pratique de la politique de régulation. Il y a eu récemment une certaine satisfaction quand les représentants de la DG ENER de la Commission ont constaté que la régulation en Slovaquie s'effectuait selon les règles européennes et qu'URSO n'appliquait que des procédures standard et transparentes. Ils ont également apprécié sa méthode du prix maximum d'électricité et de gaz qui maintient des conditions appropriées pour la formation des prix par la libre concurrence des fournisseurs. URSO préfère cette méthode à des interventions directes sur le marché. Les prix maximums des énergies qu'il fixe ne limitent pas la concurrence car ces prix prennent en compte les coûts et le profit moyen. Chaque fournisseur est libre de baisser son prix. Cependant, jusqu'à présent, aucun fournisseur régulé ne l'a jamais fait face à des clients fragiles, même dans les cas où les prix des énergies sur les marchés ont diminué.

La qualité, la sécurité, les technologies et l'environnement

En matière de distribution et de prestation d'électricité en Slovaquie, son niveau y est plutôt satisfaisant, et c'est autant sur le plan de la sécurité des fournitures que sur celui de leur qualité dans l'ensemble du territoire, et à des prix relativement équilibrés entre différentes régions. Les fournisseurs d'électricité sont depuis quelques années à la chasse au client ce qui est sans aucun doute l'un des effets favorables de la libéralisation du marché. Les Slovaques utilisent l'électricité notam-

41. *URSO* : *Regulačná politika na regulačné obdobie 2017 - 2021*, mars 2016

ment pour l'éclairage et leur équipement électroménager, moins pour le chauffage et l'eau chaude. On estime qu'environ un tiers de ménages à la campagne (communes de moins de 5 000 habitants) chauffent leurs maisons ou appartements à l'électricité, mais il s'agit pour la plupart d'une forme de chauffage d'appoint[42].

Depuis 2009, URSO évalue le respect des normes de qualité que lui présentent ou doivent présenter les agents régulés (producteurs, distributeurs et fournisseurs), et il en rédige des rapports. Le tableau 9 résume les données sélectionnées de ces évaluations qui montrent quelques anomalies.

TABLEAU 9 - RÉSULTATS D'ÉVALUATION DES NORMES QUALITÉ EN 2015 - 2017

Année	Activité régulée dans le secteur d'électricité	Nombre d'agents qui auraient dû présenter l'évaluation	Nombre de ceux qui l'ont fait	Pourcentage
2015	Transmission	1	1	100
	Distribution	144	136	94,44
	Fourniture	239	170	71,13
	Total	384	307	79,95
2016	Transmission	1	1	100
	Distribution	147	132	89,80
	Fourniture	239	163	68,20
	Total	386	296	76,49
2017	Transmission	1	1	100
	Distribution	142	124	87,32
	Fourniture	246	176	71,54
	Total	389	301	77,38

Source : Rapports sur l'évaluation des normes de qualité de l'URSO, 2017

On voit que certaines des entreprises régulées, obligées de présenter leur évaluation annuelle des normes de qualité, ne le font pas. Pourtant, URSO dans ses rapports ne mentionne aucune sanction malgré le Décret 236/2016 qui énonce l'obligation des agents de présenter cette évaluation. Par contre, les entreprises sont sanctionnées pour le non-respect des normes de qualité, sous forme de paiement de compensations qu'elles doivent verser à des participants au marché qui du fait de ce non-respect ont subi certains dommages.

Après l'accident de Fukushima, suite aux résultats des tests de charge et aux recommandations du Groupe de régulateurs européens pour la sûreté nucléaire (ENSREG), un Plan d'action de mesures a été élaboré et présenté à ***Úrad jadrového dozoru SR - UJD*** (Office de surveillance nucléaire de la SR) à la fin de l'année 2012. Ce dernier contrôle la réalisation des mesures du Plan par ses inspections. Les mesures comprennent des aspects complexes, tels que le Programme pour pallier l'impact des accidents lourds (SAM - Severe Accident Management) qui a déjà été appliqué dans les deux centrales nucléaires slovaques. L'attention du plus grand producteur d'électricité en Slovaquie - *SE* est avant tout portée sur la sécurité nucléaire et la fiabilité de fonctionnement des 2 tranches

42. https://hnonline.sk/expert/

de la centrale de Mochovce et l'achèvement des 2 autres, ainsi qu'à la réalisation progressive des projets liés à l'avenir de la 1ère centrale Jaslovské Bohunice.

L'objectif de la politique énergétique de la Slovaquie consiste d'une part à diminuer les émissions de dioxyde de carbone, d'autre part à augmenter la part des ressources renouvelables. La première partie de cet objectif conduit sans équivoque au soutien de l'énergie nucléaire, sur laquelle repose l'activité de la *SE*. À titre d'exemple, en 2017, presque 90% de ses fournitures ont été produits sans dioxyde de carbone. La deuxième partie de l'objectif défini de la politique énergétique visant les ressources renouvelables correspond à l'engagement de la Slovaquie, par rapport à la Directive 2009/28 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables. Cet engagement consiste à augmenter la part de ces ressources dans la production totale d'énergie à 14% en 2020, et dans celle d'électricité à 24% (Plan d'action national du Ministère de l'Économie). En 2016, la part des ressources renouvelables à la production d'électricité aurait dû, selon ce Plan, s'élever déjà au niveau de 23,3% (energiaweb.sk), alors qu'en réalité, elle n'a constitué que 11,16%. Il est donc peu probable que l'engagement en question pour 2020 soit respecté.

Les technologies de la production d'électricité en Slovaquie sont variées, comme le montre le tableau 10. La proportion des sources de production d'électricité ne correspond pas à celle de sa part dans la consommation. La part la plus importante de la consommation d'électricité, presque la moitié (49,08%), représente l'électricité nucléaire ; en 2e position se situe l'électricité produite à partir de combustibles fossiles et en 3e l'électricité hydraulique. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette différence, en particulier le prix de l'électricité destiné au consommateur final. Ce prix résulte de 3 composantes : prix de l'énergie elle-même, frais de transmission et de distribution, et taxes. Le prix de l'électricité en tant qu'énergie est déterminé uniquement par le marché, les 2 autres composantes sont soumises à la régulation de l'URSO.

TABLEAU 10 - PUISSANCE INSTALLÉE DES CENTRALES D'ÉLECTRICITÉ EN 2016

Combustibles	Part en %
Eau	32,33
Combustibles fossiles	31,55
Noyau fissile	24,72
Ressources renouvelables	11,16
Autres	0,24
Total	100

Source : Šimon, P., energieweb.sk

L'évolution technologique au niveau de la distribution et de la vente d'électricité se manifeste depuis quelques années par le développement des services on-line au consommateur, des innovations visant l'électromobilité, ainsi que par les initiatives SMART solutions pour les ménages, villes et régions (SMART HOME, SMART CITY).

Les utilisateurs, leurs droits, la qualité des services

L'alimentation des ménages en électricité en Slovaquie est stable et fiable depuis longtemps. Concernant la satisfaction des consommateurs, aucune étude complète n'est disponible. Les trois fournisseurs d'électricité les plus grands - *ZSE*, *SSE* et *VSE* - prétendent dans certains de leurs rapports annuels vérifier le niveau de la satisfaction de leurs clients par le biais d'une communication

directe, soit sur leurs sites, soit dans les centres clients de leurs locaux.

La naissance et le développement de la concurrence sur le marché des fournisseurs ont donné un choix aux ménages dans lequel il n'est pas toujours facile de se retrouver. C'est pourquoi, URSO a élaboré et publié sur son site en avril 2018 un Guide pour les ménages - informations utiles pour les consommateurs d'électricité et de gaz. Ces informations concernent la procédure à respecter en cas de changement de fournisseur, les prix des énergies, les paiements anticipés, la mesure de la consommation et la facturation finale, ainsi que les procédures de réclamation.

L'adhésion du pays à l'UE, la concurrence et la libéralisation des prix des énergies ont rendu les consommateurs slovaques plus sensibilisés. Ils ont progressivement cherché des possibilités de diminuer leurs dépenses de chauffage en isolant leurs maisons et appartements, en faisant des économies en consommation d'eau, en achetant de l'électroménager ainsi que des moyens d'éclairage plus économes. À titre d'exemple, selon l'enquête Eurobaromètre de septembre 2012, à la question posée aux habitants de 27 pays européens, s'ils ont remplacé au cours des deux dernières années leurs appareils électroménagers par des équipements plus modernes consommant moins d'énergie, 54% des Européens ont répondu positivement, mais parmi les Slovaques, ce pourcentage s'est élevé à 81.[43] Le tableau 11 montre l'évolution des dépenses en énergies et en électricité depuis l'adhésion du pays à l'UE. Il en ressort que la précarité énergétique des Slovaques, calculée si 15% de leurs ressources sont consacrées à l'énergie, a significativement diminué depuis les dernières années (9% en 2017). Cela s'explique par une croissance progressive de leurs revenus, mais également par une sensibilité plus forte à leurs dépenses en énergie.

TABLEAU 11 - PART DES DÉPENSES EN ÉNERGIES PAR RAPPORT AUX RESSOURCES DES MÉNAGES

Année	2004	2010	2015	2016	2017
Recettes nettes totales (€/mois et personne)	241,62	348,95	422,83	440,91	455,83
Dépenses en énergies (€/mois et personne)	36,61	42,10	41,55	40,45	38,90
Dont dépenses en électricité	12,79	14,92	14,42	14,42	13,75

Source : Office des Statistiques Slovaque

La question du « fardeau matériel » constitue un problème lié aux droits des utilisateurs qui persiste en Slovaquie de l'ancien régime totalitaire. Sur le plan juridique, ce terme exprime une restriction du droit de propriété de l'individu ou d'un agent (plus précisément du droit d'utilisation de sa propriété) en raison de l'intérêt public. Dans le secteur énergétique cela recouvre 3 catégories de restrictions : l'entrée des employés d'une entreprise dans les locaux privés, le droit d'éliminer les arbres ou autres végétations sur les terrains privés, ainsi que le droit d'y construire certains équipements nécessaires au fonctionnement des réseaux de transmission ou de distribution d'énergies. À titre d'exemple, si la société de distribution décide d'installer dans le jardin d'un ménage un transformateur, elle n'a pas besoin de son accord. Selon la loi en vigueur (251/2012), la personne qui subit un dommage a le droit à une compensation financière, cependant, cette dernière n'est pas automatique et la loi ne précise même pas son montant. Cela signifie que la personne concernée doit d'abord revendiquer son droit et ensuite négocier son indemnité avec la société concernée.

L'emploi dans le secteur

43. *SIEA* - Slovenská Inovačná a Energetická Agentúra, https://www.siea.sk/letaky/c-4499/ako-znizit-spotrebu-elektriny-v-domacnosti/, le 13 octobre 2018.

Le nombre de travailleurs dans le secteur de l'énergie (activités économiques D et E selon le classement NACE 2)[44] a été de 48 200 en 2015, 54 000 en 2016 et de 57 100 en 2017 ce qui représente, moins de 3% de l'ensemble des travailleurs slovaques. En 2008, l'année qui peut être considérée comme le début de la période d'après-libéralisation, le nombre d'emplois s'était élevé à 62 500. La baisse entre 2008 et 2017 est donc inférieure à 9%. Il s'ensuit qu'en 10 ans, la libéralisation n'a pas provoqué une diminution dramatique d'emplois dans ce secteur. Leur niveau a été maintenu par l'entrée sur le marché d'autres entreprises qui ont créé leurs propres postes de travail.

SE - le plus grand producteur d'électricité en Slovaquie emploie 3 684 travailleurs (Rapport annuel 2017) dont 3 126 hommes et 558 femmes. Cette société constitue un employeur stable de longue date, ce qui confirme le nombre moyen d'années travaillées chez *SE* par employé - 20,13 ans. Cela montre d'une part un taux de fluctuation faible et d'autre part un bon niveau des compétences professionnelles des employés. Pour une motivation permanente, en dehors de plusieurs avantages sociaux supérieurs à ceux prescrits par la loi, la société a adopté récemment un nouveau modèle de valeurs reposant sur l'idée « pensons différemment » qui doit conduire à une culture de firme nouvelle, orientée vers le consommateur.

Le Groupe *ZSE* est le plus grand acteur en distribution et en vente d'électricité en Slovaquie. Le nombre de ses employés s'est élevé à 1 811 en 2017 dont 1 322 hommes et 482 femmes. Presque 35% de ces employés possèdent un diplôme du 1er ou 2e cycle d'enseignement supérieur. La fidélisation des travailleurs repose sur plusieurs avantages que le Groupe leur garantit : une contribution du Fonds social à la régénération de la main-d'œuvre, un examen médical de prévention, une contribution à l'épargne-retraite, 5 jours de congés supplémentaires et l'opportunité d'une formation permanente. Parmi les activités de formation continue, l'accent est mis sur le développement des talents (Rapport annuel 2017).

Pour conclure, il faut attirer l'attention sur l'absence d'une stratégie énergétique quelconque de la part des autorités régionales en Slovaquie. ***Vyššie územné celky - VÚC*** (Conseils régionaux) n'ont aucun dispositif matériel, personnel ou financier pour participer à un développement énergétique cohérent de leurs régions. Dans leurs programmes de développement économique et social, on ne trouve presque pas de mention de ce type d'activités. L'absence de références à l'énergie dans les plans du développement régional contraste avec de longs chapitres consacrés à la culture, au sport ou aux loisirs des habitants. Certaines initiatives se développent dans le cadre de la Convention des Maires pour l'Energie et le Climat, qui depuis 2008 représente un mouvement des milliers d'autorités locales manifestant leur volonté de participer à la réalisation des objectifs climatiques et énergétique de l'UE. Les conseillers de VÚC de Prešov dans le Nord-Est de la Slovaquie ont voté pour l'adhésion de leur région à la Convention et le président de VÚC l'a signée le 27 février 2012. La motivation des conseillers a visé la perspective du développement des ressources renouvelables, des technologies vertes et de l'efficacité énergétique. En même temps, ils y perçoivent un potentiel pour le développement de leur région qui pourrait conduire à plus d'emplois dans l'économie locale, à une meilleure sécurité énergétique et par conséquent, à une amélioration de la qualité de prestation des services d'électricité, de gaz et d'eau. Il se peut que cette initiative de la VÚC de Prešov mobilise les communes de la région pour son développement durable et que d'autres VÚC deviennent acteurs de stratégies énergétiques de leurs régions par leurs propres initiatives.

44. *Slovenský štatistický úrad (Office des Statistiques Slovaque)* : http://datacube.statistics.sk

LES SERVICES POSTAUX EN SLOVAQUIE

L'évolution du secteur, son organisation actuelle et le cadre législatif

Dans les années 1980, la Slovaquie faisait partie de la Tchécoslovaquie et c'était la compagnie publique ***Československá pošta*** (Poste tchécoslovaque) qui assurait la prestation des services postaux, selon la loi 151/1949 sur Československá pošta.

La société assurait la collecte, le transport et la livraison des envois postaux, par l'intermédiaire d'offices postaux. L'impression et la vente des timbres-poste et d'autres objets de valeur constituent également l'objet de ses activités Depuis la deuxième moitié des années 1950, les postes vendaient aussi les billets de loterie de la part de Sazka et Sportka (deux entreprises publiques). Selon la loi en vigueur, l'État était propriétaire de tout équipement télégraphique et de télécommunication connecté au réseau postal ou l'utilisant. En 1988, le secteur de communication et celui du transport ont fusionné et en juillet 1989, la société publique ***Správa pôšt a telekomunikácií*** (Administration de postes et de télécommunications) a été créée, avec son siège à Prague.

Dans les années 1980, du fait de la situation politique et économique basée sur la centralisation du pouvoir de décision, la concurrence n'existait pratiquement dans aucun secteur, y compris dans celui des services postaux. Même si la prestation de ces services était assurée sur l'ensemble du territoire slovaque, la pression concurrentielle inexistante n'incitait à aucune amélioration sur le plan de la qualité et de l'élargissement des services. Il y avait un réseau de 1 553 postes et de 193 centres postaux dont de nombreux étaient situés dans de vieux locaux inadaptés. Comme la société mentionnée gérait également les télécommunications, des problèmes concernant la demande de ces services sont progressivement apparus. À la fin des années 1980 et au début des années 1990, la société n'a pas été capable de satisfaire la demande de nouvelles lignes téléphoniques d'un nombre croissant de ménages, surtout en ville, où cette demande dépassait largement l'offre. La raison en tenait à un équipement obsolète des centraux téléphoniques, inadapté aux exigences modernes.

Après l'établissement d'un régime démocratique à la fin de l'année 1989, et après les réformes qui ont progressivement conduit à une dénationalisation de la majorité des entreprises et à des conditions favorables pour le développement d'une économie de marché, la prestation des services postaux est restée dans les mains de la Správa pôšt a telekomunikácií, elle-même demeurant publique.

La division de la Tchécoslovaquie et la naissance de la République slovaque (RS) indépendante le 1er janvier 1993 ont eu pour conséquence des changements organisationnels et institutionnels dans tous les secteurs. Le Ministère des Transports, Postes et Télécommunication de la RS a décidé de créer la société publique Slovenská pošta (Poste slovaque). Ainsi, non seulement les services postaux sont devenus indépendants, mais deux autres entreprises publiques ont été créées à la place de la ***Správa pôšt a telekomunikácií - Slovenské telekomunikácie*** (Télécommunications slovaques) et ***Poštová novinová služba*** (Service postal de journaux). En 1996, le siège de Slovenská pošta a été déplacé de Bratislava à Banská Bystrica.

Dans le processus préparatoire d'adhésion de la Slovaquie à l'UE, une nouvelle Loi 507/2001 sur les services postaux a été adoptée dont plusieurs dispositifs sont entrés en vigueur le 1er janvier 2004. En outre, la Loi 15/2004 a modifié la précédente (507/2001) pour y introduire tous les actes juridiques dans ce domaine. Ensuite, le 1er octobre 2004, la Loi 349/2004 sur la transformation de Slovenská pošta a converti cette dernière en une société par actions, avec une participation de l'État de 100%.

L'organisation actuelle et le cadre législatif

De nos jours, les activités de Slovenská pošta sont définies par les normes législatives suivantes :

- Loi 324/2011 sur les services postaux, du 14 septembre 2011 ;
- Loi 402/2013 sur Office de régulation des communications électroniques et des services postaux, et sur Office de transport, ainsi que sur la modification de certaines lois. Depuis le 15 janvier 2013, Slovenská pošta fonctionne selon les règles approuvées en matière de transport national et international ;
- Directive 2002/39 du 10 juin 2002 modifiant la directive 97/67 en ce qui concerne la poursuite de l'ouverture à la concurrence des services postaux de la Communauté ;
- Directive 2008/6 du 20 février 2008 modifiant la Directive 97/67 en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté.

Il en ressort qu'avec l'adhésion de la Slovaquie à l'UE, le fonctionnement du marché des services postaux s'est transformé dans le sens des règles européennes. Au cours du processus de libéralisation, des entreprises privées ont commencé à participer à la prestation de ces services ce qui a conduit à l'émergence et au développement de la concurrence. Depuis 2008, une modification de la loi sur les services postaux a garanti à Slovenská pošta l'exclusivité de la livraison des envois postaux de moins de 50 grammes, ce qui lui a donné une position de monopole concernant la livraison du courrier appelé hybride[45]. En 2012, une nouvelle loi sur les services postaux est entrée en vigueur qui, sur la base de la Directive européenne 2008/6, a supprimé cette exclusivité et a instauré ainsi une libéralisation totale du marché. En même temps, les conditions d'accès au réseau postal public des prestataires potentiels du courrier hybride ont été définies. À la fin de 2012, il y avait sur le marché en dehors de Slovenská pošta 21 entreprises fournissant d'autres services postaux, dont 7 étaient prestataires des services de courrier hybride. Aujourd'hui il existe sur le marché 25 entreprises privées nationales et internationales fournissant d'autres services postaux, dont 6 également des services de courrier hybride[46], même si Slovenská pošta reste le prestataire unique du service postal universel et a ainsi une position dominante sur la livraison du courrier.

Le financement

Depuis 2013, en raison de la libéralisation des services postaux, le mode de financement de la Slovenská pošta a été modifié par la création d'un Fonds de compensation. Ce fonds finance le service universel par un compte particulier du Trésor public qui a été créé et est géré par l'Office de régulation. Slovenská pošta, en tant que prestataire du service universel, a le droit à une compensation de ce Fonds dans le cas où elle doit subir un coût financier net qui représente pour elle un fardeau financier « excessif ». C'est l'Office de régulation qui considère s'il s'agit d'un excès de coût. Il détermine pour chaque entreprise postale, prestataire des services interchangeables, l'obligation de cotiser au Fonds de compensation. La cotisation ne dépasse pas 3% du chiffre d'affaires de l'entreprise concernée. Le mode de calcul du coût net du service universel ainsi que de la cotisation au Fonds de compensation est indiqué dans le Décret de l'Office de régulation de février 2012. À titre d'exemple, pour l'année 2016, l'Office a déterminé, sur la base des données de la Slovenská pošta, le coût net du service universel au niveau de 12,2 millions €, et son coût « excessif », qui peut être remboursé par le Fonds de compensation, au niveau de 9,2 millions €.

45. Combinaison des moyens physiques et électroniques.

46. https://www.teleoff.gov.sk/zoznam-podnikov/

TABLEAU 12 - RÉSULTAT ÉCONOMIQUE DE *SLOVENSKÁ POŠTA*

Année	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Résultat en millions €	-9,1	-2,7	4,3	6,1	4	3,8

Source : Rapports annuels Slovenská pošta de 2011 - 2016

Les changements dans le financement de Slovenská pošta depuis 2013 se sont positivement manifestés sur son résultat économique. Après des années de pertes, la société a commencé à réaliser des bénéfices, comme le montre le tableau 12. Ainsi, malgré le fait que la concurrence sur le marché a augmenté, l'introduction du Fonds de compensation pour financer le service universel a amélioré sa situation économique. Cela est dû notamment à ses recettes provenant des services postaux nationaux et internationaux dont les recettes du service universel sont les plus importantes.

Le régulateur

En 2001, la Loi 507/2001 a été adoptée en tant que première norme législative concernant les services postaux et reflétant une harmonisation de la législation slovaque avec celle de l'UE. C'est cette loi qui a établi l'autorité de régulation des services appelée Poštový úrad (Office postal) jusqu'en 2004, puis remplacée par ***Poštový regulačný úrad*** (Office de régulation postale) qui a gardé les mêmes compétences que son prédécesseur. La Loi 402/2013, entrée en vigueur en janvier 2014, a organisé la fusion de ***Poštový regulačný úrad*** (Office de régulation postale) avec Telekomunikačný úrad (Office des télécommunications), établissant ***Úrad pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb*** (Office de régulation des communications électroniques et des services postaux) - ***Úrad pre reguláciu*** (Office de régulation) ci-après dans le texte. Le rôle de cette autorité consiste en :

- la régulation des services postaux et du système de paiement postal ; Úrad pre reguláciu décerne les licences et ainsi, en dehors du service universel, régule tous les services postaux y compris ceux des prestataires privés. Pour Slovenská pošta, il est également régulateur des prix.
- le contrôle de l'État de la prestation des services postaux (publics et privés) et du système de paiement postal ;
- une coopération avec les autorités de régulation des autres pays ;
- la fonction d'organe de notification sur le plan de la régulation, face aux organes de l'UE et des pays membres d'EZVO.

Úrad pre reguláciu a accordé à Slovenská pošta la licence postale pour la période 2013–2022 qui concerne autant les services postaux nationaux qu'internationaux et également le système de paiement postal.

La qualité des services postaux

La qualité est évaluée selon plusieurs critères qui reposent sur les standards internationaux en vigueur dans les pays européens. Selon la Directive 2008/6, sur le plan des services postaux entre pays, il est exigé que :

- 85% du courrier postal de catégorie la plus rapide soient livrés dans les 3 jours après leur envoi ;
- 97% du courrier ordinaire soient livrés dans les 5 jours après l'envoi.

Selon la Directive, les pays doivent adapter les normes de qualité à leurs postes nationales, en fonction des normes en vigueur dans l'UE. Slovenská pošta a depuis 2008 son système de gestion de la qualité certifié ISO 9001 : 2008. Elle l'a obtenu en 2016, après l'audit effectué par la société externe QSCert s. r. l.

En Slovaquie, les critères de qualité du service postal universel se trouvent en annexe de la licence postale. C'est Úrad pre reguláciu que les définit. Il s'agit notamment de la fiabilité, de la régularité, de l'accessibilité et des délais de livraison de l'envoi postal. Ci-dessous les résultats ressortant du dernier Rapport de Úrad pre reguláciu, concernant l'indicateur Rapidité livraison (L + jours) :

- 2017 : L+1 - lettres de 1re classe : 94,99% (norme : 94%),
- 2017 : L+2 - lettres de 2e classe : 94,06% (norme : 94%),
- 2016 : L+2 - colis de 1re classe : 96,62% (norme : 93%),
- 2013 : L+3 - colis de 2e classe : 99,17%, (norme : 93%),
- 2016 : L+2 - bons postaux : 95,2% (norme : 93%).

Selon ce Rapport et d'autres études effectuées entre 2013 et 2016, on peut constater que Slovenská pošta satisfait aux normes de qualité en ce qui concerne la rapidité de livraison. L'amélioration de cet indicateur est due pour la majeure partie à la libéralisation du marché qui a permis à plusieurs prestataires privés ayant des services postaux plus rapides de pénétrer sur le marché et qui a contraint Slovenská pošta à y faire face.

Quant à l'accessibilité aux services postaux, on peut l'évaluer selon des études de satisfaction clients. En 2017, Úrad pre reguláciu a réalisé une étude sur un échantillon de 1 200 répondants dont nous présentons certains résultats, en comparaison avec ceux de 2011 (en pourcentage de clients satisfaits) :

TABLEAU 13 - SATISFACTION DES CLIENTS

Indicateur	2017	2011
Adéquation des frais de lettres et colis	75,5	65
Disposition et disponibilité des bureaux de postes	90	81,9
Plage d'heures d'ouverture au public : matin après-midi	 94 92	 83,6 75,8
Traitement des réclamations	84	81,5
Possibilité pour le client de retirer l'envoi postal notifié	85	74,7
Temps d'attente au guichet	75	64,4
Satisfaction globale	79	76

Source : Rapports annuels de l'Office de régulation

Comme on le voit dans le tableau 13, l'un des facteurs décisifs qui influe sur la satisfaction du client des services postaux est leur prix. En s'appuyant sur les indicateurs statistiques, on peut constater qu'avec la libéralisation progressive du marché des services, le niveau des prix de certains services diminue, d'autres augmentent. L'augmentation des prix concerne surtout la livraison des lettres car leur quantité diminue en raison des communications électroniques, ce qui a pour conséquence une augmentation du coût moyen de ce service. Depuis 2013, le prix des lettres de 1re et 2e classe a augmenté de 5 centimes ; cependant, les prix des colis ont diminué de 10 centimes. De plus, grâce à la concurrence, Slovenská pošta a été conduit à augmenter la qualité de ses services (par ex. des terminaux postaux automatiques, l'équipement des bureaux de poste) ce qui a également contribué à la satisfaction des clients.

Cette dernière peut être considérée aussi du point de vue du coût que les services postaux repré-

sentent pour les ménages. Dans les années 2004–2014, selon les données de Slovenský štatistický úrad (Office des statistiques slovaque), les dépenses des services postaux étaient comprises entre 0,17 € et 0,23 € par mois et personne. Alors qu'en 2004, les services postaux représentaient 0,04% des dépenses totales des ménages, au cours des années suivantes, cette proportion a diminué au niveau de 0,02%. Pour les ménages retraités, ces dépenses ont progressivement diminué de 0,6% des dépenses totales en 2004 à 0,037% en 2014. Selon les dernières données disponibles en 2016, les dépenses mensuelles pour les services postaux représentent 0,14 € par personne, et la part de ces dépenses dans les dépenses totales des ménages est 0,02%. Pour les ménages de retraités, elle s'élève à 0,034%. Selon une enquête de Úrad pre reguláciu, en 2017, la satisfaction des clients concernant les frais des lettres et colis a été de 75,5% des répondants.

Outre l'étude Úrad pre reguláciu, l'Université de Žilina a réalisé elle aussi en 2016 une enquête sur la qualité des services postaux. Le rapport qui en résulte présente l'évaluation des aspects les plus importants du service postal qui, selon les clients qui ont répondu, sont les suivants : l'accessibilité, le prix et la qualité des services fournis :

- l'accessibilité est définie de façon à ce que l'attente moyenne au guichet dans les heures de pointe ne dépasse pas 12 minutes. Selon les mesures et calculs pendant l'enquête, l'attente moyenne dans les postes, avec le système numéroté d'appel clients, était inférieur à 6 minutes ;
- la satisfaction de la qualité des services postaux universels atteint 78,6% ;
- les répondants se disaient le plus satisfaits de l'approche des employés des postes ainsi que de celle des facteurs. Une croissance annuelle de la satisfaction s'est manifestée au niveau des services de courrier, de la rapidité de l'envoi et de la simplicité des produits postaux.

L'augmentation de la satisfaction des clients en matière d'accessibilité des postes peut s'expliquer par une meilleure situation économique de Slovenská pošta qui lui a permis des reconstructions de bureaux de poste, ainsi que la mise en place des nouveaux bureaux dans les endroits où cela s'avérait nécessaire.

En ce qui concerne l'accessibilité des services postaux, on peut la caractériser par les données disponibles suivantes. Sur le territoire slovaque, il y a 2 927 communes y compris les arrondissements des deux grandes villes - Bratislava et Kosice. Selon le Rapport de Úrad pre reguláciu de 2017, le territoire possédait 1 539 postes dont 173 de collecte et 1 366 de livraison, 73 centres postaux, 5 postes mobiles, 15 endroits avec uniquement une livraison contractuelle et 40 postes Partner (agents individuels assurant le service postal à titre contractuel avec Slovenská pošta). Sur l'ensemble du territoire, Slovenská pošta dispose de 4 764 boîtes aux lettres, de 1 656 véhicules, 106 motos et 1 863 vélos. La collecte des envois postaux est assurée tous les jours ouvrables dans les points d'accès et de contact. De même, la livraison s'effectue tous les jours ouvrables dans l'ensemble du territoire. Il existe 4 736 zones de livraison, 1 957 endroits habitables sans livraison, 751 endroits avec une livraison limitée et 290 qui ont une livraison irrégulière.

Conformément à la Loi sur les services postaux, Úrad pre reguláciu a autorisé des exceptions sur le plan de l'exigence d'accessibilité, concernant la livraison à des endroits où la sécurité des employés serait menacée, ou qui sont difficilement accessibles ou peu peuplés et trop éloignés des lieux habités. Depuis 2017, l'un des critères de la qualité des services se définit par la distance de la poste la plus proche du domicile qui ne devrait pas dépasser 10 km. Chaque commune avec plus de 2 500 habitants et chaque zone de chalandise avec de la population au-dessus de 3 500 habitants ont l'obligation d'avoir une poste. Si la commune a plus que 20 000 habitants, pour chaque tranche de 20 000 habitants supplémentaires, elle doit créer une autre poste. Le nombre des postes sur le territoire slovaque reste relativement stable : 1 539 en 2018 comme en 2013 avec des baisses et hausses négligeables au cours de la période considérée.

La possibilité et la modalité pour les clients d'exercer et de revendiquer leurs droits sont étroitement liés à la qualité des services. Un pas important a été fait dans ce domaine en 2015 où Slo-

venská pošta a établi l'institut d'ombudsman, comme instrument d'amélioration de la qualité des produits et des services. La procédure de réclamation de Slovenská pošta affirme qu'un client qui n'est pas satisfait de la façon dont sa réclamation, plainte ou suggestion a été traitée, a le droit de s'adresser à l'ombudsman postal. Son bureau se trouve dans les locaux de la Poste slovaque à Banska Bystrica.

Une année après que l'ombudsman ait commencé à exercer ses activités, celles-ci ont été évaluées comme positives et ayant contribué à la satisfaction des besoins de clients. Le fait qu'aucune plainte n'ait conduit à un contentieux dans la période considérée confirme également l'utilité et la légitimité de l'institut d'ombudsman.

L'équipement technique et technologique

La qualité de la prestation des services dépend de plus en plus des technologies qui depuis quelques années évoluent à un rythme soutenu. Sur le plan des services postaux, cela a concerné l'automatisation des opérations, introduite en 1997 au sein des 202 bureaux de postes les plus performants, qui a contribué à une prestation plus moderne et plus rapide. À la fin du millénaire, les priorités du point de vue technologique ont consisté en l'automatisation du réseau postal et en la garantie de la sécurité des postes. Slovenská pošta est depuis 2015 certifiée du système de gestion de la sécurité de l'information selon la norme ISO/IEC 27001: 2013. En 2016, un audit réalisé par la société QSCert, s. r. l. a confirmé cette certification.

Depuis le 1er janvier 2003, la Slovaquie est membre de la CEN (Organisations européennes de normalisation - OEN) pour les services postaux. Elle y est représentée par son Úrad pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo (Bureau de normalisation, métrologie et essais). Sous l'autorité de cette dernière, Úrad pre reguláciu assure la coopération avec la CEN et les tâches qui en résultent. Les normes concernant la qualité des services postaux EN 1385 font partie de l'ensemble des normes européennes et la Slovaquie doit les respecter. Elle introduit les documents de la CEN dans son système dans les six mois suivant leur émission. La liste de tous les documents en la matière est disponible en ligne[47].

Avant 2010, dans le secteur postal on a réussi à :

- mettre en œuvre le suivi des envois postaux (service Track and Trace) ;
- achever l'automatisation des opérations dans toutes les postes et les connecter au réseau informatique ;
- implémenter les services de courrier hybride ;
- élargir l'offre des services bancaires en profitant de l'automatisation des postes.
- Slovenská pošta a 4 grands centres de traitement du courrier (HSS - acronyme slovaque) avec des lignes automatiques de tri, dont le plus récent à Žilina (une ligne de tri de colis avec 3 tiroirs d'entrée et 43 de sortie ce qui rend le processus de tri beaucoup plus rapide), et 2 centres d'échange international.

En 2016, la notification par courrier électronique (courriels recommandés, assurés et envois officiels) a été introduite (par SMS ou E-mail, ainsi que la possibilité de payer les frais postaux par carte bancaire. De même, le service des terminaux automatisés de livraison des colis a été mis en place (boxes à colis). Un monitoring de véhicules et de facteurs existe, et depuis 2017, le système électronique d'appel des clients au guichet est progressivement installé, avec l'objectif d'augmenter le taux de leur satisfaction.

En matière d'équipent technique et technologique, il faut souligner les tâches de Slovenská pošta visant la protection de l'environnement. Depuis 2008, elle est certifiée du système de management environnemental d'ISO 14001: 2004. C'est le résultat de la pression concurrentielle, d'une meilleure

47. https://www.teleoff.gov.sk/schvalene-a-publikovane-en-a-ostatne-dokumenty-centc-331-postove-sluzby/

situation économique de Slovenská pošta, ainsi que de sa volonté de développer sa responsabilité sociale et sa réputation.

L'emploi dans les services postaux

Selon les bases de données d'Eurostat, en 2017, 25 300 employés ont travaillé dans les services postaux dont 19 700 femmes et 5 600 hommes. La plupart sont employés à Slovenská pošta. L'effectif moyen de cette dernière recalculé en 2016 s'est élevé à 13 446 employés dont 82,5% de femmes. Pour comparer, le nombre de femmes employées s'élève en moyenne à 45%. Le montant du salaire moyen a été 711,85 €, tandis que le salaire moyen national a atteint le niveau de 954 €. Le tableau 14 illustre l'évolution du nombre de travailleurs dans le secteur des services postaux depuis 2008.

TABLEAU 14 - EVOLUTION DE L'EMPLOI DANS LES SERVICES POSTAUX

Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Effectif en milliers	21,7	22,0	20,7	21,2	20,8	21,7	19,0	20,2	23,2	25,3
dont Slovenská pošta	15,3	15,1	14,6	14,2	13,7	13,7	13,7	13,6	13,5	-

Source : Eurostat et Rapports annuels de Slovenská pošta

En 2008 Slovenská pošta a été Lauréat du prix HR Gold pour la gestion et développement des ressources humaines. Ce prix lui a été décerné pour les innovations concernant la planification des ressources humaines. Son système de planification des effectifs repose sur l'application d'un procédé unifié dans tous les changements d'organisation du travail et de détermination du besoin en effectifs. Dans l'effort de rationalisation et d'optimalisation de ses activités, y compris l'outsourcing de certaines activités secondaires, le nombre d'emplois de Slovenská pošta a diminué depuis 2008 pendant les quatre premières années de 1,5 à 3,5%, après quoi il est devenu plus ou moins stable. Au contraire, le nombre total de travailleurs dans le secteur augmente ce qui est dû à l'arrivée de prestataires privés de services postaux.

Depuis le 1er juillet 2016, sur la base d'un Mémorandum de coopération entre les partenaires sociaux sur les questions d'emploi, de rémunération et de politique sociale de Slovenská pošta, son système de rémunération s'est modifié : 5 % du salaire variable ont été déplacés au niveau du salaire de base, et le salaire de base minimum a été fixé à 490 €. Le programme social de l'employeur a pour l'objectif une amélioration des conditions de travail, de la qualité de vie des employés et de leur épanouissement personnel. Parmi les facteurs de motivation, il faut mentionner une contribution à la restauration des employés, des primes à l'occasion de leurs jubilés, une aide sociale non remboursable et une contribution à leurs frais de transport. Slovenská pošta organise des camps d'été, des jeux sportifs pour les enfants des salariés, fournit une contribution financière au parent au début de la scolarisation de son premier enfant. Elle finance également le projet « Senior ». Elle élabore le plan de formation de ses employés qui vise le besoin d'approfondissement de leur qualification lié à l'unification et à l'innovation du portefeuille de services et de produits postaux, ainsi que les capacités de communication de ceux qui sont en contact direct avec la clientèle. La formation est destinée également à développer les capacités managériales des cadres. L'évolution de l'effectif de Slovenská pošta montre l'intérêt persistant pour travailler dans le domaine des services postaux. Il faut tout de même souligner qu'il s'agit pour la plupart de l'intérêt de la population féminine. C'est probablement en raison des salaires relativement bas que la part des hommes dans ce secteur n'augmente pas. Au contraire, depuis quelques dernières années, elle a tendance à diminuer, notamment en fonction de la forte demande de main-d'œuvre dans l'industrie automobile.

SYNTHÈSE

Comme nous l'avons souligné dans l'Introduction, la libéralisation des services d'intérêt économique général n'a pratiquement commencé en Slovaquie qu'à la fin de la première décennie du nouveau millénaire. Il y avait donc un « rattrapage » à faire par rapport aux « vieux » pays européens. Pourtant, il est compréhensible que le processus de libéralisation dans ces secteurs qui ont longtemps gardé un caractère de monopole, ait été progressif et qu'il ne puisse probablement jamais atteindre le niveau d'ouverture du marché des biens industriels.

Cependant, la libéralisation a des effets bénéfiques incontestables en Slovaquie sur plusieurs plans, mais il reste des marges d'amélioration des marchés considérés, en levant les obstacles à leur efficacité maintenus surtout par les sociétés dominantes, les anciens monopoles.

Dans le transport ferroviaire de voyageurs par exemple, même s'il n'y a que deux opérateurs privés, ils ont contribué à la qualité du transport de voyageurs et ont créé une pression en faveur de la baisse des prix. La situation des sociétés privées dans le transport de marchandises est plus compliquée, comme nous l'avons montré dans le chapitre correspondant. Leur situation pourrait être améliorée par la levée de certaines entraves à la concurrence et cela pourrait sans doute avoir des effets positifs pour les utilisateurs. Les sociétés dont l'état est le seul actionnaire ne sont pas concernées par le processus de libéralisation, parce que d'une part, existe une influence politique qui influe sur leur fonctionnement, les top-managers étant nommés par le gouvernement, et d'autre part, ces sociétés, du fait de certaines entraves à la concurrence, ne sont pas motivées à devenir plus efficaces. Ainsi, Antimonopolný úrad (Office anti-monopole) a plusieurs fois sanctionné la société Cargo pour différentes infractions. Dans le transport de voyageurs, l'entrée sur le marché d'une société privée a apporté des effets positifs du point de vue des prix et de la qualité du transport, mais la mesure anti-concurrentielle prise par l'état, rendant le transport ferroviaire par le seul transporteur public ZSSK gratuit pour les enfants, étudiants et seniors, a pratiquement éliminé ces effets. Les performances de ZSSK ont augmenté, mais le niveau de ses services a baissé ; en décidant ce transport gratuit sans que les pertes de recettes de l'opérateur soient compensées par les autorités publiques, ZSSK perd des moyens financiers qu'il pourrait utiliser pour moderniser ses trains et de leur équipement.

Dans les jeunes économies de marché d'Europe centrale et orientale telles que la Slovaquie, la libéralisation des marchés progresse grâce à la législation européenne, mais elle dépend à bien des égards des capacités et compétences de l'État national, du gouvernement, de sa volonté d'éliminer des carences législatives existantes, des incohérences dans le système juridique, comme par exemple une faible référence au droit, ainsi que des efforts de lutte vigoureuse contre la corruption par des mécanismes de contrôle efficaces.

Il faudrait également mettre l'accent sur une gestion stratégique du secteur public, par le biais en particulier de règles transparentes sur la coopération des secteurs public et privé, par une vraie professionnalisation des fonctionnaires, afin d'éviter des décisions incompétentes ou des défaillances du gouvernement lui-même. À titre d'exemple, une inconséquence de l'État slovaque dans le processus de libéralisation des services postaux s'est manifestée en avril 2008, lorsqu'il a accordé à Slovenská pošta par Úrad pre reguláciu (Office de régulation) le droit exclusif à la prestation du service hybride. La Commission européenne a averti les organes de l'État que l'entreprise est de ce fait devenue monopole et que les règles de concurrence ont ainsi été violées. Slovenská pošta a ensuite adressé au Tribunal de première instance de l'UE une plainte. Ce dernier l'a cependant refusée en confirmant une violation de la concurrence par ce droit exclusif. Ce cas renvoie aux doutes quant à l'indépendance de l'Office de régulation. En effet, conformément à la législation en vigueur, le président de cet Office est élu par le Conseil national de la République slovaque sur proposition du gouvernement. De plus, ce dernier nomme directement le vice-président de l'Office

et peut le renvoyer, si le Ministre du Transport et de la Construction le propose. Le même problème existe dans le secteur de l'énergie : c'est le gouvernement qui propose le candidat à la présidence de l'Office de régulation - URSO et le président de la République le nomme à cette fonction. Ce dernier ne dispose pas de mécanismes efficaces réels pour pouvoir le refuser.

Pour résumer l'état actuel de la libéralisation des services d'intérêt économique général en Slovaquie, le secteur ferroviaire est resté dans les mains de l'État quant à la propriété de l'infrastructure. Parmi les transporteurs, il y a deux entreprises publiques (étatiques) dominantes et une trentaine d'entreprises privées. Dans le secteur de l'électricité, les anciennes entreprises étatiques se sont transformées en sociétés par actions où l'État est propriétaire majoritaire ou minoritaire ; pour le reste, c'est le capital privé, pour la plupart étrangers. La libéralisation du marché a progressivement rendu possible l'arrivée des entreprises privées, mais la part de marché de ces dernières, même si elles sont concurrentielles entre elles, ne leur permet pas vraiment de faire concurrence aux grandes sociétés en copropriété étatique. Concernant le domaine des services postaux, il y a un acteur dominant traditionnel dont l'État reste le propriétaire unique, et qui est seul autorisé à assurer le service universel, mais pour les autres services du secteur la concurrence s'est effectivement développée.

ALLEMAGNE

ALLEMAGNE
LA LIBÉRALISATION EN EUROPE : RAPPORT SUR LES SECTEURS RAIL, ÉLECTRICITÉ ET LE SECTEUR POSTAL

KOMPETENZZENTRUM FÜR ÖFFENTLICHE WIRTSCHAFT, INFRASTRUKTUR UND DASEINSVORSORGE E.V.
DR. OLIVER ROTTMANN
KRISTINA TYUFEKCHIEVA, LL.M
CHRISTIAN BENDER

TABLE DES MATIÈRES

Liste des tableaux 93
Liste d'abréviations 93

1. INTRODUCTION 94

2. LE SECTEUR FERROVIAIRE :
LIBÉRALISATION DE JURE OU DE FACTO 95

3. ÉNERGIE : UN OLIGOPOLE
EN TRANSITION 101

4. LES SERVICES POSTAUX :
LE SERVICE UNIVERSEL COMME GARANTIE DU MONOPOLE 107

5. SYNTHÈSE 113

BIBLIOGRAPHIE 116

LISTE DE SOURCES INTERNET 119

LISTE DES TABLEAUX

Figure 4. Tax Differential Treatment .....Page 118

LISTE D'ABRÉVIATIONS

AG	Aktiengesellschaft (joint-stock company)
ARegV	Anreizregulierungsverordnung (Incentive Regulation Ordinance)
Art.	Article
B2B	Business to Business
BGBI	Bundesgesetzblatt (Federal Law Gazette)
BMU	Bundesministerium für Umwelt und nukleare Sicherheit (Federal Ministry for Nature Conservation and Nuclear Safety)
BMWI	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Federal Ministry for Economic Affairs and Energy)
BSWAG	Bundesschienenwegeausbaugesetz (Federal Railways Development Act)
CEP	Courier-, express- and parcel services
CO^2	Carbon Dioxide
DBAG	Deutsche Bahn AG
DIN	Deutsches Institut für Normierung (German Institute for Standardisation)
Diss.	Dissertation
DPAG	Deutsche Post AG
EC	European Community
EEC	European Economic Community
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz (Renewable Energies Act)
EnWG	Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts (Energy Act)
EU	European Union
FRG	Federal Republic of Germany
GDR	German Democratic Republic
Ibid.	Ibidem
ICE	Intercity-Express
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
Km	Kilometres
Km/h	Kilometres per hour
n.d.	no date given
o.O.	ohne Ort (no place given)
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
PUDLV	Post-Universaldienstleistungsverordnung (Postal Universal Service Ordinance)
S.	Seite
SOP Transport)	Schlichtstelle für den öffentlichen Personenverkehr e.V. (Concillation Body for Public

1. INTRODUCTION

L'objectif de cette méta-étude est de présenter les mesures de libéralisation dans les secteurs ferroviaire, électrique et postal et de souligner les effets de l'ouverture des marchés dans différents domaines. Avec d'autres aspects, sont analysées et intégrées des données concernant plusieurs domaines : «Cadre Juridique et Réglementaire», «Caractéristiques Technologiques», «Organisation du Secteur», «Préférences des utilisateurs», «Qualité», «Protection de l'Environnement» et «Financement». Cela contribue également à la vision globale du processus de transformation ouvert par les réformes dans les secteurs concernés.

La libéralisation dans les secteurs des postes, des chemins de fer et de l'électricité a commencé de façon presque comparable ; alors que les deux premiers secteurs étaient caractérisés dans les années 1980 par un monopole d'État, le secteur de l'électricité était dominé par des entreprises privées sous la forme d'un oligopole. En outre, en raison de la réunification de l'Allemagne, les trois secteurs ont été marqués par les processus d'intégration des anciennes structures de la RDA dans les structures existantes de la RFA. Cette rupture structurelle a conduit à des processus d'ajustement importants, caractérisés par des facteurs socio-économiques, qui seront examinés dans les sections suivantes.

Cela soulève la question de savoir quels processus d'ajustement ont eu lieu dans les différents secteurs et, à supposer que la situation initiale soit à peu près comparable, quelles différences ont émergé au cours des efforts de libéralisation. En particulier, les secteurs ferroviaire et postal ont été caractérisés jusqu'au début des années 1990 par un service public organisé par l'État. Cela a débouché sur un processus de transformation qui se poursuit encore aujourd'hui. Cela vaut également pour le marché de l'électricité, qui a également été ouvert à la concurrence, mais soumis à un processus d'ajustement constant en raison du développement de l'économie de marché et de l'accent mis sur les énergies renouvelables, correspondant à une faible fiabilité de la planification pour les acteurs du marché de l'énergie.

Les résultats ci-dessous montrent que la libéralisation a un impact complexe. Étant donné que divers groupes de parties prenantes influencent le secteur, les efforts visant à ouvrir le marché sont affectés de diverses manières, qui, dans la pratique, ne fournissent pas toujours les résultats attendus théoriquement. Ceci tient particulièrement au fait que les trois secteurs sont dominés par un fournisseur - dans le cas du marché de l'électricité par quatre fournisseurs - bien que tous les secteurs soient ouverts à des tiers dans le cadre de diverses réformes. Par conséquent, il semble approprié non seulement de regarder la libéralisation, mais aussi d'étudier sa structure, afin de tirer des conclusions pour les développements futurs.

L'analyse ci-dessous est structurée de la manière suivante. Après cette Introduction, le Chapitre 2 est consacré au secteur ferroviaire. La Chapitre 3 aborde l'analyse du marché de l'électricité. Le Chapitre 4 concerne la libéralisation du marché postal. Les perspectives et implications politiques font enfin l'objet du Chapitre 5.

2. LE SECTEUR FERROVIAIRE : LIBÉRALISATION DE JURE OU DE FACTO

Jusqu'aux années 1980, le cadre juridique et réglementaire du secteur ferroviaire était caractérisé par l'existence d'une entreprise publique relevant des actifs fédéraux[48]. Cela a changé en 1993 avec la loi sur la réorganisation du système ferroviaire[49], créant la Deutsche Bahn AG (DB AG) en tant qu'entreprise ferroviaire de statut privé détenue par le gouvernement fédéral[50]. En outre, les entreprises ferroviaires privées ont été autorisées à accéder librement aux lignes ferroviaires et la responsabilité du transport ferroviaire des passagers a été transférée du niveau fédéral au niveau des Länder[51].

La directive européenne 91/440/CEE a également décidé de séparer l'exploitation de l'infrastructure ferroviaire et la fourniture de services de transport par les entreprises, ce qui a entraîné une séparation organisationnelle et institutionnelle (dégroupage)[52]. De plus, la directive a permis une restructuration financière avec l'aide des États membres si cela semblait nécessaire[53]. Dans le cas de la République Fédérale d'Allemagne, un allégement de la dette a été nécessaire pour l'établissement d'une organisation de droit privé. Ainsi, les passifs des deux sociétés ont été fusionnés, ce qui a représenté 70 milliards DM[54]. Ces dettes ont été externalisées dans un fonds détenu par l'État (Bundeseisenbahnvermögen), qui a reçu la tâche de gérer et racheter les obligations[55].

Il y a actuellement plus de 400 compagnies de chemin de fer qui, par rapport à DB AG, ont une part de marché inférieure à 1% dans le secteur des services de grandes lignes[56]. Il s'agit principalement de compagnies régionales de chemin de fer, opérant dans une zone géographique limitée.

Par contre, la part des concurrents dans le secteur du fret ferroviaire a été de 43% en 2016, donc plus élevée que dans le secteur du transport ferroviaire de passagers[57].Cependant, le secteur des services de fret fait face à deux développements difficiles. Premièrement, la production globale de biens tels que le charbon, le pétrole et les produits chimiques diminue, ce qui met ce secteur sous pression[58]. Deuxièmement, des facteurs particuliers, tels que les conditions météorologiques difficiles, entraînent également un changement en matière de transport[59].

De plus, il faut prendre en compte la séparation entre les lignes régionales et les lignes principales. DB regio, la branche régionale de l'entreprise DB, détenait une part de marché en kilomètres parcourus de 70,7% en 2015, qui s'est établie en 2017 à 66,8%[60]. On pourrait donc soutenir que la concurrence se matérialise plutôt au niveau régional et diminue avec la distance. Cependant, la

48. Bleicher (1981), 523.
49. Gesetz zur Neuordnung des Eisenbahnwesens (ENeuOG).
50. Article 2 of the Law on the Reorganisation of the Railway System.
51. Ibid.
52. Art. 1 of the EC Directive 91/440/EEC.
53. Art. 9 of the EC Directive 91/440/EEC.
54. Berndt / Kunz (2003), 154.
55. Idib.
56. Deutscher Bundestag (2018), 4.
57. Allianz pro Schiene (2017) /27.08.2018).
58. Deutsche Bahn (2017a) (26.09.2018).
59. Idib.
60. Ibid.

part de marché de DB regio par rapport aux autres concurrents est élevée, ce qui indique également la puissance de marché de l'entreprise DB en général.

En ce qui concerne les ***caractéristiques technologiques*** du secteur, jusqu'à la privatisation du statut de la Deutsche Bundesbahn, le gouvernement fédéral a constamment investi dans les actifs fixes, augmentant ainsi le niveau d'infrastructure[61]. Cela a conduit, entre autres, à l'introduction de l'Intercity Express (ICE) en 1991, qui a atteint une vitesse de 208 km/h. L'ICE 3 peut atteindre une vitesse maximale de 330 km/h[62].

Avec les progrès de la numérisation, il est possible d'acheter des billets en ligne et d'utiliser le Wi-Fi dans le train. Cependant, une étude de la société de conseil A.T. Kearney montre en particulier que dans le domaine des services ferroviaires locaux, l'Internet mobile n'a une couverture que de 60%, alors que la priorité en matière d'infrastructure avait été mise sur les services ferroviaires locaux qui concernent deux milliards de voyages par an, quand les services longue distance ne concernent que 130 millions de passagers par an[63]. Afin d'équiper adéquatement tous les trains pour la numérisation d'ici 2025, le nombre de matériels à rénover annuellement doit être multiplié par dix[64]. Le réseau ferroviaire couvre maintenant une longueur de 44 500 km avec 6 300 arrêts de train[65]. Ce facteur se reflète également dans les besoins et les préférences des clients. Bien que les progrès initiaux aient été réalisés grâce à la ponctualité de la mobilité en réseau (Call-a-Bike-System) (PlanStart) et des achats en ligne (DB Navigator), d'importants aspects qualitatifs tels que le coût, la rapidité, le confort du déplacement, la protection contre les intempéries, la propreté et la simplicité d'acquisition d'informations doit également être prise en compte[66]. En ce qui concerne la RDA, en 1985 16% de son réseau étaient électrifiés, alors que c'était considéré comme important pour réduire la dépendance des importations de pétrole[67] ; en 1990, seulement 30% l'était, avec des ponts, des nœuds et des interruptions qui n'avaient été que partiellement restructurés depuis plus d'un siècle[68].

Comme déjà indiqué, le chemin de fer fédéral allemand était un monopole d'État jusqu'à la fin des années 1980. Il n'y avait pas de concurrence dans le secteur lui-même, mais l'agrégation du secteur des transports était caractérisée par la concurrence intermodale, due en particulier à la concurrence avec les voitures, les avions et les transports maritimes ; le chemin de fer n'a jamais détenu un monopole de la circulation[69].

L'organisation du secteur a changé au milieu des années 1990 dans le cadre de la réforme ferroviaire. Le 1er janvier 1994, l'infrastructure ferroviaire a été ouverte à des tiers et le 1er janvier 1996, le principe de l'acheteur a été introduit, impliquant de pouvoir commander les services aux opérateurs ferroviaires, ce qui a créé une ouverture partielle du marché[70].

Actuellement, la dynamique de la concurrence est extrêmement faible, car les concurrents directs de DB AG exploitent généralement des produits de niche[71]. Le nombre de passagers de la DB AG a augmenté de 1,785 millions en 2005 à 2,564 en 2017.[72] Durant la même période, le volume des

61. Kunert / Link (2013), 38.
62. Deutsche Bahn (n.d.) (15.06.2018).
63. Welt (2015) (15.06.2018).
64. Ibid.
65. Neumann / Krippendorf (2016), 100-101.
66. Brenck / Mitusch / Dams (2008), 7.
67. Hopf (2013), 115.
68. Bundesstiftung Aufarbeitung (n.d.) (26.09.2018).
69. Zohlnhöfer (2013), 315.
70. Schwilling / Bunge (2013) 153-154.
71. Forschungsinformationssystem (2016) (15.06.2018).
72. Statista (2018a) (27.08.2018).

ventes a augmenté de 25,055 millions euros en 2005 à 42,693 millions euros en 2017.[73] La part de marché de DB AG - mesurée en termes de volume de trafic - est supérieure à 99%[74]. Cela s'explique par le fait que les barrières à l'entrée sur le marché sont très élevées. Les concurrents potentiels doivent se procurer des trains, qui sont coûteux. Il n'y a pas de marché des trains d'occasion. [75] S'il y a une opportunité, un schéma de financement doit également être accessible, ainsi que l'accès à long terme au réseau ferroviaire. [76] En outre, les redevances ferroviaires très élevées empêchent un concurrent potentiel d'entrer sur le marché.[77] La stratégie 2020 de DB AG vise à mettre en œuvre une amélioration de l'orientation client et du marché, à compenser les pénuries de spécialistes et à garantir la transparence à long terme[78]. Cela montre que l'ancienne entreprise publique a reconnu ses déficits dans les domaines des caractéristiques technologiques et des besoins des clients.

Cependant, la ***qualité*** du secteur est déterminée de manière plus ordonnée par la ponctualité. Depuis mars 2016, le taux de ponctualité a été consécutivement supérieur à 90% (heure d'arrivée ponctuelle avec un écart maximum de 5,59 minutes[79]. Dans le cas de la RDA, même les faibles prix pour les consommateurs n'ont pu freiner la diminution du nombre de passagers en raison d'une augmentation de la mobilité individuelle, des retards, des systèmes de correspondance et des annulations[80].

Parallèlement à la qualité, la s***écurité*** est une priorité élevée. Depuis le 30 juin 2012, les opérateurs sont soumis aux dispositions légales de l'article 4 de la loi générale sur les chemins de fer[81], comme l'exige le droit européen[82]. La transposition en droit national a eu lieu le 5 juillet 2007. En Allemagne, voyager en voiture est statistiquement 63 fois plus dangereux qu'un voyage en train[83]. Dans toute l'Europe, depuis l'introduction de la norme DIN 15227, des exigences de sécurité accrues s'appliquent, telles que des mesures structurelles pour sécuriser les cabines des conducteurs et les wagons de passagers[84].

En ce qui concerne le revenu disponible des ménages, les dépenses de transport sont tombées de 21,9% en 1980 à 13,0% en 2012, ce qui symbolise l'amélioration de l'***accessibilité financière*** des voyages en train pour les groupes à revenus moyens et faibles[85]. Cela peut être attribué, entre autres, à la création de DB AG, qui a eu pour conséquence que des principes économiques fondamentaux ont été intégrés à l'ancienne société d'État. Par exemple, entre 1997 et 2013, la dépense fédérale annuelle a été réduite de 17%, de 38% après correction de l'inflation[86]. En ce qui concerne la RDA, le nombre de personnes utilisant le système ferroviaire public a diminué au fil des ans, même avec des prix fortement subventionnés pour le transport en centre-ville. Avec des subventions annuelles de trois milliards de marks, des prix de 0,2 mark pouvaient être établis pour les usagers. [87]

73. Statista (2018b) (28.08.2018).
74. Ibid.
75. Welt (2016) (28.08.2018)
76. Ibid.
77. Idib.
78. Schwilling / Bunge (2013), 144.
79. Statista (2018c) (15.06.2018).
80. Hopf (2013), 122.
81. Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG).
82. BMVI (2018) (15.06.2018).
83. Ibid.
84. Allianz pro Schiene (2016) (15.06.2018).
85. Statistisches Bundesamt (2017b), 29.
86. Statistisches Bundesamt (2017a), 133-134.
87. Hopf (2013), 122.

Dans le domaine de l'***égalité de traitement*** pour des situations équivalentes, des progrès ont également été réalisés. La nouvelle version du règlement sur la circulation ferroviaire de 1999[88] permet aux consommateurs de faire appel à un organe de conciliation pour régler les différends[89]. De plus, DB AG se concentre actuellement sur la facilitation des déplacements des personnes handicapées dans toute la République fédérale d'Allemagne afin de fournir aux personnes un moyen de transport où elles peuvent jouir de droits égaux quelle que soit leur condition physique[90].

En ce qui concerne l'accès universel, le règlement CE 1893/91 a intensifié la pression concurrentielle sur les chemins de fer fédéraux allemands dans les années 1980, renforçant en même temps la demande d'accès non discriminatoire au réseau ferroviaire allemand pour les concurrents européens[91]. En outre, la Loi de 2016 sur la réglementation ferroviaire a été promulguée, qui interdit l'imposition arbitraire de redevances d'accès aux infrastructures par leurs propriétaires[92]. Bien que, comme indiqué précédemment, le dégroupage ait été mis en place dans le trafic ferroviaire, dans un rapport de 2015, la Commission des monopoles est parvenue à la conclusion qu'il fallait séparer les flux financiers entre les divisions du groupe afin de limiter l'influence du holding du groupe et de ses entreprises de transport sur les décisions des entreprises d'infrastructure et, par conséquent, garantir un accès universel. En RDA, les transports en commun ont été idéologiquement préférés, ce qui a entraîné des prix bas pour les clients[93]. Par conséquent, les citoyens pouvaient utiliser le système ferroviaire même avec de faibles revenus.

En 2004, les ***droits du client*** ont été établis dans une Charte clientèle, qui non seulement fixe des engagements de qualité mais aussi définit les indemnisations en cas de retard : s'il est de plus de 60 minutes, 20% du prix du voyage est remboursé[94]. Un bureau de conciliation, créé en 2009, règle également les différends au moyen d'une proposition de conciliation[95]. Le nombre de clients ayant déposé une demande de remboursement a atteint un niveau record de 1,3 million de clients en 2014[96]. Le montant total de la compensation a atteint 40 millions d'euros, un conseil de contentieux ayant arbitré dans 3 500 cas[97].

Contrairement au changement des mentalités intervenu à partir de la fin des années 1970, les questions environnementales et la ***protection de l'environnement*** n'ont pas joué un rôle central pour le chemin de fer fédéral allemand[98]. Cependant, des réformes significatives ont été réalisées : il a été possible de réduire les émissions de CO^2, la part des énergies renouvelables dans le mix énergétique a augmenté et la pollution sonore a été réduite. Ce dernier aspect a été réalisé grâce à l'introduction d'un système de tarification des sillons lié au bruit et à la modernisation des wagons de fret munis de plaquettes de frein antibruit[99]. Dans le transport de passagers, les émissions de CO^2 ont été réduites de 16% entre 1994 et 2012 et la part des énergies renouvelables dans le mix de traction est passée de 8,3% en 1990 à 24% en 2012[100].

88. Eisenbahn-Verkehrsordnung (EVO).
89. Article 37 of the Railway Traffic Regulation.
90. Deutsche Bahn (2018a) (15.06.2018).
91. Zohlnhöfer (2013), 316.
92. Article 24 of the law on strengthening competition conditions within the railway sector.
93. Monopolkommission (2015), 25-26.
94. Deutsche Bahn (2004), 5.
95. Söp (2018) (15.06.2018).
96. Siedenbiedel (2014), 1.
97. Ibid.
98. Schwilling / Bunge (2013), 99.
99. Ibid.
100. Ibid., 100.

En 1985, les Chemins de fer fédéraux employaient environ 295 000 salariés et le nombre d'***employés*** a augmenté de manière significative en raison de la fusion de la Deutsche Bundesbahn (RFA) et de la Reichsbahn (RDA) [101]. DB AG comptait 299 347 employés en 2012 et 323 381 employés en 2017[102].

Depuis le milieu des années 1980, les comportements de transport ont évolué en faveur des transports individuels, ce qui pose la question de la ***cohésion économique, sociale et territoriale***. Une réforme importante est le projet VDE 8.1, qui vise à améliorer les connexions entre les principaux centres de Nuremberg-Erfurt-Leipzig-Halle-Berlin à l'aide d'une ligne à grande vitesse pour les passagers locaux et internationaux et le trafic de marchandises[103]. Cependant, la dé-intégration territoriale augmente, en particulier dans les zones rurales. Par exemple, les trains ICE ne s'arrêtent pas ou ne s'arrêtent que rarement dans les gares rurales, car cela s'avère non rentable[104].

Les tentatives de déréglementation dans les années 1980 ont échoué en raison de la position de monopole du chemin de fer fédéral allemand. Ce n'est qu'au milieu des années 1990 que des changements notables ont pu être mis en place grâce à une réforme des chemins de fer[105]. La régionalisation du transport de voyageurs par chemin de fer et la loi sur la réglementation des chemins de fer constituent un élément important de la réforme ferroviaire. Cela a amélioré les conditions-cadres de la concurrence. En outre, la loi définit la structure des chemins de fer, l'accès aux installations ferroviaires et la perception de redevances pour l'accès aux installations ferroviaires[106].

Une ***régulation*** accrue du secteur ferroviaire est actuellement au centre des demandes adressées à l'égard de DB AG. L'objet de la réglementation comprend, entre autres, les composantes individuelles des systèmes de tarification et leurs conditions d'utilisation[107]. Cependant, une critique souligne que ceci rend la gestion d'entreprise plus difficile et influence ainsi négativement la structure de financement[108].

On ne peut pas considérer que le ***principe de subsidiarité*** ait été respecté dans les années 1980. En tant qu'outil spécial du gouvernement fédéral, la Deutsche Bundesbahn ne relevait pas des Länder allemands mais du gouvernement fédéral, qui était moins en mesure d'évaluer les besoins régionaux et si chacune des subventions était suffisante. La régionalisation de 1996 a voulu garantir des services de transport public adéquats en tant qu'objectif de service public.

Par conséquent, d'un côté, les ressources de régionalisation ont été mises à disposition et, de l'autre, les responsabilités en matière de planification, d'organisation et de financement ont été regroupées[109]. La régulation de DB AG par le gouvernement fédéral s'effectue par la Bundesnetzagentur (agence fédérale des réseaux). Cette agence de régulation intersectorielle est chargée d'examiner les conditions d'utilisation du secteur ferroviaire ainsi que le montant et la structure des péages pour l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire et des réalisations associées[110]. De plus, elle doit assurer un accès non discriminatoire à l'infrastructure ferroviaire[111]. Elle opère de manière

101. Ibid., 101.

102. Deutsche Bahn (2018b) (15.06.2018).

103. European Commission (2011) (15.06.2018).

104. Lobenstein (2016), 1-2.

105. Gall (1999), 366.

106. The law on strengthening competition conditions within the railway sector; Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich (ERegG).

107. Deutsche Bahn (2017) (15.06.2018).

108. Ibid.

109. Laaser (1994), 2.

110. Bundesnetzagentur (2018d) (15.09.2018).

111. Ibid.

indépendante et est responsable du secteur de l'électricité, des télécommunications, des services postaux et ferroviaires ; elle est institutionnellement rattachée au le ministère fédéral de l'Économie et de l'Énergie[112]. Dès lors, les principes d'économie de marché ne sont pas pleinement mis en œuvre, ce qui ne concourt pas à la mise en œuvre du principe de subsidiarité.

Du point de vue des services publics d'intérêt général, le dynamisme des ressources régionales a également été jugé insuffisant par les Länder allemands[113].

Dans le domaine du ***financement***, dans les années 1970 et 1980, les deux chemins de fer sont devenus de plus en plus un coût budgétaire[114]. Les raisons tenaient :

- aux coûts élevés de personnel,
- aux faibles résultats d'exploitation,
- au niveau élevé de la dette,
- aux énormes besoins d'investissement de la Reichsbahn et
- à l'insolvabilité commerciale de facto des deux chemins de fer publics[115].

En ce qui concerne la dette, la charge des intérêts a été ajoutée aux dettes accumulées ; à la fin des années 1960, les intérêts s'élevaient à 700 millions de DM, dépassant les pertes des opérations en cours[116]. En 1982, la charge des intérêts est passée à 2,9 milliards de DM[117]. Les coûts de main-d'œuvre des deux entreprises ferroviaires étaient élevés et, malgré des mesures de rationalisation, ne pouvaient être ramenés à un niveau économiquement justifiable[118]. En outre, l'endettement annuel de la Bundesbahn a augmenté en raison des déficits croissants annuels[119].

Depuis 2009, le financement du réseau existant est régi par la convention de performance et de financement, conclue entre le gouvernement fédéral allemand, DB AG et les entreprises d'infrastructures ferroviaires de DB AG[120]. Ces dernières recevaient un total de 2,5 milliards d'euros par an pour des investissements de rénovation des installations existantes, afin de respecter des indicateurs de qualité définis, de fournir un investissement minimum (au moins 500 millions d'euros par an) et d'assurer la maintenance (au moins 1 milliard d'euros par an)[121]. Le gouvernement fédéral a dû financer de nouveaux investissements d'expansion et de remplacement conformément à l'article 8 de la Loi sur le développement des chemins de fer fédéraux[122] [123]. Le montant total s'élevait à 17,3 milliards d'euros en 2014[124]. Les Länder et l'UE ont été également impliqués dans le financement. Le plan d'infrastructure de transport investit également indirectement des fonds[125]. Ceux-ci peuvent s'appliquer aux compagnies de chemin de fer appartenant ou non à l'État, qui sont agrées par l'Office fédéral des chemins de fer[126]. Les entreprises demandent des subventions à l'Office fédéral des

112. Bundesnetzagentur (2018e) (15.09.2018).
113. Ibid.
114. Schwilling / Bunge (2013), 40-41.
115. Ibid., 40-41.
116. Ibid., 40-41.
117. Ibid., 40-41.
118. Ibid., 41.
119. Ibid., 41.
120. Ibid., 112.
121. Ibid., 112.
122. Bundesschienenwegeausbaugesetz (BSWAG).
123. Neumann / Krippendorf (2016), 68-69.
124. Ibid., 68-69.
125. Ibid., 68-69.
126. Eisenbahn-Bundesamt (2018) (13.10.2018).

chemins de fer. Une recommandation est ensuite adressée au ministère fédéral de la circulation et des communications numériques, qui conclut ensuite un accord avec la société concernée en cas de réponse positive[127].

3. ÉNERGIE : UN OLIGOPOLE EN TRANSITION

Dans les années 1980, le cadre légal et réglementaire du secteur de l'énergie comprenait des monopoles régionaux d'approvisionnement qui avaient conclu des contrats de concession avec les municipalités comportant des redevances de concession. En outre, des accords de démarcation entre les opérateurs de service public organisaient spatialement les zones d'approvisionnement[128].

Depuis 1998, des réformes globales de libéralisation ont été initiées. La loi portant mise à jour de la législation sur l'approvisionnement énergétique (loi sur l'énergie[129]) a créé des accords d'association qui ont rendu possible l'accès au réseau pour les tiers[130]. En 2003, la directive 2003/54 concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité a permis aux entreprises et aux particuliers de choisir leur fournisseur[131]. En 2005, la deuxième loi sur l'énergie a été adoptée, dans le but d'assurer une concurrence effective dans la fourniture d'électricité[132]. En 2009, l'ordonnance sur la réglementation incitative[133] est entrée en vigueur, ce qui signifie que les redevances de réseau sont déterminées par une réglementation incitative[134]. Cela a été suivi en 2014 par l'amendement de la loi sur les énergies renouvelables (EEG), qui spécifie des corridors d'expansion différenciés pour les énergies renouvelables[135]. Enfin, en 2017, un nouvel amendement EEG est entré en vigueur, mettant fin à la règle de compensation par l'État[136]. Le marché actuel de l'électricité est caractérisé par les trois segments suivants :

- ***Transport et réseaux :*** La modification de l'ordonnance sur la réglementation incitative optimise les conditions d'investissement en reconnaissant directement les coûts d'investissement des gestionnaires de réseau. Des incitations à l'efficacité sont introduites et la transparence est renforcée par des exigences de publication supplémentaires[137]. En outre, la loi sur la modernisation de la structure des redevances de réseau[138] vise à harmoniser les redevances de réseau de transport à l'échelle nationale[139].
- ***Production :*** Du côté des producteurs, il existe un oligopole des quatre entreprises E.On,

127. Ibid.
128. Borgmann (2004), 36.
129. Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts (EnWG).
130. Erdmann (2008), 1-2.
131. European Parliament (2017) (15.06.2018).
132. Article 1 of the Energy Act.
133. Anreizregulierungsverordnung (ARegV).
134. Article 1 of the ARegV.
135. Bundesregierung (2014) (15.06.2018).
136. BMWi (2018a) (15.06.2018).
137. BMWi (2018b) (15.06.2018).
138. Gesetz zur Modernisierung der Netzentgeltstruktur (NEMoG).
139. Ibid.

RWE, Vattenfall et EnBW, ainsi que de nombreux services publics municipaux[140]. Les « Big Four » ont produit 76,2% de l'électricité consommée en Allemagne en 2015[141]. Ainsi, apparaît clairement qu'en matière de production, la concurrence (complète) n'existe pas.

- ***Commercialisation :*** Dans près de 83% de l'ensemble des zones du réseau, plus de 50 fournisseurs étaient actifs en 2015, ce qui permet aux clients d'électricité de choisir entre un grand nombre de fournisseurs[142]. Dans le domaine du commerce de gros, la fluidité du marché est restée stable en 2015 à un niveau élevé. Alors qu'il y avait une augmentation significative du volume des opérations à terme, les volumes de négociation par le biais des plates-formes de courtage ont diminué[143].

Les caractéristiques technologiques du secteur ont été marquées dans les années 1980 par l'expansion de l'énergie nucléaire. La part de l'énergie nucléaire dans l'ensemble du réseau électrique allemand était de 17,3% en 1982 et la proportion du charbon et du lignite était de 58,7%[144]. La part des énergies renouvelables dans le mix électrique est passée de 6,2% (2000) à 31,5% (2015)[145]. Bien que la part des énergies renouvelables soit élevée, il n'existe actuellement aucune technologie permettant de stocker de l'électricité en grande quantité et sur une longue période[146]. La production et la consommation d'électricité sont donc parallèles. En RDA, le charbon produisait 83,7% de l'électricité en 1960, part qui a augmenté en 1970 (84,9%), puis a fortement diminué en 1980 (76,1%) et en 1984 (81,1%)[147]. Dans le même temps, la part de l'électricité produite à partir de l'uranium est passée de 0,7% en 1970 à 10,3% en 1984, ce qui représentait la volonté du gouvernement central d'encourager les efforts d'autarcie. [148]

Jusqu'aux années 1980, ***la préférence des utilisateurs*** pour un approvisionnement en électricité à faible coût a dominé. Cependant, en raison de la crise des prix du pétrole de 1973, et en particulier de l'accident de Tchernobyl en 1986, cet objectif a été de plus en plus accompagné par la protection de l'environnement et la sécurité de l'approvisionnement[149]. L'EEG de l'an 2000 s'est concentré sur les énergies renouvelables en tant que sources d'énergie du futur. Selon une enquête menée par Infratest Dimap en 2008, 73% de tous les clients des services publics municipaux étaient convaincus que l'approvisionnement en électricité était assuré par une entreprise municipale[150] ; 58% préféraient l'offre par les services municipaux, tandis que 11% préféraient la fourniture par une entreprise privée[151].

Avec des zones d'approvisionnement fermées, ***l'organisation du secteu***r dans les années 1980 était caractérisée par des monopoles régionaux avec une obligation de fourniture à la clientèle locale[152]. La loi sur l'énergie (1998) a progressivement ouvert le marché[153]. En outre, l'Agence fédérale des réseaux a été créée par la deuxième loi sur l'énergie (2005), qui recense et réduit les tendances

140. Bundesnetzagentur (2016a), 36.
141. Ibid., 36-37.
142. Ibid., 185.
143. Ibid., 161-162.
144. Bundesregierung (1984), 8.
145. Umweltbundesamt (2016), 5.
146. Umweltbundesamt (2016), 5.
147. Jänicke et. al. (1987), 18.
148. Ibid.
149. Fischer et. al. (2009), 4.
150. Strom-Magazin (2008) (15.06.2018).
151. Ibid.
152. Eberhard (2004), 36.
153. Erdmann (2008), 1-2.

à la monopolisation[154]. Les réformes ont brisé les monopoles, créant plus de 4 000 sociétés cotées en bourse avec la vente en gros de l'électricité[155]. Depuis 2012, la proportion de sociétés d'investissement qui vendent leur électricité de manière indépendante sur le marché de gros a également régulièrement augmenté, l'EEG de 2012 ayant accru l'incitation à exploiter des installations de manière indépendante, en fonction du marché. Le résultat de ceci est que la forme hybride s'appelle « prosumer » [« pro(ducteur)-(con)sommateur »]. Les ménages de consommateurs utilisent leurs systèmes de manière indépendante et décentralisée pour répondre à leurs propres besoins en électricité[156]. Ils produisent d'abord de l'électricité avec des installations photovoltaïques. Ensuite, ils ont deux possibilités, soit consommer toute l'électricité produite, soit alimenter le réseau public d'électricité et n'en consommer qu'une fraction.

Les districts énergétiques de la RDA constituaient un monopole d'État défini pour produire et distribuer de l'électricité, qui a existé jusqu'à la fin de la RDA. L'ouverture des marchés des anciens territoires de la RDA a seulement eu lieu après le transfert des districts énergétiques à l'organisation fédérale. [157]

Avec les modifications apportées à l'EEG en 2014 et 2017, la synchronisation de l'expansion du réseau et de celle de l'énergie renouvelable a été établie afin d'améliorer encore la ***qualité*** du secteur[158]. La qualité de l'alimentation électrique est constamment élevée : en 2016, le temps d'indisponibilité moyen était de 12,8 minutes, alors qu'en 2006 il était de 21,53 minutes[159].

En matière de ***sécurité*** du secteur, les rapports de surveillance conformément à l'article 51 de la loi sur l'énergie fournissent des informations sur la sécurité de l'approvisionnement et des prévisions sur la manière de la maintenir à l'avenir[160]. Selon les prévisions, la probabilité que la demande en électricité puisse être satisfaite à n'importe quel moment d'ici 2025 est proche de 100%[161].

Le prix de l'électricité était en moyenne non pondérée de 0,237 DM, ce qui correspond à un prix de 46 ct/kWh avec un facteur de conversion de 1.95583[162]. À cela s'ajoute la collecte du « penny coal » pour amortir les processus d'ajustement structurel dans le secteur du charbon[163]. À cet égard, il y a eu également la construction de centrales nucléaires à forte intensité de capital, ce qui a également contribué à la hausse des prix[164]. Le prélèvement EEG de 2014 établit des lignes directrices pour les corridors d'expansion, l'accent mis sur les technologies à faible coût, l'abolition de la surproduction et la limitation de l'expansion de la biomasse comparativement coûteuse[165]. En outre, le prélèvement EEG de 2017 prévoit une procédure d'appel d'offres modifiée visant à promouvoir la concurrence[166].

La part des dépenses énergétiques dans le revenu net moyen d'un ménage de quatre personnes était de 29,11 ct/kWh en 2015, soit 6,9%, ce qui représente une diminution de 0,4 point par rapport

154. Article 56 of the EnWG.
155. Bundesnetzagentur (2017a) (15.06.2018).
156. Gährs et. al. (2016), 3.
157. Jänicke et. al. (1987), 98.
158. Bundesnetzagentur (2017b) (15.06.2018).
159. Bundesnetzagentur (2017c) (15.06.2018).
160. BMWi (2016a), 3-4.
161. Ibid., 12-13.
162. Was war wann? (2017) (18.06.2018).
163. Wolfram (2000), 65.
164. Ibid., 65.
165. BMWi (n.d.) (18.06.2018).
166. Ibid.

à 2014[167]. En ce qui concerne un ménage vivant sous le seuil de pauvreté défini (60% du revenu moyen), la part de l'énergie a augmenté de 11,5% en 2015[168]. Cela intensifie également le débat autour de la pauvreté énergétique, qui tient au fait qu'en raison de la hausse des prix de l'énergie, les ménages sont incapables de satisfaire leurs besoins. Une autre indication est qu'en 2014, 352 000 ménages avaient été coupés du réseau électrique[169]. En l'absence de données officielles, des études suggèrent que 14% à 26% des ménages étaient en situation de précarité énergétique en Allemagne[170]. Il n'apparait cependant pas de lien direct entre le processus de libéralisation en cours et la pauvreté en électricité.

La structure de monopole a rendu impossible dans les années 1980 l'entrée sur le marché en tant que fournisseur supplémentaire. ***L'égalité*** n'existait donc pas. Les services publics municipaux régionaux étaient seuls responsables des réseaux de distribution et de la vente. La modification du règlement sur l'accès au réseau d'électricité[171] prévoyait la création d'une zone uniforme d'approvisionnement en électricité, qui créerait les mêmes conditions pour l'accès au réseau, la production d'électricité et l'approvisionnement en électricité dans toute l'Allemagne[172]. Actuellement, les producteurs d'énergies renouvelables ont la priorité lorsqu'ils alimentent le réseau en électricité. Cela est justifié par les coûts marginaux moins élevés par rapport à la production d'énergie conventionnelle[173] ; mais, en raison de la grande volatilité des énergies renouvelables, cela crée de nouveaux défis spécifiques pour la stabilité du réseau. Concernant la RDA, les prix de l'électricité sont restés à leur niveau initial avec un niveau de 8 Pfennig par kWh[174]. Les coûts de production moyens étaient bien supérieurs; mais avec des subventions de près d'un milliard de marks par an, les prix stables étant maintenus par le gouvernement central. [175]

L'accès universel a été considérablement réformé par la loi sur l'énergie. Cela incluait des accords d'association, qui rendaient l'accès au réseau possible pour des tiers[176]. Cependant, existent trois problèmes avec la réforme :

1. Au moment de l'ouverture du marché, il y avait une surcapacité qui limitait les incitations pour les nouveaux fournisseurs.

2. Le gouvernement fédéral encourage les énergies renouvelables à un point tel qu'elles réduisent les incitations à l'approvisionnement en énergie conventionnelle.

3. La priorité d'injection des énergies renouvelables entraîne une charge supplémentaire pour le réseau d'approvisionnement[177].

Aujourd'hui, les quatre gestionnaires de réseau de transport assurent un fonctionnement sûr, étendent les lignes électriques et fournissent aux concessionnaires et aux fournisseurs un accès non discriminatoire à ces réseaux[178]. Ceux-ci sont contrôlés par l'Agence fédérale des réseaux.

Depuis 2005, la loi sur l'énergie prévoit des mesures de dégroupage pour les sociétés verticale-

167. BMWi (2016b), S. 82.
168. Ibid.
169. Strünck (2017), 17
170. Ibid.
171. Stromnetzzungangsverordnung (StromNZV).
172. BMWi (2018c) (18.06.2018).
173. SMARD (2018) (18.06.2018).
174. Jänicke et. al. (1987), 96.
175. Ibid.
176. Erdmann (2008), S. 1f.
177. OECD (2004), S. 146.
178. BMWI (2018d) (18.06.2018).

ment intégrées dans les domaines suivants : légal, opérationnel, informatif et comptable[179]. Avec la modification de la loi sur l'énergie en 2011, ces réglementations ont de nouveau été fortement resserrées pour les opérateurs de réseaux de transport. Si un fournisseur d'énergie est en même temps un opérateur de réseau, il a l'opportunité de transférer son énergie à moindre coût. Cependant, pour les entreprises concurrentes, cela entraînerait des désavantages concurrentiels. Par exemple, cela peut inclure des avantages en matière d'information sur les capacités inutilisées ou sur les clients pouvant potentiellement changer de fournisseur. C'est là qu'interviennent les règles de dissociation réformées. Elles visent à prévenir la discrimination, l'inter-financement et d'autres distorsions de concurrence et créent donc des conditions égales de concurrence pour tous les acteurs du marché[180]. Le libre choix des fournisseurs d'énergie n'existait pas dans les années 1980 en raison de la monopolisation. En raison de l'obligation d'approvisionnement, l'électricité devait être « acceptée », ce qui signifiait que les droits de rétractation et le changement de fournisseur associé n'étaient pas possibles.

Les ***droits des utilisateurs*** étaient donc limités. La Cour de justice de l'Union européenne a statué en 2014 que les consommateurs qui reçoivent de l'électricité dans le cadre de l'obligation universelle de fourniture doivent être tenus informés de la cause, des conditions et de l'étendue d'une augmentation de prix avant son entrée en vigueur[181]. Selon l'Agence fédérale des réseaux, chaque consommateur a le droit :

- à une connexion à l'électricité,
- au changement simple de fournisseur d'énergie,
- au libre choix du fournisseur d'énergie,
- à des informations claires sur le contrat et le droit de rétractation,
- à des informations précises sur la consommation réelle,
- au traitement des plaintes,
- à des informations sur l'efficacité énergétique,
- à un certificat de performance énergétique et
- à un point de contact national central[182].

L'objectif de réforme du nouvel EEG 2017 est la transition vers les appels d'offres et la poursuite du financement des énergies renouvelables, conformément aux lignes directrices sur les aides d'État à la ***protection de l'environnement*** et à l'énergie pour la période 2014-2020, qui ont enclenché une réforme importante dans le domaine de la protection de l'environnement[183]. En 2016, la part des énergies renouvelables dans la consommation brute d'électricité était de 31,6%, progressant à 36,2% en un an.[184].

En RDA, la protection de l'environnement n'a pas joué un rôle crucial dans la politique intérieure. Cela peut s'expliquer par le fait que la nécessité de couvrir les besoins en énergie exigeait que la RDA dépende essentiellement des ressources énergétiques nationales, généralement du charbon[185]. La RDA était donc jusqu'en 1987 le plus grand producteur de charbon au monde. [186]

La transition vers les énergies renouvelables modifiera massivement la structure de l'***emploi***. Dans

179. Bundesnetzagentur (2018a) (18.06.2018).
180. Hochschule Schmalkalden (2018) (18.06.2018).
181. Gerichtshof der Europäischen Union (2014), S. 1 f.
182. Bundesnetzagentur (2018b) (18.06.2018).
183. Gawel / Purks (2016), 910-911.
184. Umweltbundesamt (2018) (18.06.2018).
185. Jänicke et. al. (1987), 9.
186. Ibid.

l'approvisionnement en énergie conventionnelle, 117 000 personnes étaient employées en 2015 et 330 000 dans le domaine des énergies renouvelables[187].

Les réformes de la politique nationale de ***cohésion économique, sociale et territoriale*** figurent dans le programme national de réforme (2006), ainsi que dans le plan stratégique national (2007) du ministère fédéral de l'économie et de l'énergie[188]. La disposition spatiale pour l'expansion des énergies renouvelables a progressé grâce à la définition des types de zones dans les plans d'aménagement. Les zones rurales sont relativement mal connectées, mais cela changera dans un proche avenir en raison du potentiel spatial pour les énergies renouvelables[189].

Dans le cadre de la ***régulation***, les municipalités et les Länder ont vendu leurs participations dans des sociétés énergétiques afin d'améliorer leur position budgétaire à la fin des années 1980[190]. Par conséquent, le consensus traditionnel entre l'État, les producteurs et les consommateurs a commencé à se désintégrer. Avec l'augmentation significative de la concurrence nationale et européenne, un prix bas de l'énergie est devenu une priorité pour l'industrie[191]. Deux réformes réglementaires majeures ont été initiées : d'abord, la modification de l'Ordonnance sur la réglementation incitative a créé une comparaison de l'efficacité des opérateurs de réseau, qui récompense les opérateurs de réseau efficaces avec un bonus, encourageant ainsi l'utilisation de technologies innovantes et efficaces[192] ; ensuite, la réforme de la structure des redevances de réseau, qui permettra de normaliser progressivement les redevances de réseau de transport.[193]. Dans la perspective actuelle, un élément essentiel de la réglementation incitative est la durée et la structure des périodes réglementaires de cinq ans. L'Agence fédérale des réseaux et les autorités de régulation compétentes déterminent, avant le début d'une période réglementaire, quels sont les revenus disponibles pour l'opérateur de réseau chaque année pendant la période réglementaire[194]. À cet effet, il convient tout d'abord de vérifier les coûts de fonctionnement de l'opérateur de réseau. Ces coûts sont inclus dans une comparaison d'efficacité et constituent le point de départ pour déterminer les revenus appropriés[195]. Avec les revenus approuvés, l'entreprise peut alors remplir ses responsabilités en tant qu'opérateur de réseau. Les revenus étant fixés avant la période réglementaire, les coûts réels encourus et les revenus de l'opérateur de réseau sont découplés pour la durée de la période réglementaire. Cela incite l'opérateur à augmenter la productivité et à réduire les coûts[196].

La directive 2009/28 relative à la promotion de la production d'énergie à partir de sources renouvelables répond aux exigences du ***principe de subsidiarité***. Les États membres de l'UE doivent présenter un plan d'action national pour les énergies renouvelables basé sur un modèle prédéterminé, dans lequel les mesures prévues ainsi que les instruments et les politiques du gouvernement fédéral sont définis[197]. Une valeur de référence spécifique est émise qui doit être atteinte par l'État membre.

En termes de ***financement***, la réforme de l'EEG en 2014 a fixé comme objectif de ralentir sensiblement la poursuite des augmentations de coûts, de piloter systématiquement l'expansion et d'ame-

187. BMWi (2016b), 132.
188. BMU (2011), 58.
189. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2012), 38-39.
190. Kleinwächter (2007), 71.
191. Ibid., 71-72.
192. BMWi (2018b) (18.06.2018).
193. Ibid.
194. Bundesnetzagentur (2018c) (18.06.2018).
195. Ibid.
196. Ibid.
197. BMWi (2018e) (18.06.2018).

ner les énergies renouvelables sur le marché[198]. Le prélèvement finance la promotion des installations en Allemagne. Le montant annuel total est calculé à partir de la différence entre les dépenses de rémunération et de primes et les recettes provenant des revenus commerciaux des opérateurs de réseau[199]. Ce montant est ensuite récupéré sur les clients d'électricité sous la forme d'un prélèvement[200]. En 2018, le prélèvement EEG sera de 6,792 cents /kWh, légèrement inférieur à celui de l'année précédente d'environ 0,1 cents[201]. En outre, les éléments de prix sont la redevance de concession, l'article 2 du prélèvement sur l'électricité nette, le prélèvement sur la responsabilité offshore, le prélèvement AbLaV, le prélèvement EEG et le prélèvement KWKG[202].

4. LES SERVICES POSTAUX : LE SERVICE UNIVERSEL COMME GARANTIE DU MONOPOLE

Comme pour les secteurs de l'électricité et du rail, le secteur postal allemand a fait l'objet d'une monopolisation de grande ampleur. La base légale dans le cadre législatif et réglementaire des années 1980 était la loi de 1953 sur l'administration postale[203].

Par la première réforme postale de 1989, la Poste fédérale allemande a été divisée en trois entreprises publiques (Postbank, Postal Service et Telekom)[204]. Elle a été suivie par la deuxième réforme postale en 1994, qui a abouti à la privatisation du statut des trois entreprises, avec la création de Deutsche Post AG (DP AG), de Postbank AG et de Telekom AG[205]. À la suite de la privatisation, le ministère des Postes et Télécommunications a été dissout, créant ainsi l'Agence fédérale des postes et télécommunications, relevant du ministère fédéral des Finances[206].

En raison de l'augmentation des livraisons de colis et de courrier dans les années 1980, le service de nuit s'est développé dans le cadre des ***caractéristiques technologiques*** du secteur[207]. La numérisation en particulier modifie fondamentalement le marché. Le suivi des envois en ligne et le courrier hybride en tant que technologie de transition ont ouvert la voie à un marché postal largement numérisé[208]. L'utilisation accrue de la technologie d'impression 3D, en particulier dans le segment B2B, entraîne une modification durable des structures de marché. L'impression de pièces de rechange à la demande a deux effets potentiels : d'une part, la croissance des expéditions augmente si l'impression est centralisée, et d'autre part, elle est réduite si l'impression est décentralisée[209]. Cela dépend dans une large mesure de la manière dont le marché se développera à l'avenir et la priorité que les fournisseurs donneront aux technologies futures, en particulier DP AG.

198. BMWi (n.d.) (18.06.2018).
199. Ibid.
200. Ibid.
201. Ibid.
202. Praetorius / Lenck (2017), 52-53.
203. Postverwaltungsgesetz (PvwG).
204. Bundesrechnungshof (2009), 45-46.
205. Ibid., 46-47.
206. Ibid., S. 62-63.
207. Institut für angewandte Logistik (2017), 19.
208. Ibid.., 88.
209. Ibid.

Les préférences des utilisateurs dans les années 1980 ont coïncidé avec l'administration d'un service universel à l'échelle nationale avec des services postaux aux prix et qualité uniformes[210]. Avec le développement de la numérisation, une préférence pour les formes de transmission électronique émerge. Cependant, pour les factures et les communications émanant des institutions de l'État, le courrier traditionnel continue d'être préféré.[211]. Les services universels sont ici le point central : les boîtes aux lettres doivent être accessibles à une distance maximale d'un kilomètre (réseau de ramassage et de livraison), 95% de toutes les lettres doivent être livrées le deuxième jour ouvrable et il y a la livraison à domicile pour les colis et les lettres[212].

L'organisation du secteur était ainsi structurée au cours des années 1980 : il n'y a jamais eu de monopole en République Fédérale dans le domaine des colis et depuis les années 1970, pour ce qui concerne les colis pesant plus de deux kilogrammes, une concurrence active existe entre Service postal national et des opérateurs privés de services de colis[213]. En revanche, dans le secteur du courrier, il existait un monopole légal jusqu'en 1998.

Avec l'entrée en vigueur de la loi postale modifiée du 1er janvier 1998[214], le marché du courrier a été progressivement libéralisé. ***Initialement***, l'Autorité de régulation des télécommunications et des postes (à partir de 2005, l'Agence fédérale des réseaux) accordait des licences pour le transport commercial de lettres de moins de 2 kg, à condition que les fournisseurs alternatifs s'engagent à offrir des services de meilleure qualité. Un service de qualité supérieure est un service de transport, qui assure une livraison le jour même ou la collecte chez l'expéditeur[215]. Cependant, des services de meilleure qualité sont également associés à des coûts plus élevés, ce qui rend plus difficile le succès économique des concurrents. Le marché des lettres est de jure libéralisé en Allemagne, mais il existe de facto des obstacles à la concurrence en faveur du fournisseur établi[216]. Avec une part de marché de plus de 80% pour DP AG, la concurrence n'est que limitée[217]. En 2016, DP AG détenait une part de marché de plus de 85% sur l'ensemble des marchés de vente de lettres et environ 84% de la part de marché liée au volume postal. Les ventes dans le segment du courrier ont augmenté de 9 milliards euros en 2010 à 9,3 milliards euros en 2017.[218] Toutefois, la DP AG a accumulé 8,1 milliards d'euros de bénéfices en 2010 et presque 7,8 milliards euros en 2017.[219] Sur les segments du courrier express et des colis, en 2016, presque 83% des volumes sont des colis et 10% des services express.[220] Le volume des colis a augmenté de 1,713 millions (CEP total 2,188 millions) en 2010 à 2,522 millions (3,033 millions CEP).[221] Les concurrents sont presque exclusivement actifs sur le marché des clients professionnels. DP AG dessert exclusivement le marché des clients privés - à l'exception de quelques concurrents principalement actifs au niveau régional[222]. Comme dans les deux premiers secteurs, le secteur postal était également détenu par l'État dans l'ancienne RDA. Le ministère des télécommunications et de la poste était responsable de l'organisation du secteur. [223] Pendant la réunification, le secteur des postes appartenant à l'État en RDA a été intégré au secteur

210. Deutscher Bundestag (2014), 35.
211. Ibid., 11.
212. Ibid., 40.
213. Haucap (2018), 2.
214. Postgesetz (PostG).
215. Ibid., 3.
216. Ibid., 3-4.
217. Monopolkommission (2017), 14.
218. Bundesnetzagentur (2018), 93.
219. Ibid.
220. Ibid, 97.
221. Idib.
222. Ibid., 14.
223. Bundesstiftung Aufarbeitung (2018) (27.09.2018).

des postes de la RFA, ce qui a également entraîné une augmentation du nombre de personnes occupées. Avant la réunification, il y avait 500 000 employés, et ce nombre est passé à 660 000 peu après le processus d'intégration[224]. Cependant, cette main-d'œuvre a été réduite de manière continue afin de réduire les coûts[225].

La ***qualité*** du secteur a régulièrement diminué au cours des années 1980, l'autorité étatique n'étant pas orientée vers des critères d'efficacité économique[226]. Cependant, cela était nécessaire pour pouvoir mieux apprécier les conditions-cadres changeantes. Grâce à la réforme de la directive postale de 1997, un marché intérieur des services postaux a été créé au niveau européen[227], comportant en particulier l'établissement de normes de qualité de service pour les services intracommunautaires transfrontaliers[228].

Aujourd'hui, au moins 80% de l'ensemble des lettres nationales en moyenne annuelle, conformément à l'ordonnance sur le service postal universel[229], doivent être livrées dans un délai d'un jour ouvrable et 95% dans un délai de deux jours ouvrables[230]. Le réseau public de la RDA étant saturé et peu fiable, et il était intéressant pour d'autres acteurs de prendre le contrôle des ressources postales pouvant être en lien avec la sécurité de l'État. [231] Ce faisant, le secteur s'est encore fragmenté, ce qui a entraîné un déficit de performance supplémentaire.

La ***sécurité*** du service a reçu une haute priorité de la part du bureau postal fédéral. L'objectif budgétaire était d'assurer la viabilité économique et était géré conformément aux principes des politiques de transport, économique, financière et sociale[232]. L'Ordonnance sur les frais postaux[233] a garanti la base financière de l'entité réglementée après la privatisation et a fourni une marge de manœuvre financière pour faire face aux défis économiques tels que la numérisation[234]. À ce jour, le gouvernement fédéral demeure responsable des tâches souveraines dans le service postal, incluant un service universel suffisant et adéquat, conformément à l'art. 87 de la Constitution fédérale[235].

La fourniture du service universel par DP AG est supérieure de 18% aux prix subventionnés de l'ancien service postal fédéral[236]. En outre, la qualité du service universel ainsi que l'abordabilité sont en partie inférieures à celles de l'ancien bureau de poste fédéral allemand[237]. L'enquête sur les revenus et les consommateurs montre également le coût ci-dessous pour les postes et télécommunications en 2013 :

- pour les bénéficiaires d'un revenu mensuel de 900 à 1300 euros : 3,7%,
- pour les bénéficiaires d'un revenu mensuel de 1300 à 2000 euros : 3,4%,
- pour les bénéficiaires d'un revenu mensuel de 2 000 € à 2 600 € : 3,8%,
- pour les bénéficiaires d'un revenu mensuel de 2600 à 3600 € : 3,5%[238].

224. Bundesrechnungshof (2009), 86.
225. Ibid.
226. Wertmann (2004), 15.
227. Bundesrechnungshof (2009), 36-37.
228. Ibid., 36.
229. Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV).
230. Bundesnetzagentur (2017d), 76.
231. Robinschon (1998), 65
232. Bundesrechnungshof (2009), 21.
233. Post-Entgeltregulierungsverordnung.
234. Deutscher Bundestag (2016), 18.
235. MORO (2008), 12.
236. Bundesrechnungshof (2009), 101.
237. Ibid.
238. Statistisches Bundesamt (DESTATIS) (2015), 34.

L'égalité de traitement entre les différents fournisseurs potentiels n'a pas été possible dans les années 1980 en raison du manque de concurrence. Toutefois, grâce au service universel, les consommateurs disposaient d'un réseau complet de services postaux, ce qui permettait d'assurer un accès non discriminatoire aux ménages. Grâce à la loi postale de 1997, le législateur a préparé la transition vers un marché concurrentiel. Il a été entièrement ouvert en 2008[239]. Cependant, il existe des différences dans le traitement fiscal, qui sont énumérées figure 4. Suite à une décision de justice rendue par le tribunal fiscal de Cologne en mars 2015, les poursuites contre DP AG ont été rejetées, ces sociétés n'offrant pas de services universels[240].

TAX DIFFERENTIAL TREATMENT; IN ACCORDANCE WITH HAUCAP (2018), 21; OWN REPRESENTATION.

Description	DP AG	Competitors
Net price for the advance service	€ 1.00	€ 1.00
VAT for the advance service	€ 0.19	€ 0.19
Added value	€ 2.00	€ 2.00
Net price for VAT liable customers	€ 3.19	€ 3.00
Net price for non-VAT liable customers	€ 3.19	€ 3.57

L'accès universel pour les fournisseurs n'existait pas, comme déjà décrit ci-dessus. La poste fédérale allemande, en tant qu'autorité de prestation, exerçait à la fois des fonctions entrepreneuriales et de souveraineté[241].

La directive européenne 2002/39 a permis aux Etats membres d'exclure la poste aux[242] lettres en tant que « services ouverts à la concurrence » pour les prestataires du service universel. À partir du 1er janvier 2006, pouvaient être exclues les lettres jusqu'à 50 grammes ou dont le prix est inférieur à deux fois et demi le tarif standard, ce qui correspondait à une ouverture supplémentaire du marché d'environ 7%. En revanche, tout le courrier transfrontière sortant était ouvert à la concurrence, représentant en moyenne 3% des recettes totales du service postal[243]. Cependant, des exceptions étaient possibles, si elles étaient nécessaires pour maintenir le service universel[244].

À la suite des décisions prises par l'agence gouvernementale en l'an 2000, les clients ainsi que les entreprises postales privées - ces dernières ne relevant toutefois que du champ d'application de la licence exclusive légale - ont obtenu l'accès au réseau[245]. Il faut distinguer deux niveaux : l'accès aux centres de courrier sortant et l'accès aux centres de lettres de destination. Pour l'expédition standard (y compris les cartes postales, les lettres standard, compactes, grandes et maximales), l'accès aux deux niveaux de réseau répertoriés est ouvert[246]. Pour les publipostages («Infopost»), les remises ne sont possibles que pour l'accès aux centres de lettres de destination. L'accès aux bases de livraison n'existe pas actuellement. Avec la restriction à des situations d'accès spécifiques, la loi

239. Bundesrechnungshof (2009), 51.
240. Haucap (2018), 21.
241. Bildhäuser (1999), 35.
242. Bundesrechnungshof (2009), 36-37.
243. Bundesrechnungshof (2009), 36-37.
244. Ibid.
245. Wik-Consult (2005), 7.
246. Ibid.

postale ne se concentre pas sur un accès général au réseau non discriminatoire et est donc plus limitée en termes d'instruments réglementaires que, par exemple, dans le secteur énergétique (voir article 20 de la loi sur l'énergie) [247].

En matière de ***droits des utilisateurs***, les envois postaux sont soumis au secret postal et de télécommunications (article 41 de la loi postale contenant des dispositions prévues par le règlement sur la protection des données[248] et complétée par la loi fédérale sur la protection des données[249]). Par le biais du Règlement général européen sur la protection des données, les commissaires fédéraux à la protection des données et à la liberté de l'information et le commissaire allemand à la protection des données sont les seuls responsables du contrôle du respect des dispositions relatives à la protection des données[250]. À l'instar de l'organe de conciliation du secteur ferroviaire, l'organe de conciliation de l'Agence fédérale des réseaux peut être appelé à résoudre des litiges afin de parvenir à un règlement à l'amiable et de consolider et faire respecter les droits des utilisateurs[251].

Dans la foulée de la ***sensibilisation croissante à l'environnement*** dans les années 1980, des commissaires à l'environnement et à l'énergie ont été nommés, dont les tâches comprennent la surveillance de la politique environnementale et la coordination des tâches futures de protection de l'environnement[252]. « Go Green 2008 » de DP AG vise à améliorer le bilan CO^2 de 30% d'ici 2020[253].

En tant qu'***employeur***, la Poste fédérale était l'un des plus gros employeurs de la République fédérale d'Allemagne dans les années 1980 avec environ 500 000 employés[254]. Avec la privatisation et la création de DP AG, en base équivalents temps plein, il y a moins d'emplois aujourd'hui qu'au moment du monopole d'État.[255]. En ce qui concerne la structure de l'emploi, il existe des différences entre DP AG et ses concurrents. Un peu moins de 63% des employés travaillent à temps plein chez DP AG, alors que la moyenne est de 18% pour ses concurrents et de 60% pour les intérimaires[256]. Cependant, DP AG utilise environ 1 800 sous-traitants, qui sont également susceptibles de travailler avec un nombre élevé d'intérimaires[257]. Dans l'ensemble, le volume de l'emploi a diminué de 10% entre 1999 et 2004, mesuré en équivalents temps plein[258]. Alors qu'il existait encore 29 000 bureaux de poste en 1983 sur le territoire de l'ancienne RFA, il existe aujourd'hui 13 000 bureaux de poste privés[259]. Dans l'ex-RDA, 130 000 personnes étaient employées dans les services postaux jusqu'à la fusion de ce secteur avec le secteur des services postaux de RFA. [260]

Dans le domaine de la ***cohésion économique, sociale et territoriale***, on peut parler de recul. Toutefois, l'ordonnance sur le service universel postal continue d'assurer la fourniture de services postaux à l'échelle nationale. L'infrastructure de DP AG dans le secteur des lettres - succursales, agences, boîtes postales - a été largement optimisée. La densité du réseau continue de répondre

247. Bundesrechnungshof (2009), 43.

248. Verordnung über den Datenschutz bei der geschäftsmäßigen Erbringung von Postdiensten (Postdienste-Datenschutzverordnung - PDSV).

249. Deutscher Bundestag (2017), 91.

250. Ibid.

251. Bundesnetzagentur (n.d.) (18.06.2018).

252. Hauptmann (1989), 520.

253. Deutsche Post (2013), 18.

254. Bundesrechnungshof (2009), 86.

255. Ibid., 98.

256. Brandt et. al. (2007), 269.

257. Ibid.

258. Ibid., 269-270.

259. Engartner (2014), 87.

260. Bundesstiftung Aufarbeitung (2018) (27.09.2018).

aux exigences du service universel[261]. Ces exigences imposent l'existence d'au moins 12 000 centres de services où les clients peuvent signer des contrats postaux ; les boîtes à lettres doivent être à une distance maximale de 1 000 mètres ; les lettres doivent être distribués dans 80% des cas le jour suivant et la distribution au domicile doit être assurée.[262]

En ce qui concerne la ***régulation***, il existait un monopole légal jusqu'en 1998, qui a été progressivement libéralisé comme indiqué ci-dessus. L'Agence fédérale des réseaux réglemente les frais du fournisseur dominant du marché, DP AG, pour l'accès au réseau et est responsable du contrôle des abus[263]. Le ministère fédéral des Postes et Télécommunications était l'autorité supérieure de la Poste fédérale allemande. Dans une structure administrative à trois niveaux, les tâches des services des postes et télécommunications au plus haut niveau de l'administration étaient assurées par le ministère, au niveau intermédiaire par les directions postales supérieures ainsi qu'au niveau local par les offices des postes et télécommunications[264].

La structure administrative à plusieurs niveaux a tenté de prendre en compte le ***principe de subsidiarité***. Grâce à la deuxième réforme postale, la Poste fédérale, auparavant divisée en trois sociétés, a été privatisée. Avant le premier appel d'offres de 2000, la Gouvernement fédéral a transféré 50% du stock de capital privatisé antérieurement à la banque publique Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) et l'autre moitié a été transférée à KfW au cours des années suivantes.[265] La raison en a été le rapprochement du groupe fédéral bancaire du marché du capital et donc sa capacité à inclure ses connaissances dans le processus de privatisation.[266] Bien que le gouvernement fédéral doive assurer des services adéquats et suffisants à l'échelle nationale, les services peuvent - contrairement au passé - être fournis par le secteur privé[267]. Au cours de la réforme, l'Agence Fédérale des Postes et Télécommunications a également été créée sous la forme juridique d'une institution fédérale de droit public. Elle exécute des tâches relatives aux entreprises, qui ont émergé de l'actif Poste fédérale allemande en conformité avec la Loi sur la création d'une agence fédérale pour les postes et télécommunications[268] [269].

En tant qu'entreprise appartenant à l'État, la Poste fédérale a été ***subventionnée*** par l'État fédéral dans les années 1980. En 1980, elle a reçu 1 938 millions de DM de subventions et, en 1987, 2 597 millions de DM[270]. L'Ordonnance portant modification de l'Ordonnance sur les taxes postales stipule que la fourniture efficace de services devrait être la référence pour la détermination des redevances d'utilisation[271]. À la suite de la nouvelle ordonnance, l'Agence fédérale des réseaux a accordé une marge d'augmentation des prix de 2,5% par an, soit un total de 7,5%.[272]. DP AG reçoit également des subventions croisées : ceci est rendu possible par le fait qu'elle est exonérée exclusivement de la TVA et par le plafonnement des prix, ce qui lui permet d'imposer des augmentations d'affranchissement qui peuvent être significatives pour des produits individuels dans le secteur du courrier[273].

261. Bundesnetzagentur (2014), 3.

262. Article 2 Postuniversaldienstleistungsverordnung (PUDLV).

263. Bundesnetzagentur (2016b) (18.06.2018).

264. Bundesrechnungshof (2009), 46.

265. Bundesfinanzministerium (2018) (28.08.2018).

266. Idib.

267. Ibid., 47.

268. Gesetz über die Errichtung einer Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost (Bundesanstalt-Post-Gesetz).

269. Ibid., 62.

270. Rosenschon (1991), 81-87.

271. Haucap / Kehder (2016), 15.

272. Ibid.

273. Ibid., 25.

5. SYNTHÈSE

Le secteur ferroviaire est libéralisé de jure mais dominé de facto par DB AG. Selon une évaluation récente, les anciens chemins de fer fédéraux allemands ont un besoin d'investissement de 500 000 millions d'euros[274]. Surtout dans les services de trains locaux qui sont utilisés par la majorité des voyageurs ferroviaires, il n'existe pas de couverture Internet mobile complète. Cependant, en tant qu'ancien monopole d'État, les chemins de fer fédéraux allemands ont toujours été exposés à une concurrence intermodale. En raison de la concurrence constante d'autres moyens de transport, c'est-à-dire des voitures ou des avions, ni la Deutsche Bundesbahn, ni DB AG n'ont jamais détenu le monopole du secteur des transports.

Alors que la libéralisation du secteur ferroviaire a entraîné une augmentation du nombre de concurrents sur le marché ferroviaire allemand, ceux-ci opèrent uniquement dans des produits de niche, de sorte que la part de marché de DB AG est actuellement de 99%[275]. Cela montre que les efforts de libéralisation ont conduit à une ouverture réelle du marché, mais que les barrières à l'entrée sur le marché empêchent une concurrence active avec DB AG, même si un l'accès non discriminatoire au marché a été légalement accordé (cf. EG 1893/91). Bien que l'un des éléments essentiels de la libéralisation, à savoir la création de la concurrence, ait été réalisé de manière insuffisante, les coûts pour les ménages en proportion de leur revenu total sont passés de 21,9% en 1980 à 13,0% en 2012[276]. Cela s'explique par la pression sur les prix de la DG AG du fait de la concurrence intermodale, alors même que la concurrence n'existait pas sur le marché. Cependant, les efforts de libéralisation et la régionalisation ont conduit par exemple à une amélioration du secteur ferroviaire régional. Par conséquent, la performance globale de la libéralisation dans ce secteur est ambivalente. La concurrence dépend du type de prestation de service. Néanmoins, il est important de mentionner que les effets actuels de la libéralisation semblent pouvoir être améliorés. La Bundesnetzagentur peut donc être considérée comme un acteur essentiel dans la mise en œuvre de nouvelles réformes, c'est-à-dire dans la réduction des obstacles à l'entrée sur le marché.

Le secteur de ***l'électricité*** a été caractérisé par des monopoles d'approvisionnement régionaux au cours des années 1980. L'accès au réseau pour les tiers a été rendu possible par une réforme de la loi sur l'industrie de l'énergie qui a créé les premiers pas vers un marché allemand de l'électricité libéralisé grâce à des accords d'association entre producteurs d'énergie et consommateurs. Grâce à une deuxième révision de la loi, la concurrence a finalement été intégrée.

La question de savoir si la concurrence pourrait prévaloir sur le marché de l'énergie doit recevoir des réponses différentes selon le segment concerné. En ce qui concerne le réseau de transport, la concurrence est limitée, le marché étant dominé par quatre grands concurrents. C'est également le cas de la production d'énergie, où quatre concurrents ont également partagé le marché entre eux, ce que le grand nombre d'entreprises municipales n'est pas en mesure de compenser[277]. Une concurrence fonctionnelle entre l'offre et de la demande ne pouvait donc pas être établie. En ce qui concerne la commercialisation, la concurrence peut être développée comme indiqué ci-dessus. Cependant, cela montre clairement que le marché de l'électricité est un marché complexe en raison de cette trichotomie. Cela induit que les mesures de libéralisation doivent être analysés de manière différenciée. En outre, la structure institutionnelle montre que si l'objectif de la libéralisation est la mise en place d'un mécanisme de marché opératoire, le cadre général d'une concurrence efficace doit être développé.

274. Welt (2015) (15.06.2018).

275. Forschungsinformationssystem (2016) (15.06.2018).

276. Statistisches Bundesamt (2017b), 29.

277. Bundesnetzagentur (2016a), 36.

À côté du processus de transformation décrit, il est important de mentionner le développement des énergies renouvelables, qui a un effet sur le marché de l'énergie. En raison du manque de technologie pour le stockage à long terme de l'électricité, le marché a encore le problème d'équilibrer l'offre et la demande à court terme afin d'assurer une alimentation électrique optimale. Les structures oligopolistiques existantes peuvent fournir ce mécanisme, mais elles diffèrent des résultats du marché. Ce conglomérat est miné dans la mesure où le processus continu de transformation conduira à une reformulation des structures de marché.

Les préférences changeantes des consommateurs vis-à-vis de l'énergie produite au niveau régional et durable se révèlent de plus en plus dans les structures organisationnelles changeantes. Par exemple, avec l'émergence des prosumers, qui implique que les ménages consomment et produisent de l'électricité et vendent leur surplus sur le marché[278]. Les coûts pour les clients finaux étant en baisse depuis 1980, comme expliqué précédemment, malgré le prélèvement EEG, qui signifie que les ménages doivent payer moins cher dans le temps. Par conséquent, l'argument principal de la chute des prix par le biais de la libéralisation a été atteint sans un mécanisme de marché opérationnel. Cependant, il reste à savoir si le pouvoir de marché concentré entraîne des bouleversements économiques et des pertes de bien-être, car ces entreprises peuvent augmenter leurs excédents au-delà des résultats du marché.

Parallèlement à cette justification théorique, trois problèmes pratiques se posent qui devront être surmontés par le marché allemand de l'électricité à l'avenir. Le manque d'incitations provient d'abord de la surcapacité lors de l'ouverture du marché et du financement des énergies renouvelables au détriment des sources d'énergie conventionnelles[279]. La priorité d'injection sur le réseau résultant de la loi sur les énergies renouvelables entraîne également une charge supplémentaire pour les réseaux d'approvisionnement qui, faute d'une technologie de stockage, pose un problème de coordination supplémentaire. Si l'on veut transformer la structure en oligopole en une structure de marché, il faut intensifier les efforts de libéralisation. Bien que la baisse des prix ait été réalisée sans mécanisme de marché opérationnel, de nouvelles possibilités d'ajustement des prix peuvent être utilisées si les initiatives de réforme s'intensifient. En particulier, un processus technologique renforcé concernant le stockage à long terme de l'électricité peut aider à mettre en œuvre et à accroître les efforts de libéralisation ainsi que leurs effets positifs sur le consommateur. Par conséquent, l'évolution actuelle des réformes peut être interprétée comme un processus de transformation, qui dépend essentiellement des propositions de libéralisation future et de réforme globale, ainsi que des progrès technologiques. Ces deux aspects s'influencent mutuellement et peuvent avoir des effets d'auto-renforcement si les réformes favorisent la recherche et le développement.

Dans le cadre de la ***réforme postale*** I et II, la Poste fédérale allemande a été scindée en trois sociétés publiques, puis placées sous statut privé, ce qui a conduit à la fin du monopole d'État en 1998[280]. La Deutsche Post AG détient toujours une part de marché de 80% aujourd'hui[281].

Le secteur des ***services postaux*** est aujourd'hui le seul secteur où le service universel est d'une importance vitale. Les lignes directrices pour les concurrents de DP AG visent la fourniture de services de meilleure qualité, associés à des coûts plus élevés. Cela engendre un avantage compétitif pour DP AG, car les services de qualité supérieure constituent un obstacle à l'entrée sur le marché, ce qui se reflète également dans la part de marché de DP AG.

En outre, le marché est caractérisé par deux autres obstacles à la concurrence. D'une part, les exceptions en matière de concurrence peuvent être appliquées si elles ont pour objectif de maintenir

278. Gährs et. al. (2016), 3.

279. OECD (2004), 146.

280. Bundesrechnungshof (2009), 64-65.

281. Bundesrechnungshof (2009), 64-65.

le service universel[282]. Par conséquent, il n'est pas toujours évident pour les concurrents que leur modèle économique, qui est en concurrence avec DP AG, respecte ce critère. Cela constitue une incertitude supplémentaire en ce qui concerne les revenus futurs.

DP AG continue de bénéficier d'avantages fiscaux justifiés par la fourniture du service universel[283]. Cela conduit à une subvention croisée de DP AG par le gouvernement, qui conserve ainsi un avantage compétitif. Tout cela conduit finalement à une consolidation du statu quo, qui freine la mise en œuvre d'une concurrence réelle. Deutsche Post AG est également confrontée à des coûts croissants. Alors que les prix ont augmenté de 18%, la qualité du service fourni est inférieure à celle de l'ancien monopole d'État[284].

Cela signifie que la libéralisation en tant que telle n'est pas garante d'un marché viable, visant la baisse des prix et l'augmentation de la qualité. Le facteur décisif est la manière dont l'organisation des réformes en vue de l'ouverture du marché et la libéralisation sont mises en œuvre. S'il n'existe pas d'entrée non discriminatoire sur le marché pour les producteurs, les consommateurs ont la possibilité d'entrer sur le marché en tant que consommateurs finaux. Comme les lignes directrices pour la prestation de services impliquent le service universel, par exemple via un taux de distribution de 95% le deuxième jour ouvrable après l'envoi, un accès non discriminatoire pour les ménages existe toujours[285]. En vertu de la décision de modification de l'ordonnance sur les tarifs des postes et télécommunications, la fourniture efficace de services est la référence pour les redevances applicables[286]. En vertu de la nouvelle ordonnance, l'Agence fédérale des réseaux a approuvé une marge d'augmentation des prix de 2,5% par an[287]. Cela montre que les effets de réforme et de libéralisation peuvent être multiples. Non seulement, une réduction du service universel peut être une solution, mais on pourrait réduire les subventions croisées pour renforcer la position de la concurrence sur le marché des services postaux. Par conséquent, les désavantages existants sur le marché doivent être réduits afin d'établir un système de marché à part entière et d'évaluer enfin les effets de la libéralisation en cours.

282. Bundesrechnungshof (2009), 36-37.
283. Haucap (2018), 21.
284. Bundesrechnungshof (2009), 101.
285. Deutscher Bundestag (2014),. 40.
286. Haucap / Kehder (2016), 15.
287. Ibid.

BIBLIOGRAPHIE

Berndt, Arnold / Kunz, Martin (2003): Immer öfter ab und an? Aktuelle Entwicklungen im Bahnsektor, in: Knieps, Günther / Brunekreeft, Gert (2003): Zwischen Regulierung und Wettbewerb. Netzsektoren in Deutschland, 1. Auflage, Heidelberg.

Bildhäuser, Dirk (1999): Entwicklung eines kostenrechnungsgestützten Informationssystems für die Preispolitik der Deutschen Post AG, 1. Auflage, München.

Bleicher, Knut (1981): Organisation - Formen und Modelle, 1. Auflage, Wiesbaden.

Borgmann, Eberhard (2004): Preisrisikomanagement im liberalisierten deutschen Strommarkt, Diss., Universität Bergakademie Freiberg.

Brandt, Torsten / Drews, Kathrin / Schulten, Thorsten (2007): Liberalisierung des deutschen Postsektors - Auswirkungen auf Beschäftigung und Tarifpolitik, WSI Mitteilungen 5/2007, S. 266-273.

Brenck, Andreas / Mitusch, Kay / Dams, Jan (2008): Verbrauchererwartungen an Dienstleistungsqualität im Bahnverkehr, IGES Institut GmbH.

Bundesnetzagentur (2014): Herausforderungen des Post-Universaldienstes, 1. Auflage, Bonn.

Bundesnetzagentur (2016a.): Monitoringbericht 2016, 1. Auflage, Bonn.

Bundesnetzagentur (2017d): Tätigkeitsbericht Post 2016/2017, Bericht gemäß § 47 Abs. 1 Postgesetz, Bonn.

Bundesnetzagentur (2018): Jahresbericht 2017. Netze für die Zukunft, 1. Auflage, Bonn.

Bundesrechnungshof (2009): Die Postreform in Deutschland. Eine Rückschau. 1. Auflage, Stuttgart.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2012): Territorialer Zusammenhalt in der künftigen Kohäsionspolitik, 1. Auflage, Berlin.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) (2011) : Konsistenz der EU-Struktur- und Kohäsionspolitik mit den gemeinschaftlichen Klimazielen - Endbericht, 1. Auflage, Berlin.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (2016a): Monitoring-Bericht zur Versorgungssicherheit im Bereich der leistungsgebundenen Versorgung mit Elektrizität, Berlin.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (2016b): Fünfter Monitoring Bericht zur Energiewende, 1. Auflage, Berlin.

Bundesregierung (1984): Verdrängung einheimischer Steinkohle durch die Atomenergie, Drucksache 10/1407.

Deutsche Bahn (2004): Kundencharta Fernverkehr der Deutschen Bahn AG, o.O.

Deutsche Post (2013): Deutsche Post DHL 1990-2013, o.O.

Deutscher Bundestag (2014): Bericht des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung (18. Ausschuss) gemäß § 56a der Geschäftsordnung, Drucksache 18/582, Berlin.

Deutscher Bundestag (2016): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Tätigkeitsberichte 2014/2015 der Bundesnetzagentur - Telekommunikation und Post, Drucksache 18/10040, Berlin.

Deutscher Bundestag (2017): Unterrichtung durch die Bundesregierung Tätigkeitsbericht der Bundesnetzagentur - Post 2016/2017, Drucksache 19/169, Berlin.

Deutscher Bundestag (2018): Wettbewerb im Schienenpersonenfernverkehr, WD 5 - 3000 - 033/18.

Engartner, Tim (2014): Der große Postraub. Die Privatisierung der Bundespost und ihre Folgen, Blätter für deutsche und internationale Politik 1/2014, Frankfurt a.M.

Erdmann, Georg (2008): War die Strommarkt-Liberalisierung in Deutschland bisher ein Flop?, in: Zeitschrift für Energiewirtschaft, 03, S. 197-202.

Falthauser, Maximilian (2016): Der deutsche Strommarkt und seine Entwicklung, in: Zeitschrift für Politische Studien, 466, S. 52-61.

Fischer, W. / Hake, J.-Fr. / Martinsen, D. / Sander, M. (2009): Das deutsche Energiesystem im Übergang, STE Preprint 27/2009.

Gawel, Erik / Purks, Alexandra (2016): EEG 2017 - Mehr Markt bei der Erneuerbare-Energien-Förderung, in: Wirtschaftsdienst, Ausgabe 96, Heft 12, S. 910-915.

Gall, Lothar (1999): Die Eisenbahn in Deutschland: Von den Anfängen bis zur Gegenwart, 1. Auflage, München.

Gährs, S. / Aretz, A. / Flaute, M. / Oberst, C. A. / Großmann, A. / Lutz, C. / Bargende, D. / Hirschl, B. / Madlener, R. (2016) Prosumer-Haushalte: Handlungsempfehlungen für eine sozial-ökologische und systemdienliche Förderpolitik, Berlin.

Haucap, Justus / Kehder, Christiane (2016): Unfairer Wettbewerb im Postmarkt. Deutsche Post AG/ DHL: Quersubventionierung in den Paketmarkt, Marktbeherrschung und unzureichende Regulierung, Gutachten, Düsseldorf.

Haucap, Justus (2018): Liberalisierung und Regulierung des Postmarktes: Gestern, heute und morgen, DICE Ordnungspolitische Perspektiven, Nummer 95, Düsseldorf Institute for Competition Economics, Düsseldorf.

Hauptmann, Elmar (1989): Unternehmenspolitik der Deutschen Bundespost, Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Ausgabe 12, Heft 4, S. 517-522.

Institut für angewandte Logistik (2017): Digitalisierung im Postmarkt: Neue Entwicklungen in den Bereichen KEP und Brief sowie deren Auswirkungen auf die Regulierung, Gutachten, Hamburg.

Kleinwächter, Kai (2007): Das „Eiserne Pentagramm) - Strommarktregulierung in Deutschland, in: Kleinwächter, Lutz (Hrsg.): Deutsche Energiepolitik, Internationale Probleme und Perspektiven, Brandenburgische Landeszentrale für politische Bildung, S. 65-78.

Kunert, Uwe / Link, Heike (2013): Verkehrsinfrastruktur: Substanzerhaltung erfordert deutlich höhere Investitionen, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Band 80, Ausgabe 26, S. 32-38.

Laaser, Claus-Friedrich (1994): Die Bahnstrukturreform: richtige Weichenstellung oder Fahrt aufs Abstellgleis?, Kieler Diskussionsbeiträge, Nummer 239.

Lobenstein, Caterina (2016): Der Zug ist abgefahren, in: Die Zeit vom 3. November 2016, S. 1-2.

Monopolkommission (2015): Bahn 2015: Wettbewerbspolitik aus der Spur?, Sondergutachten 69.

Monopolkommission (2017): Post 2017: Privilegien abbauen, Regulierung effektiv gestalten!, Sondergutachten 79.

MORO (2008): Sicherung der Daseinsvorsorge und Zentrale Orte Konzepte - gesellschaftspolitische Ziele und räumliche Organisation in der Diskussion, Sonderexpertise: Postwesen, Wiesbaden.

Neumann, Lars / Krippendorf, Walter (2016): Branchenanalyse Bahnindustrie: Industrielle und betriebliche Herausforderungen und Entwicklungskorridore, Nr. 331.

Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (2004): OECD - Prüfungen im Bereich Regulierungsreform, 1. Auflage, o.O.

Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV) vom 15.12.1999, BGBI. I S. 2418.

Praetorius, Barbara / Lenck, Thorsten (2017): Neue Preismodelle für Energie, 1. Auflage, Berlin.

Richtlinie 91/440/EWG des Rates vom 29. Juli 1991 zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft.

Rosenschon, Astrid (1991): Subventionen in den alten Bundesländern, Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft, Kiel, Hamburg, Ausgabe 1, S. 76-90.

Schwilling, Andreas / Bunge, Stephan (2013): 20 Jahre Bahnreform und Deutsche Bahn AG - Erfolge und künftige Herausforderungen, 1. Auflage, Hamburg.

Siedenbiedel, Christian (2004): Bahn zahlt so viel wie noch nie wegen Verspätungen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, vom 05.07.2014.

Statistisches Bundesamt (2015): Wirtschaftsrechnungen: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe Aufwendungen privater Haushalte für den Privaten Konsum, Fachserie 15, Heft 5, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2017a): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen: Inlandsproduktberechnung. Lange Reihen ab 1970, Fachserie 18, Reihe 1.5.

Statistisches Bundesamt (2017b): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Private Konsumausgaben und verfügbares Einkommen, 1. Vierteljahr 2018.

Umweltbundesamt (2017): Erneuerbare Energien in Deutschland - Daten zur Entwicklung im Jahr 2016, Hintergrund März 2017.

Werthmann, Christoph (2004): Staatliche Regulierung des Postwesens, Dissertation, Westfälische Wilhelms-Universität Münster.

Wik-Consult (2008): Zur Konsolidierungsdiskussion im deutschen Postmarkt: Möglichkeiten und Entgelte für Netzzugang, Bericht, Bad Honnef.

Wolfram, Gerhard (2000): Die Liberalisierung der deutschen Elektrizitätswirtschaft und Ihre Folgen, 1.Auflage, Bremen.

Zohlnhöfer, Reimut (2013): Die Wirtschaftspolitik der Ära Kohl, 1. Auflage, Wiesbaden.

LISTE DE SOURCES INTERNET

Allianz pro Schiene (2017): Wettbewerb im Eisenbahnmarkt zieht an, in: https://www.allianz-pro-schiene.de/themen/aktuell/wettbewerb-im-eisenbahnverkehrsmarkt-zieht-an/, 27.08.2018.

Allianz pro Schiene (2018): Sicherheit im Schienenverkehr - So sicher ist der Zug, in: https://www.allianz-pro-schiene.de/themen/aktuell/sicherheit-zug-ist-sicherstes-verkehrsmittel/, 15.06.2018.

Bundesfinanzministerium (2018): Deutsche Post AG, in: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Bundesvermoegen/Privatisierungs_und_Beteiligungspolitik/Beteiligungspolitik/deutsche-post-ag.html, 28.08.2018.

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2018): Sicherheit im Eisenbahnbetrieb, in: https://www.bmvi.de/DE/Themen/Mobilitaet/Schiene/Sicherheit-Schienenverkehr/sicherheit-schienenverkehr.html, 15.06.2018.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (n.d.): EEG-Umlage 2018 : Fakten & Hintergründe, in: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eeg-umlage-2018-fakten-hintergruende.pdf?__blob=publicationFile&v=12, 18.06.2018.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (n.d.): Förderung von erneuerbaren Energien: Wettbewerbliche Vergütung seit dem 1.Januar 2017, in: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Energie/foerderung-der-erneuerbaren-energien.html, 18.06.2018.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2018a): Die nächste Phase der Energiewende: Das EEG 2017, in: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Energie/eeg-2017-start-in-die-naechste-phase-der-energiewende.html, 15.06.2018.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2018b): Regulierung der Netzentgelte, in: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Energie/wettbewerb-energiebereich-4.html, 15.06.2018.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2018c): Gewährleistung von Netzzugang und Netzanschluss, in: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Textsammlungen/Energie/wettbewerb-energiebereich.html, 18.06.2018.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2018d): Ein Stromnetz für die Energiewende, in: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/netze-und-netzausbau.html, 18.06.2016.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2018e): EU-Richtlinie für erneuerbare Energien, in: https://www.erneuerbare-energien.de/EE/Navigation/DE/Recht-Politik/EU_Richtlinie_fuer_EE/eu_richtlinie_fuer_erneuerbare_energien.html, 18.06.2018.

Bundesnetzagentur (n.d.): Schlichtung Post, in: https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/Post/Verbraucher/Schlichtung/Schlichtung-node.html, 18.06.2018.

Bundesnetzagentur (2016b): Marktregulierung, in: https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/Post/Unternehmen_Institutionen/Marktregulierung/marktregulierung-node.html, 18.06.2018.

Bundesnetzagentur (2017a): Strommarkt im Wandel - So funktioniert der Strommarkt 2.0, in: https://www.smard.de/blueprint/servlet/page/home/topic-article/476/486, 15.06.2018.

Bundesnetzagentur (2017b): Stromerzeugung in Deutschland - Erneuerbare Energien verändern das System, in: https://www.smard.de/blueprint/servlet/page/home/topic-article/426/510, 15.06.2018.

Bundesnetzagentur (2017c): Kennzahlen der Versorgungsunterbrechungen Strom, in: https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/ElektrizitaetundGas/Unternehmen_Institutionen/Versorgungssicherheit/Versorgungsunterbrechungen/Auswertung_Strom/Versorgungsunterbrech_Strom_node.html, 15.06.2018

Bundesnetzagentur (2018a): Entflechtung vertikal integrierter Energie-Unternehmen, in: https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/ElektrizitaetundGas/Unternehmen_Institutionen/EntflechtungKonzessionenVerteilernetze/Was_ist_Entflechtung/entflechtung_node.html, 18.06.2018.

Bundesnetzagentur (2018b): Ihre Rechte als Energieverbraucher, in: https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/ElektrizitaetundGas/Verbraucher/Rechte/rechte-node.html, 18.06.2018.

Bundesnetzagentur (2018c): Anreizregulierung von Strom- und Gasnetzbetreibern, in: https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/ElektrizitaetundGas/Unternehmen_Institutionen/Netzentgelte/Anreizregulierung/anreizregulierung-node.html, 18.06.2018.

Bundesregierung (2014): EEG-Novelle ist in Kraft, in: https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2014/06/2014-06-27-eeg-im-bundestag-beschlossen.html, 15.06.2018.

Deutsche Bahn (n.d.): Geschichte - Fast 200 Jahre bewegte Vergangenheit, in: https://www.deutschebahn.com/de/konzern/geschichte/themen/25_jahre_ice-1188030, 15.06.2018.

Deutsche Bahn (2017): Regulierung, in: https://ib.deutschebahn.com/ib2017/de/konzern-lagebericht/chancen-und-risikobericht/wesentliche-chancen-und-risiken/regulierung.html, 15.06.2018.

Deutsche Bahn (2018a): Barrierefreies Reisen, in: https://www.bahn.de/p/view/service/barrierefrei/uebersicht.shtml, 15.06.2018.

Deutsche Bahn (2018b): Mitarbeiter in Zahlen, in: https://www.deutschebahn.com/de/konzern/konzernprofil/zahlen_fakten/mitarbeiter-1187764, 15.06.2018.

Europäische Kommission (2011): Die Deutsche Bahn stellt die Weichen für die Zukunft, in: http://ec.europa.eu/regional_policy/de/projects/germany/signalling-the-way-forward-in-german-rail, 15.06.2018.

Europäisches Parlament (2017): Energiebinnenmarkt, in: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/de/displayFtu.html?ftuId=FTU_2.1.9.html, 15.06.2018.

Forschungsinformationssystem (2016): Marktstruktur und Wettbewerb des deutschen Schienenpersonenfernverkehrs, in: https://www.forschungsinformationssystem.de/servlet/is/409611/, 15.06.2018.

Hochschule Schmalkalden (2018): Entflechtung der Netzbetreiber, in: http://wdb.fh-sm.de/EnergieRUnbundling, 18.06.2018.

Statista (2018a): Anzahl der Reisenden im Schienenpersonenverkehr der Deutsche Bahn AG in den Jahren 2005 bis 2017, in: https://de.statista.com/statistik/daten/studie/13626/umfrage/reisende-im-schienenpersonenverkehr-der-db-ag/, 27.08.2018.

Statista (2018b): Umsatz der Deutsche Bahn AG in den Jahren 2005 bis 2017, in: https://de.statista.com/statistik/daten/studie/13603/umfrage/umsatzentwicklung-deutsche-bahn-ag/, 28.08.2017.

Statista (2018): Anteil pünktlicher Züge der Deutschen Bahn im Personenverkehr von April 2016 bis April 2018, in: https://de.statista.com/statistik/daten/studie/202122/umfrage/puenktlichkeit-der-zuege-der-deutschen-bahn/, 15.06.2018.

Strom-Magazin (2008): VKU: Kunden bevorzugen Stadtwerke als Versorger, in: https://www.strom-magazin.de/strommarkt/vku-kunden-bevorzugen-stadtwerke-als-versorger_63598.html, 15.06.2018.

SMARD (2018): So funktioniert der Strommarkt, in: https://www.smard.de/blueprint/servlet/page/home/wiki-article/378/384, 18.06.2018.

SÖP (2018): Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personennahverkehr, in: https://soep-online.de/, 15.06.2018.

Umweltbundeamt (2018): Erneuerbare Energien in Zahlen, in: https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/erneuerbare-energien/erneuerbare-energien-in-zahlen#textpart-1, 18.06.2018.

Was War Wann? (2017): Strompreisentwicklung Deutschland, in: https://www.was-war-wann.de/historische_werte/strompreise.html, 18.06.2018.

Welt (2015): Internet in der Bahn - erst in 100 Jahren, in: https://www.welt.de/wirtschaft/webwelt/article149135746/Internet-in-der-Bahn-erst-in-100-Jahren.html, 15.06.2018

Welt (2016): 99 Prozent Deutsche Bahn, in: https://www.zeit.de/mobilitaet/2016-09/deutsche-bahn-fernverkehr-locomore-wettbewerb/komplettansicht, 28.08.2018.

ESPAGNE

ESPAGNE
LES EFFETS DE LA LIBÉRALISATION DANS LES SERVICES PUBLICS

LE CAS DES SERVICES D'INTÉRET ÉCONOMIQUE GÉNÉRAL EN ESPAGNE

JOSÉ RUANO DE LA FUENTE
PROFESSEUR DE SCIENCES ADMINISTRATIVES, UNIVERSITÉ COMPLUTENSE DE MADRID

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION 125

2. LA PRIVATISATION DES ACTIFS PUBLICS EN TANT QU'INSTRUMENT DE LIBÉRALISATION.....126

3. LE RÔLE DE L'ORGANISME DE RÉGULATION.....129

4. LE SECTEUR POSTAL..... 131
1. Données générales..... 131
2. Les opérateurs..... 133
3. La libéralisation du secteur postal 136

5. LE SECTEUR FERROVIAIRE.....137
1. Aspects généraux 137
2. La libéralisation du secteur ferroviaire 138
3. La qualité perçue par les utilisateurs 144

6. LE SECTEUR ÉLECTRIQUE 145
1. Aspects généraux 145
2. Le degré de libéralisation du secteur électrique..... 145
3. Les prix de l'électricité 147
4. La qualité perçue par les usagers..... 152

SYNTHÈSE.....153

RÉFÉRENCES 155

1. INTRODUCTION

L'application en Espagne des politiques de libéralisation depuis les années 1980 s'appuie sur le changement de catégorie de certains secteurs de « services publics » en activités d'« intérêt économique général » ou « services essentiels », pouvant être développés sans la participation directe de l'État. La notion traditionnelle de service public a été remplacée par la garantie d'approvisionnement pour tous les consommateurs qui demandent le service sur le territoire national. L'administration publique peut agir avec ou sans la participation d'entités privées ou directement et exclusivement par de sociétés privées. Dans ce sens, certains auteurs (De la Cuétara : 1997) ont suggéré de remplacer le concept traditionnel de service public, compris comme une activité réservée à l'intervention publique, par un concept qui ferait référence à des activités soumises à une intervention publique, c'est-à-dire à des activités d'intérêt public. Ainsi, des secteurs tels que les télécommunications, les services postaux, le gaz et l'électricité ne sont plus considérés comme des services publics authentiques en Espagne parce que ces activités peuvent se faire sans la participation active de l'État, même si elles sont considérées comme des « activités d'intérêt général » (article 2.2 de la loi 34/1998 sur le secteur des hydrocarbures), « services essentiels » (article 2.2 de la loi 54/1997 sur l'électricité) ou « services d'intérêt général » (loi n ° 32/2003 sur les télécommunications). En ce sens, le concept traditionnel de « service public » a été progressivement abandonné pour être remplacé par la sécurité d'approvisionnement des consommateurs. Certains services peuvent ne pas être fournis par l'État par l'intermédiaire d'entités publiques puisque leurs fonctions peuvent être assumées par des sociétés privées.

Le passage en Espagne des critères traditionnels de service public au nouveau concept d'« activités d'intérêt général », de « services essentiels » ou de « services d'intérêt général » opère dans différents secteurs (énergie, télécommunications, rail, gestion des déchets, eau, etc.). Au sein de ces services, il est possible de distinguer trois groupes d'activités soumises à une intervention administrative :

1. Services fournis par les industries en réseau : télécommunications, services postaux, gaz, électricité et transports. Dans ces domaines, l'administration joue un rôle essentiel en tant que régulateur pour garantir le respect des conditions d'accès au marché, la détermination des prix pour l'utilisation des infrastructures, le contrôle des systèmes d'interconnexion ou l'organisation générale du service universel. Les opérateurs historiques, initialement propriétaires du réseau, ont un avantage sur le marché qu'ils peuvent utiliser au détriment de la concurrence. Dans tous les cas, toutefois, il doit exister une séparation entre la propriété du réseau et la fourniture du service via le réseau, activité soumise aux principes de concurrence. Le consommateur, pour sa part, est en droit d'avoir la garantie de la fourniture de services d'intérêt général, qu'il s'agit d'assurer en introduisant des obligations universelles de service public confiées à des entreprises publiques telles que Correos dans le secteur postal ou RENFE dans le secteur ferroviaire, mais qui pouvaient être confiées à des entreprises privées.
2. Les autres services d'intérêt économique général : gestion et traitement des déchets, gazoducs ou services de radio ou de télévision.
3. Des services qui reposent sur des mécanismes de solidarité tels que l'éducation, la santé ou la sécurité sociale.

Tout ce processus de libéralisation des marchés a été justifié en raison de la nécessité de transposer les directives de l'Union européenne, comme en témoigne la reproduction des mêmes règles pour le démantèlement des anciens monopoles publics et l'ouverture de leurs marchés à la concurrence. De manière générale, dans le processus de libéralisation, bien qu'initié depuis les années 1980, il subsiste de nombreux obstacles pour garantir la libre concurrence (les chemins de fer ou les services postaux sont de bons exemples où prédomine l'ancien monopole d'État).

D'autre part, parler des services postaux, de l'électricité et des transports, c'est faire référence à des services en réseau qui ont leurs propres caractéristiques. En effet, les infrastructures de réseau occupent une place centrale dans la configuration des marchés d'intérêt général. Sans cette structure, il n'est pas possible de fournir une série de services d'approvisionnement, de transport et de communication. En outre, les réseaux sont l'élément par lequel entrent en relation les différentes parties intervenant dans l'organisation de ces services d'intérêt économique général.

Les détenteurs des réseaux jouent un rôle central dans le processus et deviennent des gestionnaires de réseau. Le système de réseau d'infrastructure est constitué d'une propriété formellement publique ou privée, mais où, en raison de sa valeur pour le développement de certaines activités essentielles à la société, son titulaire a des pouvoirs limités d'utilisation, qu'il est obligé de partager, en donnant accès et interconnexion à d'autres concurrents, qu'il a l'obligation d'étendre son réseau aux consommateurs qui le demandent sous certaines conditions, et qui ne peut imposer les conditions d'utilisation des infrastructures car elles lui sont imposées par l'administration.

On ne doit pas ignorer, cependant, qu'au-delà des aspects formels qui régissent le système, bien que les propriétaires du réseau soient réduits à être des gestionnaires, les sociétés de production et de services ont besoin de passer par les infrastructures pour atteindre le marché final, c'est dire qu'ils ne sont pas indépendants d'eux. Par conséquent, la position dominante sur le marché reste associée à la maîtrise des réseaux. Bien que le commerce du gaz, de l'électricité ou de la communication ait été ouvert aux concurrents sans réseaux propres, l'entité qui détient les infrastructures de transport et de distribution a les clés du marché ou au moins une position de départ avantageuse qu'il n'est pas facile de limiter malgré les instruments techniques qui existent (droits d'interconnexion, redevances, etc.). La chose certaine est qu'en Espagne, dans certains secteurs (télécommunications), les avancées technologiques facilitent la concurrence ; dans d'autres (électricité et gaz), les infrastructures essentielles ont été laissées aux entreprises privées ; alors que dans d'autres (chemins de fer, aéroports, eau), les monopoles publics prévalent.

Nous exposerons l'évolution des services essentiels qui font l'objet de l'étude de la fin du régime franquiste à nos jours. Ensuite, seront analysées les fonctions de l'organisme chargé de veiller à l'existence d'une concurrence sur les marchés. Enfin, sera analysée la situation spécifique du marché postal, ferroviaire et de l'électricité.

2. LA PRIVATISATION DES ACTIFS PUBLICS EN TANT QU'INSTRUMENT DE LIBÉRALISATION

La création d'un réseau d'entreprises publiques en Espagne remonte à la période de la dictature de Miguel Primo de Rivera (1923-1930), bien que la dictature du général Francisco Franco (1939-1975) ait consolidé un modèle économique fortement interventionniste, protectionniste avec des entreprises publiques dominantes dans des secteurs matures (fer et acier, secteur naval) et des entreprises fournissant des services sous un régime de monopole (énergie, télécommunications). En 1941, pendant la période d'isolement international du régime franquiste et d'autosuffisance économique, l'Institut national de l'industrie (INI) a été créé en tant qu'entreprise publique qui, une fois la transition vers la démocratie amorcée après la mort du dictateur en 1975, était le principal groupe industriel espagnol. La forte crise économique de l'époque, qui a coïncidé avec les années de transition démocratique et qui avait une forte composante déstabilisatrice dans la sphère politique, a fait que l'INI a fonctionné comme un « hôpital d'entreprises » en difficulté, en particulier entre les années 1976 et 1983 (Bel et Costas : 2001, 106).

Depuis l'époque du régime du général Franco, les entreprises d'État constituaient un élément central de la politique industrielle. Au début des années 1980, ces entreprises représentaient les deux tiers de la valeur globale des industries du pays et employaient plus de 300 000 personnes. Ainsi, le protectionnisme économique du régime franquiste, la forte intervention de l'État dans l'économie et une politique d'industrialisation accélérée ont été des facteurs favorisant la création de monopoles publics dans divers secteurs de l'économie. Cette situation contraste toutefois avec le secteur de l'électricité, dans lequel des entreprises privées ont pu intégrer leurs réseaux de transport en un réseau unique dans les années 1940 sans intervention publique et s'autorégulant les années suivantes, en mettant en œuvre une démarche défensive face à la menace d'une intervention de l'État. L'explication de cette situation unique peut être trouvée dans une sorte d'accord «d'instrumentalisation réciproque» par lequel les entreprises acceptaient l'intervention de l'État et augmentaient leur capacité d'approvisionnement en échange de leur garantie de sécurité économique et sociale (Pueyo : sd).

La crise économique des années 1970 et du début des années 1980 et l'entrée dans la Communauté européenne de l'Espagne en 1986, qui impliquait de s'inscrire dans la démarche de libéralisation des marchés, sont des facteurs qui ont poussé à réorganiser le secteur industriel espagnol et ont fini par favoriser la mise en œuvre de politiques soutenues de privatisation par les deux principaux partis politiques, bien que justifiées pour des raisons différentes. Ainsi, dans le processus de vente des entreprises publiques, deux phases peuvent être distinguées :

La première (1984-1996) a commencé au milieu des années 1980 sous le gouvernement du Parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE), qui a vendu la plupart des grands monopoles d'État comme Endesa, Repsol et Telefonica et liquidé les actifs de sociétés petites ou moyennes comme Seat ou Marsans. Au total, de 1984 à 1996, l'État a engrangé 13 200 millions d'euros pour ces opérations de vente. Les responsables de ces opérations étaient les trois groupes publics commerciaux existants en Espagne : Instituto Nacional de Industria (INI), Instituto Nacional de Hidrocarburos (INH) et le groupe Patrimonio del Estado.

Les privatisations partielles ou de nature financière ont servi à couvrir les pertes d'autres sociétés et à autofinancer la croissance des entreprises également privatisées, ainsi que de réduire le déficit public et de répondre aux critères de convergence européens. Ces privatisations de sociétés rentables et consolidées se sont succédées au cas par cas, réduisant le périmètre des entreprises du secteur public, tout en conservant une présence de l'État dans les sociétés cotées, qui peut être minoritaire, mais suffisante pour leur contrôle. À cette époque, la politique de privatisation revêtait donc un caractère instrumental et était justifiée par les autorités politiques en raison de la nécessité de réduire les dépenses publiques et de réorganiser l'ancien secteur industriel dans un nouvel environnement concurrentiel.

Durant la deuxième période (1996-2018), la majorité des ventes ont été réalisées dans le cadre du « Programme de modernisation du secteur des entreprises publiques » mis au point par le gouvernement du Parti populaire (1996-2004). Durant cette période sont sorties de la sphère publique environ 50 entreprises, parmi lesquelles les entreprises de premier plan dans les secteurs de grande importance pour l'économie espagnole, comme l'électricité, le gaz, le pétrole, le transport aérien et maritime, le transport routier, les télécommunications, l'aérospatiale, la sidérurgie, etc. La plupart de ces privatisations ont été effectuées par la holding SEPI. Les revenus générés par les privatisations réalisées depuis 1996 s'élèvent à 38 409 millions d'euros, dont plus de 22 000 millions correspondent aux opérations de vente réalisées par le biais d'OPV (offre publique de vente). Dans cette seconde période, la politique de privatisation perd sa nature instrumentale et est au cœur de la politique économique du moment et s'applique sans complexe, reflet de la supériorité présumée de la gestion privée sur la gestion publique (Bel et Costas, 2001).

Après 2004, peu d'entreprises ont pu être vendues, la plupart d'entre elles ayant des objectifs d'intérêt général, et d'autres faisant l'objet de plans de reconversion. Par conséquent, les privatisations

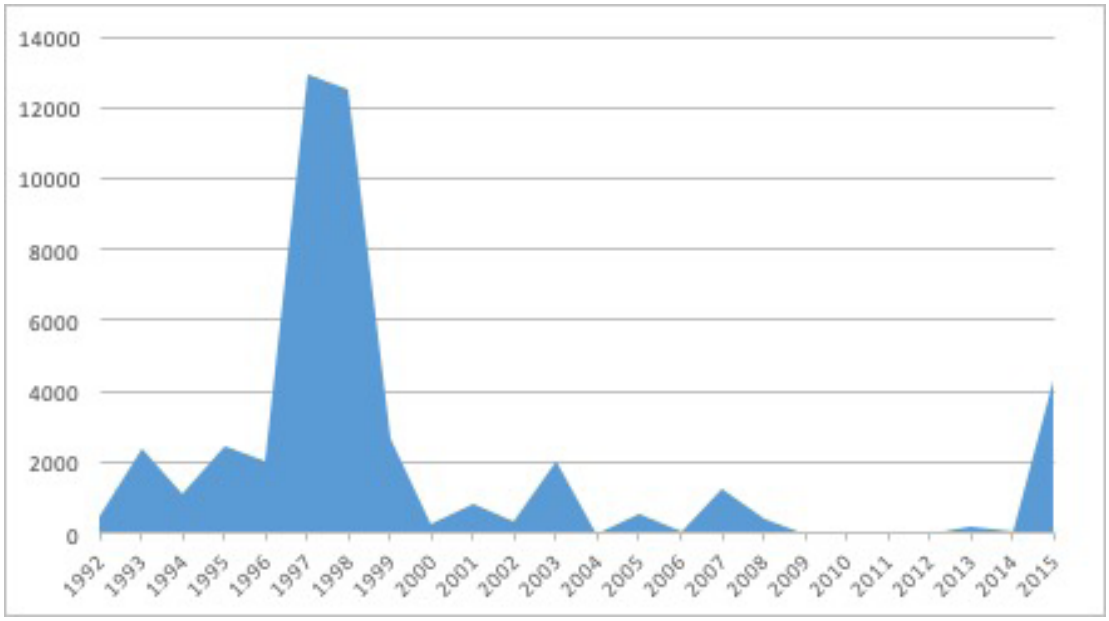
ont cessé d'être un objectif prioritaire, à l'exception de la privatisation en 2015 de 49 % du capital d'AENA, la société qui gère les aéroports espagnols.

En tout état de cause, la majeure partie des recettes provenant des processus de privatisation provient principalement des secteurs de l'énergie, des transports et des télécommunications (Figure 2).

Actuellement, il existe 413 entités publiques espagnoles dépendant de l'État, dont la plupart sont regroupées en trois grands groupes :

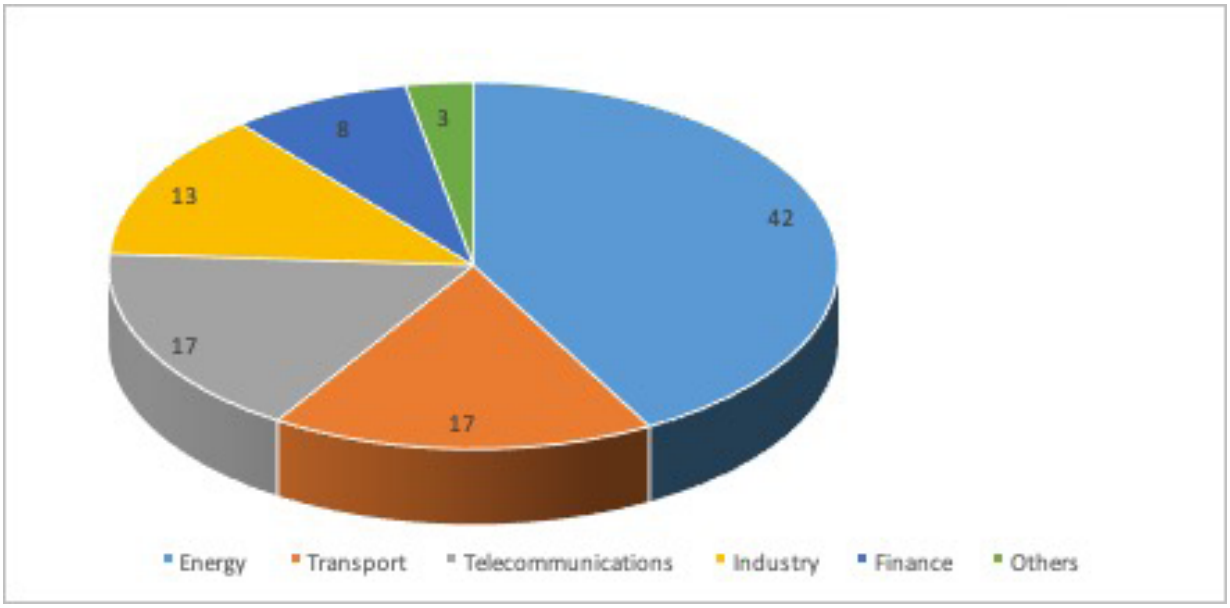
- Groupe SEPI (Société d'État de Participations Industrielles), créé en 1995 ; son périmètre d'activité regroupe 15 sociétés dans lesquelles elle détient une participation directe et majoritaire. Il a un effectif de plus de 74 000 travailleurs, est actionnaire de la Radiodiffusion publique (RTVE), a sa propre Fondation et des intérêts directs et minoritaires dans plus de 100 entreprises de différents secteurs économiques, de l'aviation à l'alimentation ou l'énergie. La société de référence dans le secteur postal est le groupe Correos, qui regroupe la société d'État Correos et ses filiales Correos Express, Nexea et Correos Telecom. Dans le secteur de l'électricité, Red Electrica Española (REE) est la société responsable de la gestion du réseau électrique et est organisée comme un monopole, bien que l'État ne détienne que 20 % du capital de la société et soit tenu par la loi de garder au moins 10 %.

FIGURE 1. RECETTES DES PRIVATISATIONS EN MILLIONS D'EUROS (1992-2015)



Source : Consejo Consultivo de Privatizaciones 2016.

FIGURE 2. REVENUS DES PRIVATISATIONS PAR SECTEUR ÉCONOMIQUE EN % (1995-2015)



Source : Consejo Consultivo de Privatizaciones 2016.

- L'autre groupe de sociétés d'État des secteurs non industriels dépend de la Direction générale du Patrimoine de l'État, qui relève du Ministère des finances. Le « Groupe Patrimoine » emploie plus de 6 100 travailleurs dans les secteurs entre autres de la culture, de la loterie, du tourisme et des infrastructures,
- Le troisième groupe d'entreprises d'État dépendant du Ministère du développement est lié aux secteurs du logement et des transports et à la sécurité terrestre, maritime et aérienne. Les principales institutions du groupe Développement sont ADIF (infrastructures ferroviaires), RENFE (opérateur ferroviaire), Puertos del Estado (gestion portuaire) et AENA (gestion aéroportuaire).

À toutes ces sociétés d'État, il faut ajouter les 1 253 entités publiques dépendant des Communautés autonomes et des 2 017 collectivités locales (ministère des finances).

3. LE RÔLE DE L'ORGANISME DE RÉGULATION

La création d'organismes de régulation vise à mettre en place des entités spécialisées qui agissent de manière neutre dans la défense du marché et de la concurrence, sans être guidées par des considérations politiques ou par la pression des opérateurs établis, publics ou privés. Son objectif n'est pas de remplacer le marché, mais de corriger ses défaillances et doit constituer une activité spécialisée et technique.

L'activité publique de régulation évolue dans plusieurs directions :

a) fournir à un secteur des normes efficaces pour qu'il puisse fonctionner comme un véritable marché, dans lequel existent une concurrence et une libre détermination des prix ;

b) superviser la formation correcte du marché pour détecter les pratiques ou les situations qui faussent la concurrence, les hypothèses de concentration qui mettent en danger le marché et contrôler les niveaux de qualité et de service offerts aux citoyens ;

c) exercer un arbitrage impartial devant d'éventuels conflits entre agents du marché ;

d) sanctionner ceux qui ne respectent pas les règles du marché ;

e) conseiller l'administration pour guider au mieux son activité de régulation.

Dans le cas espagnol, en outre, les fonctions de régulation posent différents problèmes : d'une part, les pouvoirs de régulation des Communautés autonomes ont été subordonnés à une conception essentiellement étatique du processus de libéralisation. En outre, les municipalités, tout comme les régions, peuvent également être considérées comme des administrations régulatrices dans la mesure où elles édictent des règles qui déterminent la disposition des réseaux sur leur territoire. D'autre part, la création d'autorités indépendantes n'a pas empêché la co-existence d'entités de compétence générale (Commission Nationale de la Concurrence, créée en 2007) avec des entités spécialisées (Commission Nationale de l'Énergie -1998-, Commission du Marché des Télécommunications -2003-, Comité de Régulation Ferroviaire -2003-, Commission Nationale du Service Postal -2010-, Commission de Régulation Économique Aéroportuaire -2011- et Conseil d'État des Médias Audiovisuels -2010-), jusqu'à l'unification des organes de régulation dans la Commission Nationale des Marchés et de la Concurrence (CNMC) par la loi 3/2013[288].

Il est donc clair que l'efficacité du travail des organismes de régulation dépend de leur degré d'autonomie, de professionnalisme et d'indépendance, à la fois du pouvoir politique et du pouvoir des entreprises. Toutefois, dans le cas espagnol, la responsabilité de la nomination des principaux postes de ces organes incombe au gouvernement en place ou, dans le meilleur des cas, a été répartie entre les principaux partis politiques. Ainsi, le manque de transparence dans les débats de ces organisations et leur capture par le pouvoir politique (souvent lié au pouvoir entrepreneurial) ont conduit à leur délégitimation.

Le Conseil de la CNMC est l'organe de décision collégial et est organisé en deux chambres : l'une consacrée aux questions de concurrence et l'autre à la surveillance des secteurs réglementés. Il est composé de dix membres nommés par le gouvernement central pour une période de six ans. Les fonctions de la CNMC couvrent également les fonctions de supervision et de contrôle ainsi que la résolution des conflits :

1. ***Application des règles de défense de la concurrence espagnole et européenne*** : comportement restrictif, contrôle des concentrations et soutien du public.
2. Promotion de la concurrence : études, travaux de recherche et rapports sectoriels, ainsi qu'organe consultatif chargé de promouvoir une concurrence effective.
3. Unité du marché.
4. Résolution des conflits entre opérateurs économiques.
5. Supervision et contrôle des secteurs économiques : gaz et électricité, communications électroniques et audiovisuelles, chemins de fer et aéroports, du marché postal.

Selon le plan d'action pour 2018 (CNMC e), dans le secteur ferroviaire, la CNMC a conduit une procédure de sanction en 2017 pour comportement anticoncurrentiel contre RENFE Operadora (S/DC/0511/14) et a approuvé trois résolutions sur les redevances ferroviaires pour tenter de les adapter aux coûts réels dans un contexte de concurrence réelle. Dans le secteur postal, la CNMC reconnaît que l'une de ses principales lignes d'action est la mise en place de conditions transparentes et non discriminatoires pour l'accès au réseau postal de La Poste, ainsi que la révision des prix des services postaux fournis dans le respect des obligations de service public et de contrôle de la qualité du service postal universel. En revanche, dans le secteur de l'électricité, la performance

288. Elle n'intègre pas dans la CNMC la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV)

des sociétés de marketing est un sujet de préoccupation, en particulier lorsqu'elles se rendent au domicile des clients ; l'existence d'images de marque similaires entre les distributeurs et les commercialisateurs, crée de la confusion pour le consommateur et rend la concurrence difficile ; cela implique la détermination d'une méthode équitable établissant les redevances et les droits que les utilisateurs paient le droit d'accès au réseau d'électricité.

4. LE SECTEUR POSTAL

1. DONNÉES GÉNÉRALES

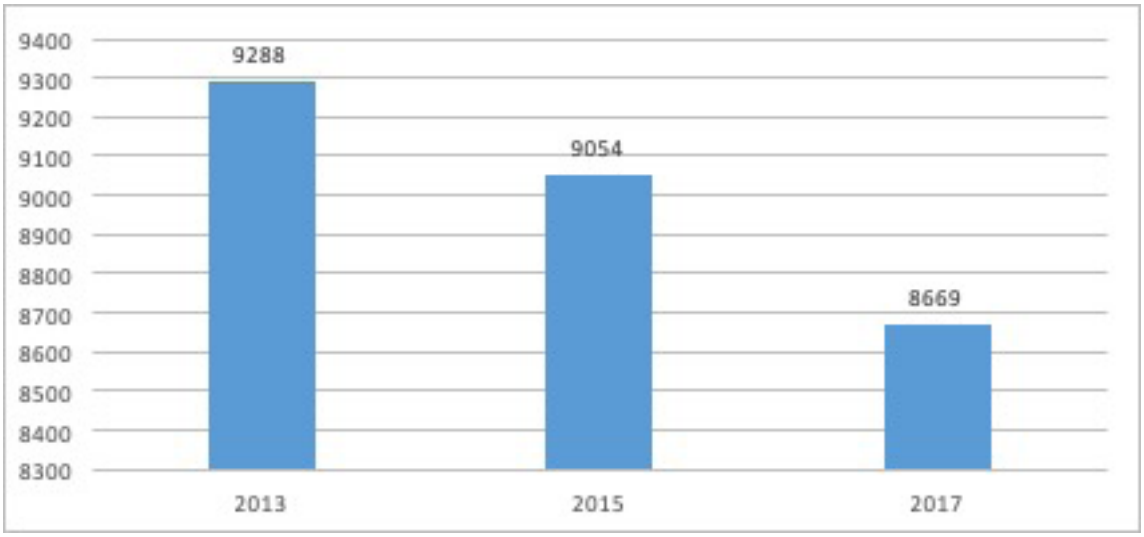
Le marché postal est divisé en deux parties principales : le « secteur postal traditionnel », qui comprend l'envoi de lettres et de colis de poids réduit, et le secteur postal industriel et commercial, à plus forte valeur ajoutée, représentant près de 80 % du chiffre d'affaires du marché. Une partie du secteur postal traditionnel est soumise à des obligations de service public confiées à un opérateur désigné. Il consiste en des services postaux de base (lettres et colis jusqu'à une certaine taille) avec des exigences de qualité : expédition et livraison dans tout le pays, avec une fréquence, à des prix abordables et uniformes et via un réseau de points d'accès.

La partie commerciale et industrielle est ouverte à la concurrence, avec un marché assez fragmenté de petites et moyennes entreprises qui opèrent dans des environnements d'exploitation du marché local. Certains opérateurs étrangers publics et semi-publics sont présents dans ce secteur : Deutsche Post contrôle la société DHL, Guipuzcoana et une partie de Unipost ; La Poste (française) contrôle une partie de Seur, et CTT Correios Portugal possède Tourline.

En Espagne le titulaire des obligations de service public postal est Correos, la société publique qui est passée d'une direction générale au sein du ministère des Travaux publics à un organisme autonome (1992), une personne morale (1997) et une société anonyme (2001). À l'heure actuelle, le Groupe Correos se compose de quatre sociétés (Sociedad Estatal Correos, Correos Express, Nexea Gestión Doumental et Correos Telecom). Le capital du groupe est contrôlé par la holding SEPI. Sociedad Estatal Correos a été désignée dans la loi postale (loi 43/2010) pour fournir le service postal universel depuis le 1er Janvier 2011 pour une période de 15 ans.

Selon le rapport annuel du groupe, Correos réalise 11 millions de livraisons par jour à 18 millions de foyers et 3,2 millions de sociétés (Grupo Correos 2017). Ces données démontrent une large couverture et implantation territoriale. Selon le même rapport du groupe Correos, il dispose en 2017 de 8 700 points d'accès, dont 8 669 appartiennent à la Sociedad Estatal Correos et 6 273 sont situés en zone rurale, bien que le nombre de points d'accès montre une certaine tendance à la baisse.

FIGURA 3. EVOLUTION DU NOMBRE DE POINTS D'ACCÈS



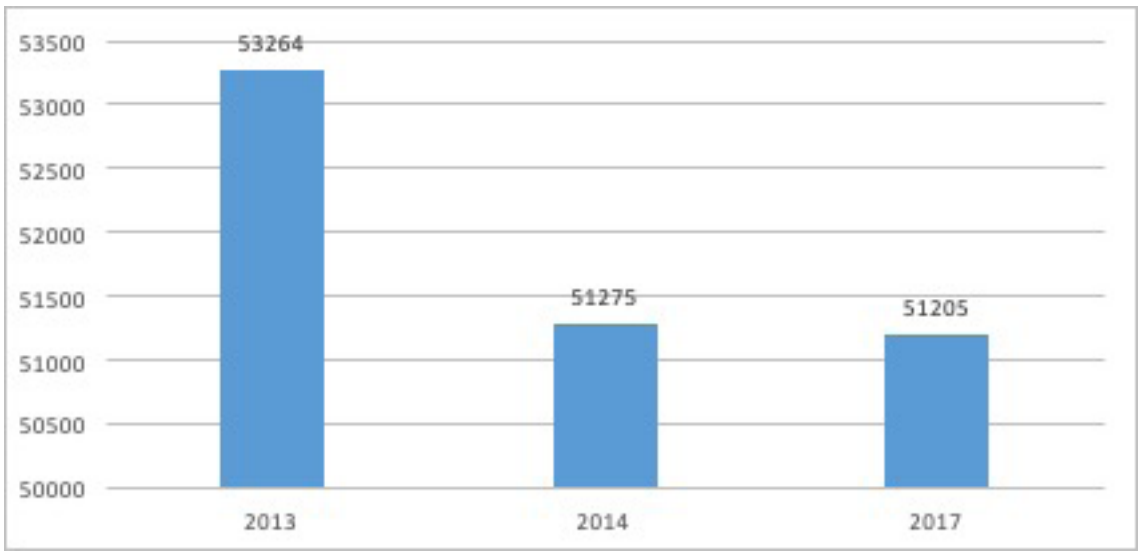
Source : CNMC 2016 y Grupo Correos 2017

La même tendance peut être observée dans le nombre d'employés de Correos (dont environ 64 % sont des facteurs), bien que leur diminution soit moins prononcée.

La Commission nationale des marchés et de la concurrence est l'organisme chargé de contrôler et de mesurer la qualité du service. Selon leurs données (CNMC 2016), en 2015, 92,97 % des lettres ordinaires ont été livrées en trois jours ou moins, ce qui correspond à peu près aux données comparatives d'Eurostat pour 2016.

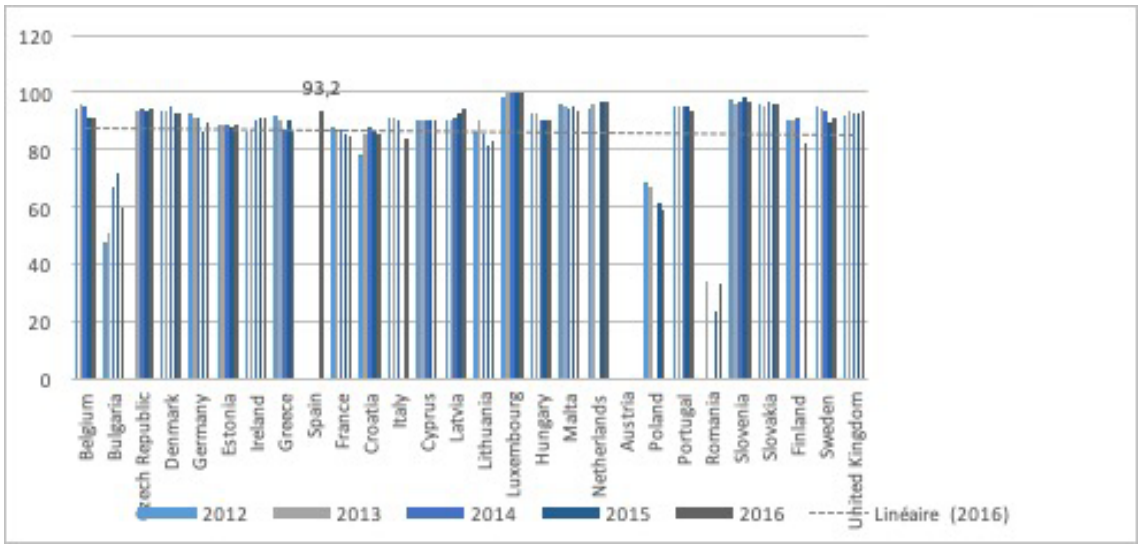
En outre, le CNMC offre également des indicateurs de qualité selon lesquels le temps d'attention moyen accordé aux utilisateurs dans les bureaux est en 2005 d'une durée de 7 à 11 minutes, bien que le nombre de plaintes reçues en 2015 ait été de 97 188, en augmentation de 24 % par rapport à l'année précédente.

FIGURE 4. EVOLUTION DU NOMBRE D'EMPLOYÉS DE CORREOS



Source : CNMC 2016 y Grupo Correos 2017

FIGURE 5. POURCENTAGE DE LETTRES LIVRÉES À TEMPS



Source : Eurostat

2. LES OPÉRATEURS

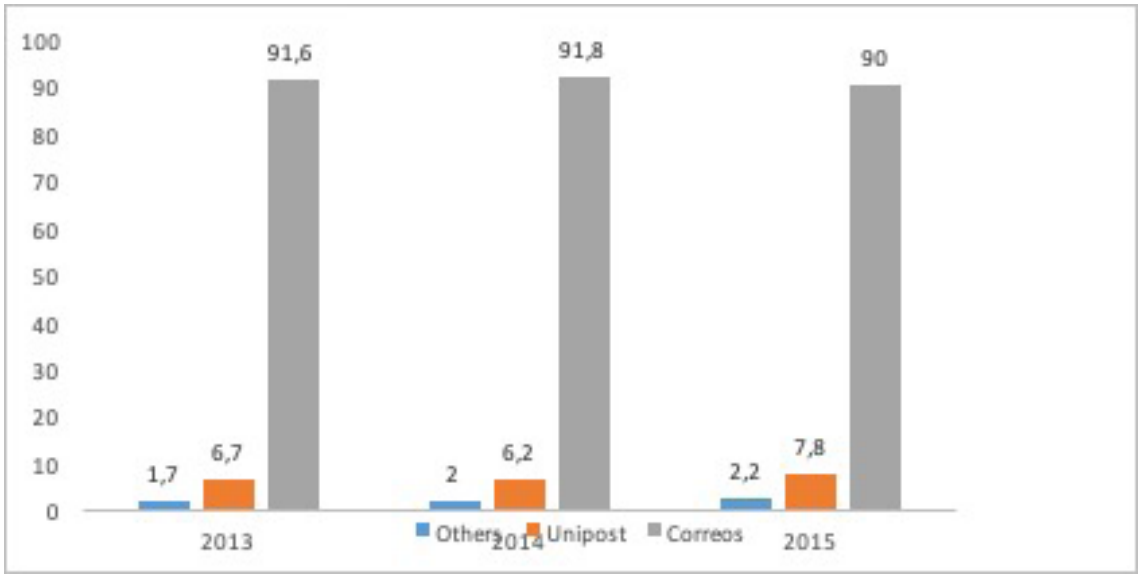
Dans le secteur postal traditionnel, le seul réseau privé en concurrence avec Correos sur l'ensemble du territoire national est Unipost. Cette société a été créée en 2001 par la fusion de petits opérateurs postaux. Selon ses propres données, il a couvert 70 % de la population, mais a disparu en raison de sa situation économique difficile en mai 2018. Une autre entreprise régionale est Akropost, qui opère au Pays basque. À cela, il faut ajouter les petites entreprises postales qui opèrent localement, avec de petits montants.

Selon le CNMC, le secteur a connu en 2015 une baisse de 2 % de son chiffre d'affaires (1 332 millions d'euros) et de 4 % des expéditions (3 512 millions d'expéditions) affectant principalement Correos car les opérateurs privés ont connu une augmentation de 19 %, à la fois de la facturation et des envois, ce qui signifie une certaine réduction de la part de marché de l'opérateur traditionnel, qu'elle soit mesurée en fonction du revenu ou du nombre d'envois.

Contrairement au secteur postal traditionnel, les services postaux du secteur urgent et industriel sont plus hétérogènes. En Espagne, opèrent les quatre grandes sociétés internationales (DHL, TNT, UPS et Fedex), avec une augmentation de leur chiffre d'affaires de 5,9 % entre 2013 et 2015 (CNMC 2016).

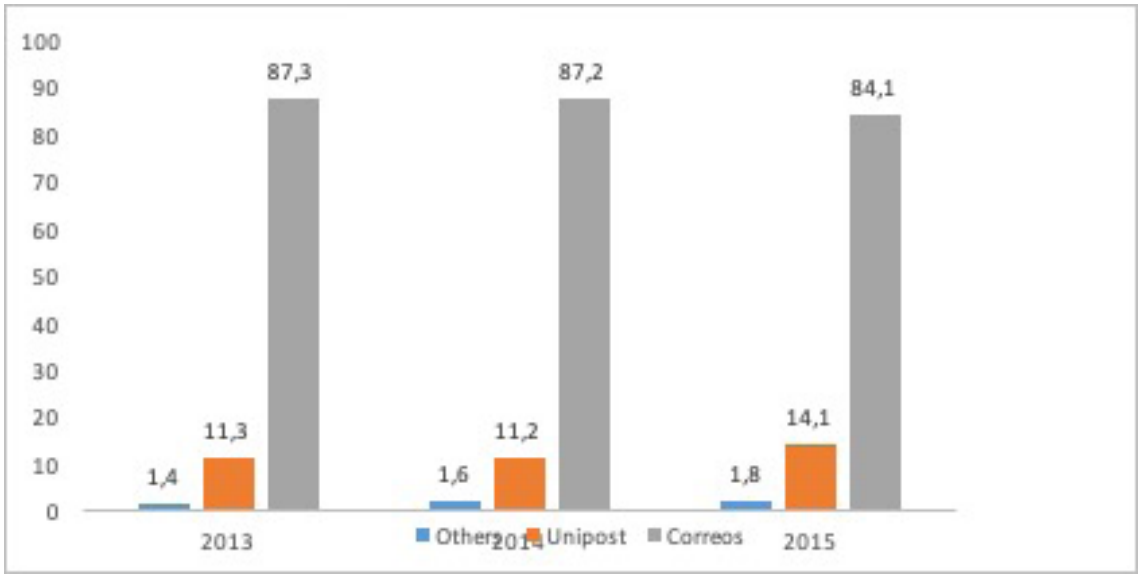
Dans le segment de la livraison express dans tout le pays, opèrent plusieurs sociétés à capital espagnol (MRW, Nacex, TIPSA, Envialia, Halcourier, Zeleris, Sending et Redyser), ainsi que d'autres capitaux portugais (Tourline) ou suisse (ASM). La société Seur est une référence dans le secteur (créée en 1942), qui maintient sa marque traditionnelle bien qu'étant la propriété de Geopost, appartenant à l'opérateur public.

FIGURE 6. PART DE MARCHÉ EN FONCTION DU REVENU DANS LE SECTEUR POSTAL TRADITIONNEL (2013-2015)



Source : CNMC 2016

FIGURE 7. PART DE MARCHÉ SELON LES EXPÉDITIONS DANS LE SECTEUR POSTAL TRADITIONNEL (2013-2015)



Source : CNMC 2016

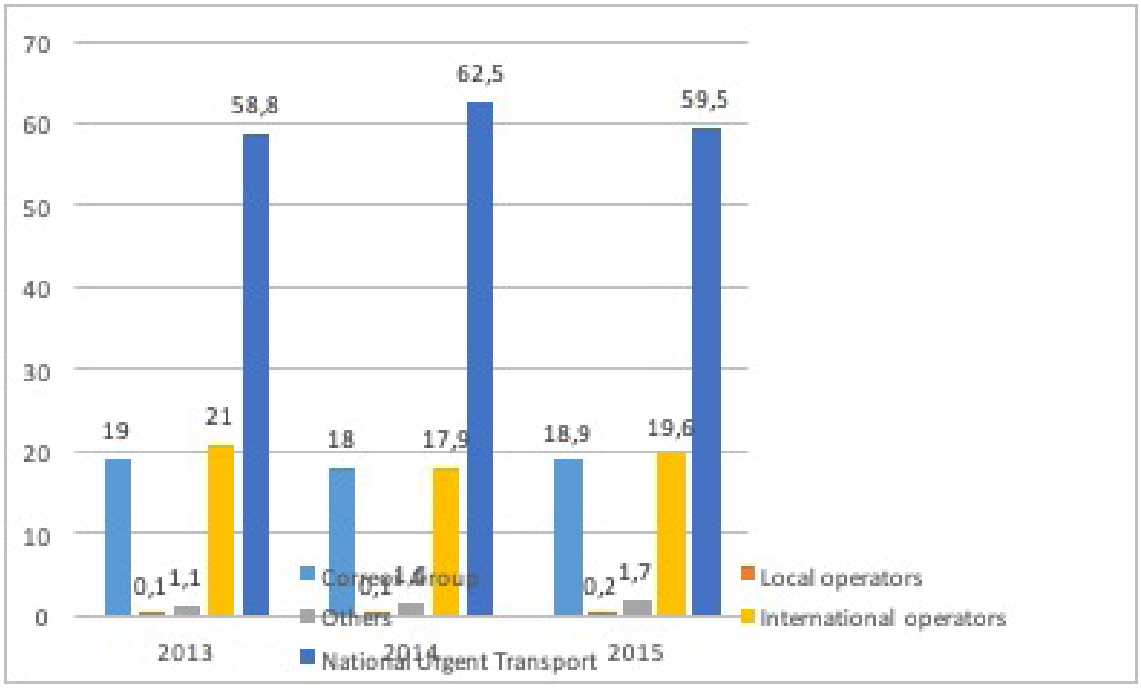
La Poste. Tout ce groupe d'entreprises a également connu une augmentation du chiffre d'affaires ces dernières années, avec une augmentation de plus de 15 % dans certains cas (CNMC 2016, 45). Pour sa part, le Groupe Correos est également présent dans ce secteur avec la société Correos express (dont le délai de livraison est de moins de 24 heures) et la Sociedad Estatal Correos pour les urgences au-delà de 24 heures, bien que, comme le montre la figure 8, sa part de marché se situe autour de 19 %.

Il faut également mentionner d'autres opérateurs indépendants internationaux ayant une présence réduite en Espagne (General Logistics Systems Espagne, filiale de Royal Mail) et d'autres sociétés opérant de préférence localement (ICS, General Courier, Rapid Express Courier, FLR ou May Courier). En 2015, le chiffre d'affaires de l'ensemble de ces sociétés a atteint 55,1 millions d'euros, dont 64 % correspondent à General Logistics Systems.

Enfin, nous devons faire référence aux sociétés de transport industriel spécialisées dans le transport de marchandises pesant plus de 75 kg pour une facturation d'environ 462 millions d'euros (CNMC 2016, 48).

L'utilisation des TIC (technologies de l'Information et de communications) et du commerce électronique modifie rapidement le segment des transports urgents avec l'émergence de nouvelles entreprises, l'expansion des nouvelles offres des entreprises implantées sur le marché et l'entrée dans ce secteur des entreprises de transport industriel. Le nombre total d'envois a été de 336 millions, ce qui représente une augmentation de 20,9 % entre 2014 et 2015, beaucoup plus élevée que le taux d'augmentation des revenus (8,7 %), selon les données du CNMC (2016). À cela s'ajoute le fait que les transactions du commerce électronique ont augmenté de 23 % au cours de la même période, dépassant 297 millions.

FIGURE 8. PART DE MARCHÉ SELON LES EXPÉDITIONS DANS LE SECTEUR POSTAL URGENT (2013-2015)



Source : CNMC 2016

Ce changement de comportement se reflète dans les données du panel des ménages du CNMC, sur la base des enquêtes de 2016. Selon ce baromètre, 67 % des Espagnols n'ont reçu aucune lettre d'un particulier et 62 % n'en ont pas envoyé. En outre, environ 30 % n'ont pas reçu de lettres d'entreprises et près de 50 % n'ont pas reçu de notifications des administrations publiques. Ce fait est conforme à la substitution progressive des factures papier par les prestataires de services à facturation électronique (53 % des personnes interrogées déclarent recevoir des factures électroniques de leur opérateur téléphonique).

3. LA LIBÉRALISATION DU SECTEUR POSTAL

La loi 43/2010 du service postal universel, des droits des utilisateurs et du marché postal a tenté d'adapter le cadre réglementaire espagnol aux besoins d'un marché libéralisé. Cette loi prévoyait que 15 ans après 2011 plusieurs entreprises pourraient être désignées comme fournisseurs du service public universel. Cependant, la Commission nationale de la concurrence (CNC), aujourd'hui disparue et intégrée à la Commission nationale des marchés et de la concurrence (CNMC) a publié en 2012 un rapport intitulé « Le nouveau cadre réglementaire du secteur postal traditionnel en Espagne » où il est dit que la loi contient des éléments qui entravent le développement de la concurrence, tend à favoriser la position dominante de l'entreprise publique Correos et ne prête pas attention aux besoins et aux préférences des consommateurs actuels dans un contexte de recours croissant aux TIC et aux méthodes de facturation et de commerce électroniques. Les principales objections contenues dans le rapport du CNC et qui restent actuelles sont les suivantes :

- La désignation directe de Correos en tant que fournisseur du service postal universel n'était pas très transparente et ne respectait pas les principes de révision périodique et de maintien de la pression concurrentielle des normes européennes.
- L'expansion des obligations de SPU (Service Postal Universel) n'est pas raisonnablement justifiée, comme l'extension à des envois de 10 à 20 kg, qui est compris comme une concession à l'entreprise dominante.
- Le calcul de la compensation financière pour le fournisseur SPU est complexe et ne tient pas compte des avantages intangibles et raisonnables de l'opérateur, de l'efficacité de la fourniture du service ou de la compatibilité avec les règles européennes en matière d'aides publiques. Il est entendu que, en tant que fournisseur du SPU une entreprise au capital d'État court un risque de conflit d'intérêts dans la conception de la méthodologie de financement, ce qui est un facteur de distorsion de concurrence, aggravée par l'imposition d'une charge fiscale directe et indirecte aux petits opérateurs.
- L'existence de « droits compensateurs » est ouvertement critiquée, telle que la grande exonération fiscale pour la poste et les relations du fournisseur du SPU avec les administrations publiques. En ce qui concerne le paiement des impôts, il est dit que la loi ne respecte pas les exigences européennes en étendant l'exonération à tous les impôts prélevés sur les activités du SPU, à l'exception de l'impôt sur les sociétés. À cet égard, la Commission européenne a conclu en 2018 que Correos avait reçu de 2004 à 2010 une compensation excessive de l'État de 166 millions d'euros comportant plus un million d'exonérations fiscales. Il ne semble pas non plus justifié d'accorder exclusivement à Correos la présomption de véracité et de fiabilité des notifications des organes des administrations publiques.
- L'attribution exclusive à Correos du terme « Espagne » et l'occupation des espaces publics pour le développement de son réseau postal sont également critiquées, y compris dans les aéroports, les ports et les gares.
- La loi postale n'introduit pas de changements dans la structure et la méthode de calcul des tarifs postaux et l'uniformité des taux est maintenue sur tout le territoire national, quelle que soit la destination (coût élevé en milieu rural et faible coût urbain) et les caractéristiques de l'expédition. De plus, lorsque les prix des timbres sont d'environ 25 % inférieurs à ceux du Royaume-Uni et de 40 % à ceux de la France, de l'Allemagne et de l'Italie (malgré la dispersion de la population et le faible nombre d'envois), l'entrée est difficile pour de possibles concurrents sur le marché[289].
- Est en débat également l'autorisation administrative d'opérer sur le marché postal traditionnel car ce peut être un fardeau supplémentaire pour les petits exploitants, mais il est souligné qu'ils devraient être soumis au respect des exigences de qualité.

289. Les tarifs sont différenciés pour Ceuta, Melilla, les îles Baléares et les îles Canaries.

- Il est douteux que l'accès au réseau postal soit approprié, car il est probable que le titulaire décide de restreindre l'accès de son réseau à ses concurrents au risque de duplication des réseaux ou de fermeture du marché. Par conséquent, la CNC recommande les conditions de prix et les exigences qui ne faussent pas la concurrence entre les opérateurs et d'assurer en même temps la pérennité du réseau postal.

Compte tenu des critiques fournies par l'organe de régulation, il semble que le lien de la société Correos avec le ministère du Développement ait procuré une série d'avantages fiscaux, symboliques et financiers au service postal universel sans que les critères des subventions soient suffisamment clairs. D'autre part, le monopole de Correos depuis des décennies l'a favorisé dans le développement de son réseau postal, l'occupation de l'espace public et le maintien de relations privilégiées avec les administrations publiques.

5. LE SECTEUR FERROVIAIRE

1. ASPECTS GÉNÉRAUX

La libéralisation du secteur ferroviaire a été progressive et a été fonction des paquets ferroviaires européens. En 2003, la loi 30/2003 du secteur ferroviaire a libéralisé le transport de marchandises à la fin de 2005. Par la suite, en 2010, le transport international de passagers a été libéralisé et en 2013 la libéralisation du transport dont l'objectif principal est touristique a été adoptée. Plus tard, la loi 38/2015 a approfondi la libéralisation du secteur et a tenté d'améliorer la transparence du système de financement du secteur ferroviaire.

Comme dans d'autres pays, le transport ferroviaire a été organisé en Espagne autour du monopole public Renfe (Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles), fondé en 1941. Depuis les années 1980, le transport ferroviaire perd des parts de marché pour les passagers et les marchandises, qui dépassent à peine 5 % (Campos 2015, 29), pour toutes les lignes qui ont un faible niveau de productivité et de couverture des coûts, sauf les lignes de longue distance et à grande vitesse (qui sont les plus rentables et disposent d'infrastructures plus modernes).

En 1994, RENFE a été réorganisé en deux unités fonctionnellement spécialisées (transport et infrastructure), ce qui a facilité la création en 1997 du gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire (GIF), un organisme chargé de la construction et de l'entretien des infrastructures financées par les redevances payées par les opérateurs, et qui sera transformé à partir de 2005 (grâce à la loi 30/2003) en Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) assumant les fonctions du GIF pour la construction et l'entretien du réseau ferroviaire d'intérêt général (RFIG), de gestion du trafic et d'allocation des capacités du réseau entre les opérateurs. ADIF est une entité dépendant du Ministère du Développement qui est financé par des contributions du budget national et le paiement par les opérateurs des frais d'accès au réseau pour réserver des trajets (réservation de capacités), pour utiliser la réservation (frais de circulation), pour le trafic suscité sur l'infrastructure (frais de trafic) et l'utilisation des gares et des infrastructures ferroviaires.

En 2013 ADIF Alta Velocidad (ADIF Grande Vitesse) a été mis en place pour la gestion et la construction des infrastructures à grande vitesse, qui représentent maintenant 15 % du réseau total avec une largeur des voies UIC de 1435 mm, alors que l'ADIF gérait uniquement le réseau aux normes ibériques (1.668 mm) et les voies étroites, qui ne sont pas économiquement rentables.

En ce qui concerne les opérateurs, la loi sur les chemins de fer créa Renfe Operadora en tant que société publique axée sur la prestation de services. De plus, dans le nord de l'Espagne a fonctionné Ferrocarriles de Vía Estrecha (FEVE), absorbée en 2013, et il existe par ailleurs des entreprises régionales et métropolitaines qui effectuent le transport de passagers en dehors du réseau d'intérêt

général mais comme monopoles subventionnés par les gouvernements locaux et régionaux, avec l'autorisation de l'Union européenne.

Renfe Operadora a hérité de la plupart des actifs de l'ancienne RENFE, tandis qu'environ 40 % des dettes ont été pris en charge par l'État. Depuis 2014, le Groupe RENFE se compose de quatre sociétés : RENFE Viajeros (voyageurs), RENFE Mercancías (marchandises), RENFE Fabricación y Mantenimiento (fabrication et entretien) et RENFE Alquiler de Material Ferroviario (location de matériel ferroviaire).

En plus de la division de l'ancien monopole en organismes de gestion du réseau (ADIF et ADIF Alta Velocidad) et de prestation de services (groupe RENFE), la Loi sur le secteur ferroviaire a également créé un organisme de régulation spécialisé relevant du Ministère du Développement, le Comité de Régulation Ferroviaire (CRF), afin de garantir la concurrence sur le marché et en tant qu'arbitre du système. Cet organisme avait d'importantes lacunes budgétaires et fonctionnelles et a été intégré en 2013 dans l'organisme de régulation générale nommé Commission Nationale des marchés et de la concurrence (CNMC).

Ainsi, depuis l'adoption de la loi 30/2003 le secteur ferroviaire espagnol était prêt à ouvrir officiellement à la concurrence pour tout opérateur ayant une licence valide et utilisant le réseau géré par ADIF ou par ADIF Alta Velocidad, sous la supervision d'un organisme de régulation.

Ce modèle a été actualisé par la loi 38/2015 du secteur ferroviaire, qui visait à moderniser la loi précédente et transposait la directive 2012/34 sur l'espace européen unique. Ces principales nouveautés sont :

- La possibilité pour les entreprises privées et les autorités portuaires d'être gestionnaires d'infrastructures dans les installations à l'intérieur des ports.
- La réglementation des obligations de service public sous le régime d'exclusivité, sur déclaration préalable au gouvernement.
- La Réforme du système des redevances : suppression de la redevance d'accès ; création d'une « redevance pour l'utilisation des lignes ferroviaires », qui remplace les redevances de circulation et de trafic ; calcul de la « redevance pour la réservation de capacité » (maintenant appelée « redevance de répartition de la capacité ») en fonction du trafic effectivement géré ; et création d'une « redevance pour l'utilisation des installations de transformation et de distribution de l'énergie électrique ».

2. LA LIBÉRALISATION DU SECTEUR FERROVIAIRE

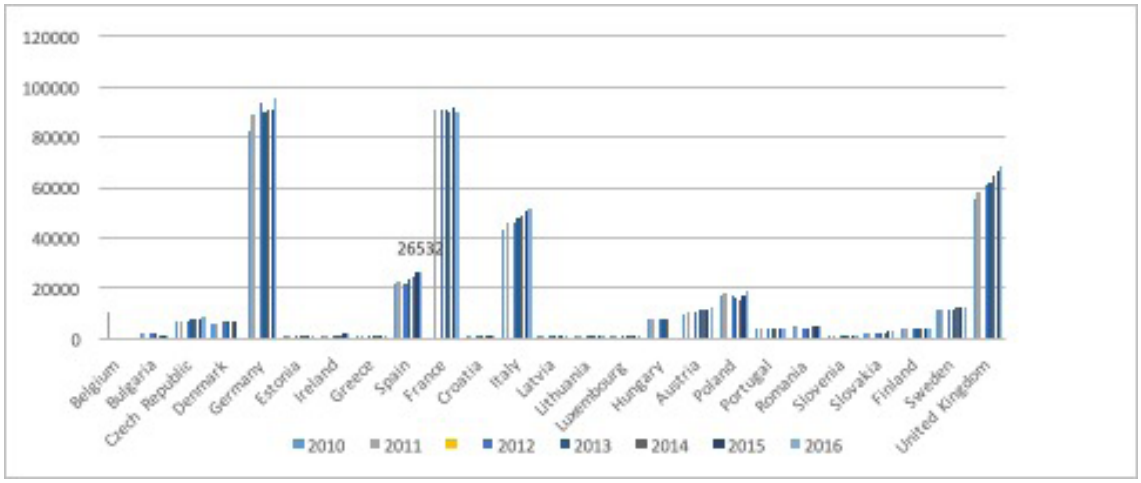
Malgré ces évolutions réglementaires, le CNMC a critiqué certains de ces aspects de ne pas être adaptés aux besoins de libéralisation du secteur ou à la transposition fidèle de la directive 2012/34 (CNMC 2018). Les principales critiques à l'égard de la conception du secteur ferroviaire espagnol sont les suivantes :

- Que le ministère des travaux publics lui-même, et non l'organisme de régulation, ait la capacité de refuser l'accès à un opérateur s'il met en péril « l'équilibre économique d'un contrat de service public », ce qui laisse supposer un risque de conflit d'intérêts (le ministère lui-même définit et finance les services soumis aux obligations de service public, établit également les hypothèses de danger pour l'équilibre économique) et amène une source d'incertitude pour les opérateurs potentiels.
- Le transfert direct aux sociétés du groupe RENFE du matériel roulant et des installations de maintenance de l'ancien monopole, pour lesquels elles bénéficient d'un avantage que les concurrents ne possèdent pas et constitue un obstacle majeur à l'entrée de futurs concurrents, qui doivent s'engager à de forts investissements et à opérer à moyen terme avec leur propre flotte.

- L'adjudication directe des services ferroviaires soumis à des obligations de service public lorsque « le coût annuel est de moins d'un million d'euros », quand il n'y a pas « une pluralité de services suffisants » ou dans le cas des services « à haute densité et volume de trafic dans les zones métropolitaines ».
- L'incertitude causée par la modification du système de redevances, qui peut représenter jusqu'à 40 % des coûts de fourniture des services.
- Le manque d'indépendance des administrateurs de réseau pour assurer l'égalité de traitement dans l'accès aux installations et aux services qu'ils offrent.

Compte tenu des critiques formulées par la CNMC, qui se justifient par les liens privilégiés de RENFE avec l'administration de l'État et avec la nouvelle entité propriétaire du réseau (ADIF), et compte tenu des mauvais résultats effectifs, on peut dire que la libéralisation du secteur a été lente, insuffisante et incomplète par rapport à d'autres pays européens. D'une part, le fret ferroviaire n'a pas été en mesure de faire face à la concurrence du transport routier, alors que le transport de passagers est également loin des niveaux des principaux pays européens, comme le montre la figure 9. L'investissement routier a été privilégié par les pouvoirs publics au détriment des investissements ferroviaires dans les améliorations de l'intermodalité et des liaisons avec les ports et la frontière française.

FIGURE 9. LE TRANSPORT DE PASSAGERS EN PASSAGERS/KM



Source : Eurostat

D'autre part, la séparation entre la gestion du réseau et la fourniture de transports a été nettement insuffisante pour favoriser l'entrée des concurrents de la RENFE. De nombreux facteurs limitant la concurrence et d'autres favorisant l'ancien monopole d'État y ont contribué, comme on le verra ci-dessous. Il est en tout cas difficile de concilier les intérêts contradictoires : ceux de RENFE, qui cherche à perpétuer sa domination sur le marché; ceux de l'ADIF, sous l'égide du ministère du développement, qui cherche à fixer des redevances élevées comme source de financement; et ceux du ministère lui-même, qui devrait s'engager dans le processus de libéralisation. En outre, la loi 38/2015 elle-même a opté pour un modèle lent (le rythme proposé par l'UE) d'ouverture du système de transport de passagers permettant des offres publiques qui donnent temporairement des droits exclusifs d'usage des lignes ferroviaires jusqu'à l'entrée de nouveaux opérateurs sur le marché. Il va sans dire que seule RENFE Viajeros est en mesure d'assumer la fourniture de ces services.

Ainsi, le risque est la consolidation à l'avenir d'un marché à deux niveaux : un secteur rentable (déduction faite des frais d'infrastructure) à grande vitesse aux normes UIC qui pourrait intéresser

certains opérateurs, coexistant avec un secteur de moyenne et longue distance déficitaire dans lequel seul le service RENFE Operadora pourrait être assuré en remplissant les obligations de service public et avec le soutien du budget public.

Un exemple de la première hypothèse est l'intérêt de certaines sociétés à exploiter des lignes économiquement rentables. Ainsi, la CNMC a approuvé, le 13 septembre 2018, la demande d'ILSA (propriété des principaux actionnaires de la compagnie aérienne Air Nostrum) de fournir un service entre les villes de Madrid et de Montpellier. Il s'agit toutefois d'une initiative de service international «déguisée» qui consiste à prendre l'initiative face à d'éventuels concurrents sur le marché national du transport de passagers, dans la mesure où cette ligne ne peut être économiquement rentable que pour relier la ville de Madrid à Saragosse et à Barcelone. En tout état de cause, cette initiative promet de tripler les fréquences actuelles entre Madrid et Montpellier et de les augmenter de 50 % entre Madrid et Barcelone, et est tenue de respecter les spécifications techniques de la CNMC, notamment que 20 % de l'itinéraire soit effectué sur le territoire Français et que 30 % des passagers aient leur origine ou leur destination hors d'Espagne. Dans le même sens, Deustche Bahn a l'intention d'exploiter une ligne de chemin de fer via sa filiale espagnole d'Arriva cars entre les villes de La Coronne et Porto (Portugal). Dans les deux cas, cependant, il semble que la principale difficulté ne consiste pas à obtenir l'autorisation de la CNMC, mais à faire en sorte que leur principal concurrent (RENFE) accepte de louer des trains pour démarrer ces activités.

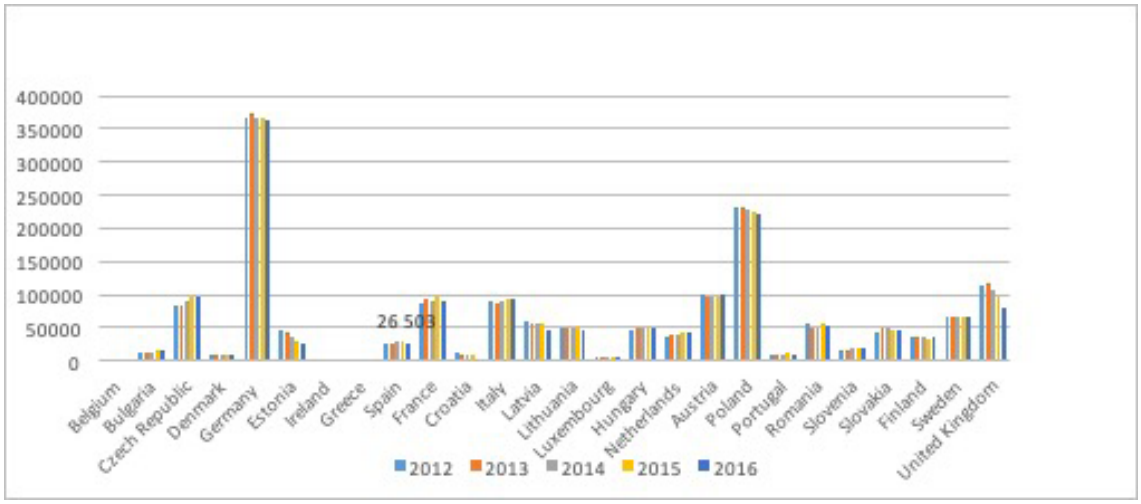
En tout état de cause, en ce qui concerne le transport de passagers, les autorités espagnoles ont retardé l'ouverture du secteur au calendrier des directives européennes et ont axé le processus d'ouverture sur le trafic ferroviaire international et la longue distance à travers un système basé sur l'octroi de licences et de certificats techniques à des entrants potentiels, tout en maintenant les obligations de service public dans les lignes déficitaires desservies par RENFE, qui se réserve le droit de maintenir les lignes sur lesquelles elle opère actuellement.

Dans le domaine du fret ferroviaire, la forte concurrence intermodale du transport routier a entraîné une baisse progressive de la part de l'utilisation du rail, qui est passée de 53 % vers 1950 à 30 % dans les années 1960 et 12 % dans les années 1970 et se situe actuellement à 1,4 %, dépassant uniquement le transport aérien (0,04 %) et très loin derrière le transport routier (70,6 %) et le transport maritime (27,9 %) (CNMC, 2017). Par rapport aux moyens terrestres, le fret ferroviaire représente 2 % des tonnes transportées et 4,7 % en tonnes/km.

C'est un marché relativement petit qui s'élève à 290 millions d'euros en 2016, contre plus de 2 000 millions d'euros pour le transport ferroviaire de passagers (CNMC, 2017).

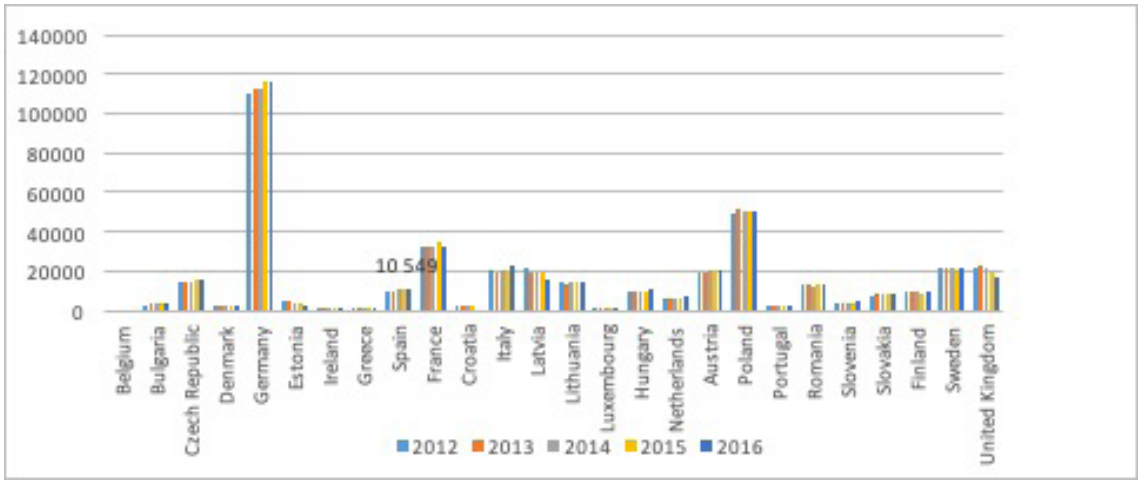
En outre, la réduction de la part de marché du fret ferroviaire s'est poursuivie ces dernières années, tout comme l'activité de l'opérateur dominant (RENFE Mercancías), qui a enregistré une baisse de 10,1 % de ses revenus en 2016. Comme on peut le voir sur les graphiques 10 et 11, le marché du fret ferroviaire est très petit par rapport aux autres pays européens de même taille, mesurés en tonnes de marchandises et en marchandises/km.

FIGURE 10. MARCHANDISES TRANSPORTÉES EN MILLIERS DE TONNES



Source : Eurostat

FIGURE 11. MARCHANDISES TRANSPORTÉES EN MILLION DE TONNES/KM



Source : Eurostat

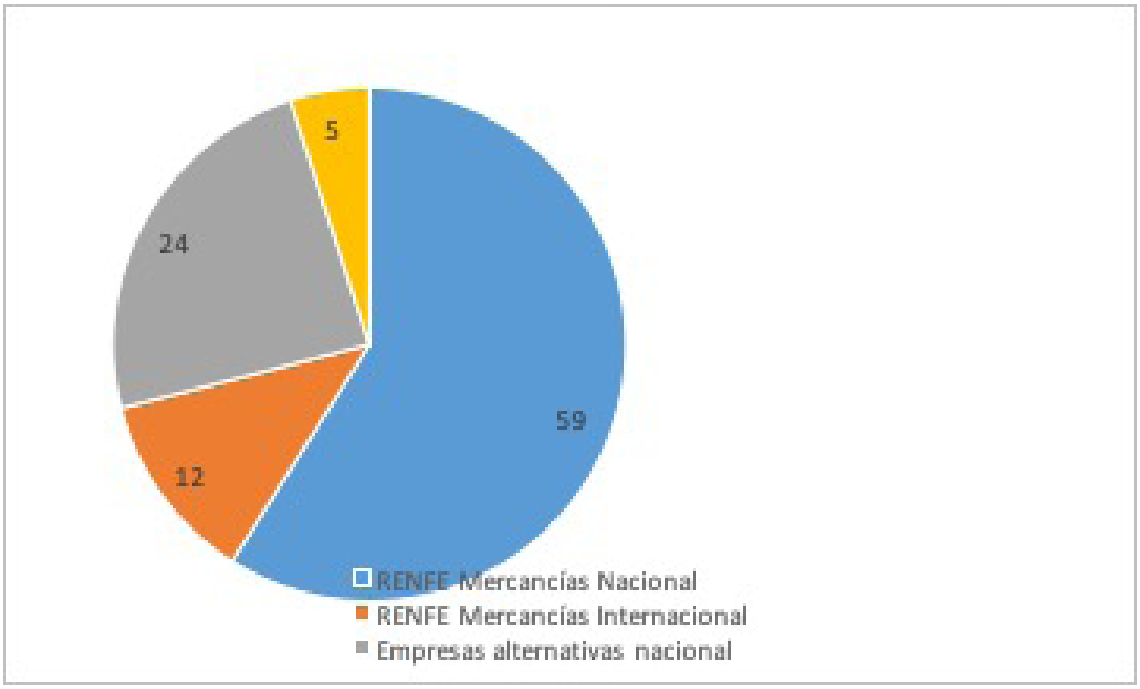
Selon les données de la CNMC (2017), en 2016 le chiffre d'affaires du marché du fret ferroviaire représente environ 12 % du chiffre d'affaires total du secteur ferroviaire, y compris les subventions des pouvoirs publics pour la fourniture de services soumis à des obligations de service public. Ainsi, RENFE Viajeros a réalisé cette année-là plus de 2 080 millions d'euros pour la vente de titres de transport et a reçu 604 millions d'euros des différentes administrations publiques. Pour leur part, les gestionnaires de l'infrastructure (ADIF et ADIF Alta Velocidad) ont reçu des redevances et d'autres services pour 659,1 millions venant du trafic de passagers et 5,6 millions du fret. En outre, ils ont complété leurs revenus avec 590,6 millions de subventions des administrations.

Les entreprises de fret ont un effectif de 1 728 employés en 2016 (environ 7,3 % du total des 23 786 travailleurs du secteur), qui a légèrement augmenté au cours des dernières années (4,7 % pour le transport de passagers, 1,7 % pour le fret et 0,4 % dans les infrastructures).

Le fret est officiellement libéralisé depuis 2005, bien que l'entrée des premières entreprises alternatives à RENFE n'a pas eu lieu avant 2007, et son activité représente 6 % des trains circulant sur le réseau en 2016 et 13 % en train/km. Il convient cependant de noter que, malgré la stagnation générale du secteur, les entreprises alternatives ont augmenté leur trafic entre 2015 et 2016 de 3,3 % en tonnes nettes, de 3,9 % en tonnes/km et de 9,2 % en train/km. Par conséquent, la part de marché des entreprises alternatives a augmenté en tonnes nettes ces dernières années de 14 % en 2011 à 29 % en 2016 (14 à 39 % en tonnes/km). Pour sa part, l'opérateur historique RENFE marchandises a diminué de 12,3 % de tonnes nettes en 2016 et de 7,3 % à 6,9 % en tonnes/km et 6,9 % en train/km (ce qui représente le niveau d'activité de 2012).

Le transport ferroviaire de marchandises en Espagne est principalement national, le quota international étant de 17,2 % en tonnes nettes et de 19,3 % en tonnes/km

FIGURE 12. PART DE MARCHÉ DU TRANSPORT DE FRET FERROVIAIRE EN % DE TONNES NETTES



Source : CNMC, 2017

Il faut ajouter pour compléter la carte générale qu'il y a aussi le trafic de marchandises par chemins de fer régionaux (principalement Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya, FGC et Euskotren au Pays Basque), qui ne se fait pas sur le réseau d'intérêt général ; en 2016, ils représentaient une activité de 0.59 millions de tonnes nettes et 45,9 millions de tonnes/km, ce qui représente 2,2 % de l'activité totale des marchandises en tonnes nettes. FGC détient 42,4 % de parts de marché dans la province de Barcelone (principalement par le trafic entre le port de Barcelone et l'usine SEAT).

Le revenu gagné par le fret ferroviaire (sans compter d'autres sources de revenus telles que la gestion des infrastructures ou la location de matériel) est de 331,4 millions d'euros en 2016 par rapport à 304 millions en 2011. Toutefois, tandis que RENFE Mercancías est passé de 252,1 millions en 2011 à 223,6 en 2016, les entreprises alternatives ont augmenté leur chiffre d'affaires de 51,9 millions en 2011 à 107,7 en 2016 (CNMC, 2017).

Ainsi, on peut voir que jusqu'à présent le fret ferroviaire est un très petit marché dominé par l'opérateur traditionnel, même s'il s'agit d'un secteur officiellement libéralisé depuis 2003. Pour détecter les causes possibles de ce résultat, l'ancienne Commission nationale de la Concurrence (CNC), intégrée au CNMC, a publié en 2013 un rapport indiquant les principaux facteurs limitant la concurrence sur ce marché. Ce sont :

En ce qui concerne les infrastructures

a) L'isolement international dû aux difficultés de connexion avec le Portugal et la France (sur les 214 millions de tonnes par an qui circulent entre l'Espagne et la France, seuls 3,9 millions de tonnes sont acheminées par rail et sur les 30 millions de tonnes par an entre l'Espagne et Portugal, seulement 0,7 million le sont par rail). Le fait que l'Espagne dispose de trois voies différentes contribue à cela : la largeur UIC (1 435 mm), la largeur ibérique (1 668 mm) et la largeur métrique (1 000 mm), contraste avec la largeur européenne, principalement UIC.

b) La faible vitesse commerciale des trains, avec une vitesse moyenne de 56 km/h.

c) La taille plus petite en moyenne des trains, en raison du manque d'adéquation des infrastructures.

d) Le développement limité de l'intermodalité entre le rail et la route (seulement 4,1 millions de tonnes), et entre le rail et les ports (seulement 3 % des marchandises partent ou entrent dans les ports par chemin de fer)

En ce qui concerne la gestion des infrastructures :

e) Il existe un manque d'adaptation de la gestion d'ADIF aux besoins des opérateurs concernant les heures d'ouverture et le calendrier des terminaux.

f) La capacité de l'ADIF, détenteur du monopole du réseau, de réguler l'entrée des sociétés fournissant des services auxiliaires, ce qui se traduit par une incertitude juridique et un risque discrétionnaire.

g) La manière discrétionnaire dans l'attribution des capacités en cas de coïncidence de demandes ou d'encombrement du réseau, ce qui finit par favoriser RENFE Mercancías.

h) La priorité absolue du transport de passagers sur le transport de marchandises, en particulier à proximité des grandes villes.

En ce qui concerne la régulation de l'accès :

i) Les coûts élevés et les délais de négociation dans l'octroi des licences pour les nouveaux opérateurs, qui durent entre 5 et 8 mois par rapport à la prévision normative de 3 mois maximum.

j) Les coûts élevés, délais et manques de transparence dans l'attribution des certificats de sécurité (4 mois avec silence administratif négatif), aggravés par l'obligation de disposer d'un contrat pour l'acquisition de locomotives alors qu'en Espagne, il n'y a guère de marché de seconde main de locomotives.

k) Les coûts et délais élevés pour l'homologation du matériel roulant, dans un marché étroit de matériel d'occasion ou en location.

l) Les coûts élevés et temps longs pour la formation des conducteurs de train, avec la participation de RENFE à la qualification des conducteurs de train de la concurrence.

m) La complexité et l'opacité du système de redevances.

Outre ces facteurs limitant la concurrence dans le secteur, le CNC souligne également certains avantages spécifiques accordés à l'ancien monopole RENFE :

a) Les « clauses du grand-père » qui dispensent RENFE des documents qui sont exigés des entreprises concurrentes (habilitation du personnel, approbation des matériaux ou même droit

d'exploiter la capacité du réseau existant au moment de la libéralisation).

b) La grande disponibilité du matériel roulant, tandis que les concurrents auraient peu accès à ce matériel en Espagne.

c) Un vaste réseau de services de maintenance et de réparation du matériel, renforcé par les liens traditionnels avec les fabricants.

d) Le risque de subventions croisées entre les différentes sociétés du Groupe RENFE et l'opacité sur le secteur obtenant (passagers et fret) des subventions du gouvernement central. Ainsi, l'indépendance de chaque entreprise doit être non seulement légale, mais comptable et fonctionnelle, afin d'éviter que RENFE puisse offrir de meilleurs prix pour les lignes où elle est en concurrence et des services coûteux où elle opère comme un monopole.

e) Les liens avec l'ADIF et le Ministère du développement. L'ADIF et la RENFE sont toutes deux des sociétés rattachées au même ministère et il existe traditionnellement des liens structurels entre les deux sociétés (par exemple, le président de la RENFE est membre du conseil d'administration de l'ADIF) ou le droit d'usufruit retenu par RENFE sur certains biens dans des terminaux ADIF, qui ne sont pas mis à la disposition d'autres concurrents.

f) La participation de RENFE au capital de sociétés qui sont aussi des sociétés concurrentes, ce qui peut affaiblir l'intensité concurrentielle entre elles.

De nouveau, comme dans le secteur postal, plusieurs facteurs semblent entraver gravement la concurrence dans le transport de marchandises par rail. Parfois, il s'agit de problèmes structurels (la largeur de la voie) ; mais d'autres fois, c'est la conséquence de la décision délibérée des différents gouvernements de privilégier le transport routier par rapport à un marché ouvert du transport ferroviaire ; ou, surtout, cela résulte des liens organiques anciens entre le gestionnaire de réseau, le ministère et RENFE, propriétaire du matériel roulant, des installations de maintenance et des avantages acquis au cours des années de monopole.

3. LA QUALITĒ PERÇUE PAR LES UTILISATEURS

Conformément à l'article 56.7 de la directive 2012/34, l'organisme de régulation « consultera régulièrement, et en tout cas au moins une fois tous les deux ans, les représentants des usagers des services ferroviaires ». Pour remplir ce mandat, la CNMC a mené une enquête entre le 5 Juillet et le 18 Septembre 2017 auprès des représentants des sociétés de transport de passagers et de marchandises et des associations de consommateurs et d'usagers. Plus précisément, 10 réponses ont été obtenues auprès de sociétés de transport, 20 réponses d'utilisateurs de fret et 9 réponses d'associations de passagers.

Dans le secteur du fret par chemin de fer, les entreprises de fret ferroviaire ont montré des niveaux plus élevés d'insatisfaction sur la situation générale du secteur (1,9 sur 5) et l'accès au matériel roulant (1,8 sur 5) du fait des difficultés qu'offre la largeur des voies espagnoles par rapport à la largeur européenne et la faiblesse du marché pour ce matériau. De plus, elles avancent que RENFE Mercancías est une source de distorsions du marché par son caractère public et sa politique de bas prix et de salaires élevés des conducteurs. Elles soulignent également les difficultés d'accès au trafic international en raison d'obstacles techniques et de coûts réglementaires élevés requis pour fonctionner.

Pour leur part, les représentants des entreprises de logistique constatent le manque de compétitivité du rail face à la route, l'intermodalité faible, et les limites des installations d'infrastructure et de services, qui ne correspondent pas à leurs besoins et qui les obligent à utiliser d'autres moyens de transport ou d'assumer des coûts supplémentaires.

Enfin, les représentants des associations d'utilisateurs du transport de passagers disposent de meilleures données de satisfaction, notamment sur les services commerciaux des stations et les services de train longue distance (7,4 sur 10), et de grande vitesse qui présentent la meilleure qualité per-

çue (8 sur 10) bien que le coût des billets soit jugé excessif. Sur ce point, les usagers du transport de voyageurs considèrent le chemin de fer comme une option adéquate et supérieure aux autres modes de transport.

6. LE SECTEUR ÉLECTRIQUE

1. ASPECTS GÉNÉRAUX

Au 31 décembre 2016, le nombre de consommateurs d'électricité au détail est de 27,7 millions, dont 16 millions de points d'approvisionnement (57 %) sont fournis par des fournisseurs indépendants, ce qui représente 88 % du total de l'énergie consommée cette année-là (CNMC, 2017 c : 4).

Les consommateurs ayant une puissance contractée inférieure à 10 kW ont le droit d'être fournis par un distributeur de référence selon la modalité appelée « prix volontaire pour le petit consommateur » (PVPC), tel que réglementé par le décret 216/2014, ou par un distributeur du marché libre. La PVPC modifie la méthodologie du calcul du prix, qui passe du prix déterminé lors des enchères à un prix basé sur le marché spot de l'électricité. Ainsi, 54 % des consommateurs ayant droit à la PVPC (59 % en termes d'énergie consommée) sont fournis par un distributeur « indépendant » (distributeur non lié aux tarifs régulés).

Selon le rapport CNMC susmentionné (2017 c), à la fin de 2016, 268 distributeurs autres que les opérateurs de distribution de référence (COR) fournissaient de l'électricité aux consommateurs : 255 dans le secteur domestique, 247 pour les petites et moyennes entreprises (PME) et 144 aux industries. Ces données montrent une augmentation de l'activité des nouveaux distributeurs dans les secteurs qui, comme les ménages et les PME, étaient traditionnellement plus résistants au marché libre, ce qui tient en partie à la plus grande pénétration des nouveaux distributeurs dans les réseaux de distribution des cinq grands groupes énergétiques espagnols. La taille de ces distributeurs est toutefois très faible puisque dans le secteur domestique, 70 % d'entre eux ont moins de 2 000 points de fourniture ; dans le secteur des PME, 70 % ont moins de 300 points ; et dans le secteur industriel, 70 % ont moins de 20 clients (CNMC, 2017 c : 6).

2. LE DEGRÉ DE LIBÉRALISATION DU SECTEUR ÉLECTRIQUE

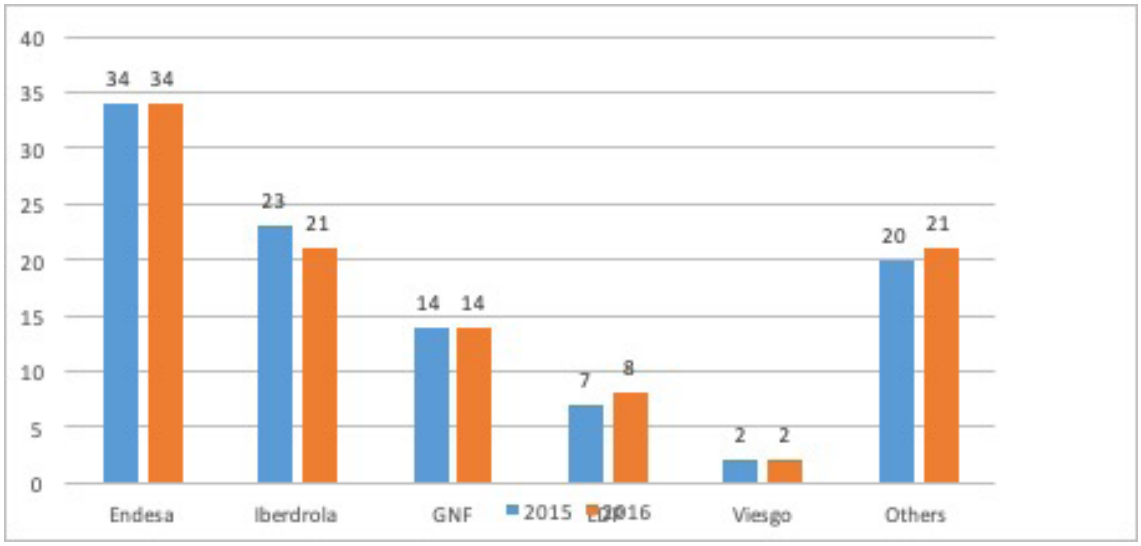
Red Eléctrica Española (REE) est la société qui gère le réseau d'électricité dans lequel l'État conserve 20 % des parts par l'intermédiaire du holding SEPI et qui est légalement tenu de conserver au moins 10 % des parts. Aucune autre société ne peut, directement ou indirectement, détenir plus de 5 % du capital ou 3 % des droits de vote, chiffre qui tombe à 1 % dans le cas des sociétés d'électricité.

En ce qui concerne les opérateurs, la concentration du marché espagnol de l'électricité n'a pas beaucoup évolué au cours des dernières décennies et continue de se renforcer. Les trois plus grands opérateurs représentent 70 % de l'énergie totale fournie sur le marché libre en 2016, contre 68 % en 2015 et 67 % en 2014. Endesa reste le premier opérateur de ce secteur avec 34 %, deux points au-dessus des 32 % de 2014, tandis que les opérateurs alternatifs aux cinq grands groupes traditionnels ont 21 % de parts de marché. Si on analyse non seulement le marché libre, mais l'ensemble du marché (y compris le secteur COR), les trois grands opérateurs ont atteint en 2016 89 % de l'énergie totale fournie (92 % par les points d'approvisionnement), alors que les entreprises alternatives des cinq grands ont à peine 5 % (voir figures 13 et 14). En outre, il convient de noter qu'il n'y a que six sociétés dans la péninsule (à part une société à Ceuta et une autre à Melilla) pouvant proposer le PVPC. Le problème est que ces sociétés sont intégrées à des groupes d'entreprises qui offrent également des services gratuits par l'intermédiaire d'autres sociétés. Il n'est donc pas facile pour le consommateur de les distinguer.

Selon l'indice Hirschman-Herfindahl (HH) du marché libre (qui calcule le degré de concentration du marché sur une échelle où 0 représente la concurrence parfaite et 10 000 un monopole), pour le secteur industriel et les PME le score est de 2 000, ce qui reflète une concentration modérée du marché, alors que le score du secteur domestique est 3 000, ce qui signifie l'existence d'un marché trop concentré (CNMC, 2017 : 9-10).

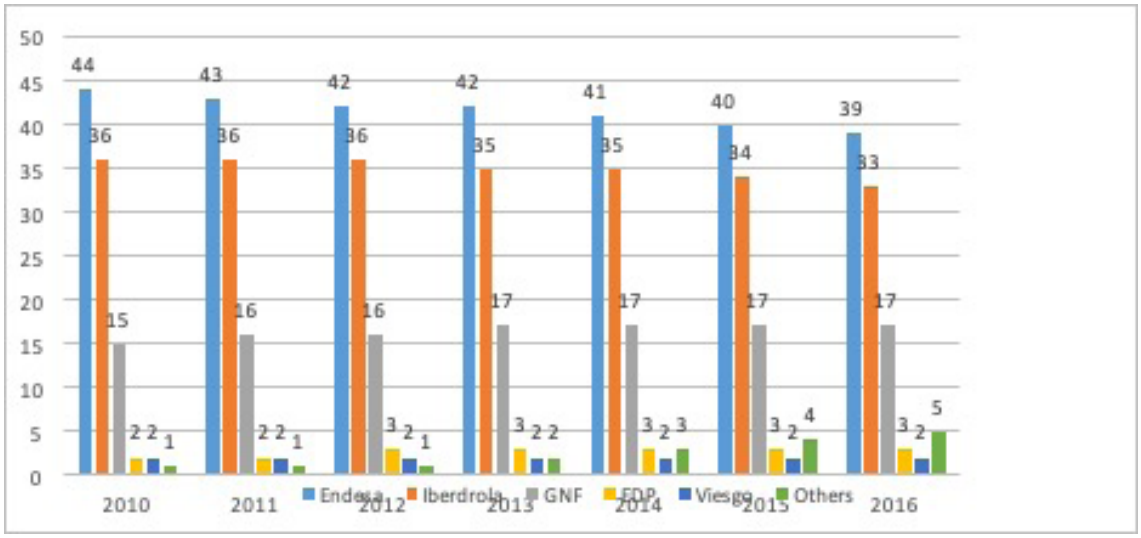
Un autre indicateur du degré de concentration du marché de l'électricité espagnole est fourni par le rapport de l'ACER-CEER (2017), qui montre le niveau relatif de la concurrence au niveau national par un indice entre 0 (faible concurrence) et 9 (haut niveau de concurrence). Dans cette classification, l'Espagne se situe à 4,6 dans une position intermédiaire dans les pays européens.

FIGURE 13. PARTS DE MARCHÉ DES GRANDS OPÉRATEURS SUR LE MARCHÉ LIBRE



Source : CNMC 2017 c

FIGURE 14. EVOLUTION DES PARTS DE MARCHÉ DES GRANDS OPÉRATEURS SUR TOUT LE MARCHÉ (LIBRE ET RÉGULÉ)

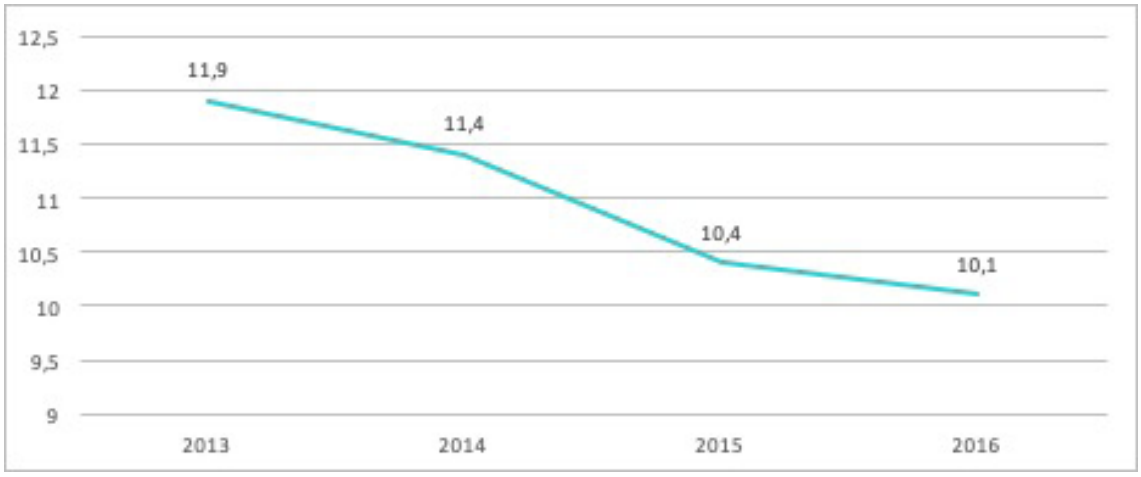


Source : CNMC 2017 c

Le taux de changement d'opérateurs a chuté de façon constante entre 2013 et 2016 (voir la figure 15) à environ 10 %, ce qui représente une réduction de près de deux points en trois ans, bien que ce soit un taux relativement élevé dans le contexte européen d'après les données d'ACER-CEER (2017). En outre, les économies obtenues par les consommateurs grâce à ces changements sont très faibles, ce qui expliquerait probablement la baisse du taux de changement.

Dans le secteur domestique, le plus grand nombre de changements d'entreprises se produit entre les distributeurs libres (plus de 2 millions de changements) et moins d'un distributeur de référence (COR) à un distributeur indépendant (moins d'un million de changements). Le rapport met également en évidence l'augmentation des retours de distributeurs indépendants vers des distributeurs de référence, ce qui représente 10 % de tous les changements effectués dans ce secteur. Le taux de changement dans le secteur des PME, où le taux de changement est d'environ 20 %, est toutefois plus élevé. La loi 24/2013, conformément à la directive 2009/72, a introduit un cadre temporaire de 21 jours pour achever le processus de changement de négociant, bien que, selon les données d'ACER-CEER (2017), la durée moyenne du processus en Europe est de 12 jours.

FIGURE 15. TAUX DE CHANGEMENT D'ENTREPRISES DISTRIBUTRICES



Source : CNMC 2017 c

3. LES PRIX DE L'ÉLECTRICITÉ

La Loi 24/2013 du secteur de l'électricité et le décret 216/2014 ont modifié le système d'alimentation et introduit en dernier recours le système « volontaire des prix pour les petits consommateurs (PVPC) », à savoir pour les clients ayant une puissance souscrite inférieure à 10 kW. Par conséquent, à partir du 1er janvier 2014, le tarif de dernier recours pour les petits consommateurs s'applique uniquement aux consommateurs vulnérables ou aux consommateurs qui ne sont pas habilités au PVPC, mais qui ne disposent pas de l'accès au marché libre d'approvisionnement. Actuellement, le PVPC concerne 42 % de tous les consommateurs qui y ont droit (quelque 11,1 millions de consommateurs). Le décret 216/2014 établit la méthode de calcul de la PVPC, dont le prix comprend le coût de l'énergie en plus des tarifs d'accès et d'autres frais tels que la marge réglementée du fournisseur de référence.

Le CNMC a préparé un rapport sur la méthode de calcul de la marge réglementée sur la base des informations fournies par les entreprises de vente au détail dans le secteur de l'électricité, y compris

les coûts de commercialisation (prix, système de facturation, service à la clientèle, coûts structurels, entre autres). Le décret 496/2016 a modifié par la suite le décret précédent et a établi une nouvelle méthode incluant les coûts d'approvisionnement et les bénéfices en prenant pour référence les coûts des trois compagnies d'électricité les plus efficaces, qui représentent une part de marché d'au moins 40 %. De cette manière, les « fournisseurs de référence » ont l'obligation d'appliquer ces prix aux petits consommateurs qui souhaitent disposer de prix variables.

Le décret-loi 7/2016 a modifié les conditions et la réglementation du système de financement du « bonus social » (prix réduit pour les consommateurs vulnérables) et d'autres mesures de protection pour le consommateur vulnérable d'électricité. Ainsi, le « consommateur vulnérable » est considéré comme le consommateur ayant une puissance contractée inférieure ou égale à 3 kW, le retraité âgé de plus de 60 ans recevant la pension minimum, les familles avec tous les membres sans emploi et les familles nombreuses. Ces consommateurs doivent payer les frais de dernier recours, qui sont fixés à 25 % ou 40 % du PVPC. En outre, le délai pour suspendre la fourniture d'énergie aux consommateurs vulnérables ou aux consommateurs couverts par la PVPC a été porté de 2 à 4 mois et la fourniture aux consommateurs vulnérables desservis par les services sociaux a été considérée comme une fourniture essentielle pour ceux qui se trouvent en danger d'exclusion sociale.

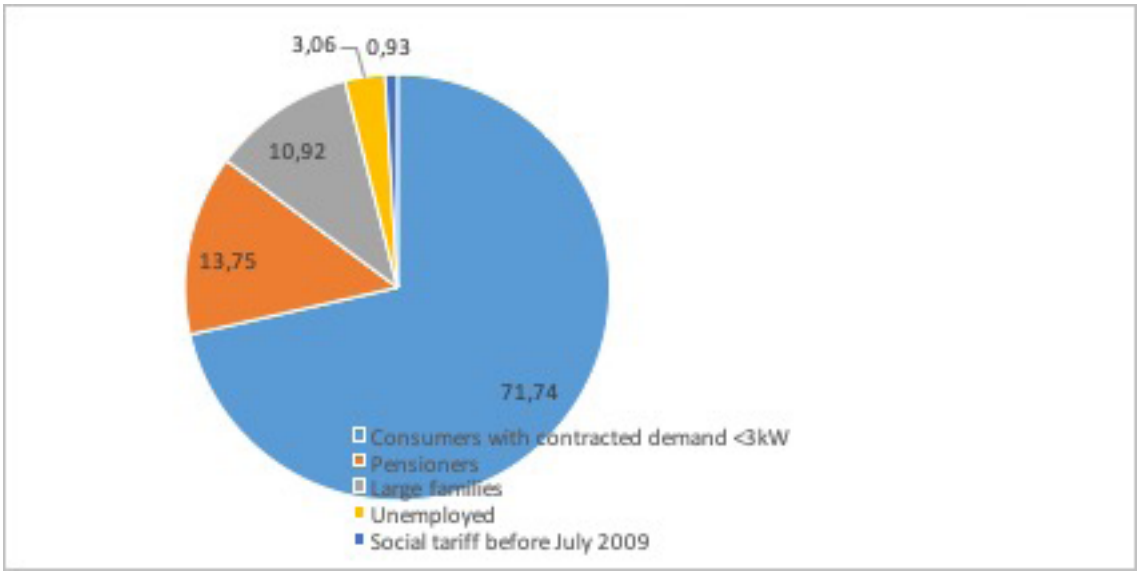
Le décret-loi 15/2018 a renforcé ces mesures de protection des consommateurs vulnérables en augmentant les limites annuelles d'énergie avec une réduction de 15 % afin de compenser les augmentations de prix survenues récemment sur le marché de gros. Ces mesures finissent par être immédiatement transférées au consommateur (la valeur moyenne a atteint 71,35 euros/MWh en septembre 2018, avec une augmentation de 87 % au cours des 15 dernières années). De même, le gouvernement reconnaît que les familles monoparentales (dans lesquelles le parent est une femme dans 85 % des cas) souffrent davantage de pauvreté énergétique. Le décret-loi 15/2018 a donc relevé le seuil de revenu maximum fixé pour accéder à la condition de consommateur vulnérable ; il devient 0,5 fois supérieur à celui des familles biparentales. En outre, il est interdit de couper l'approvisionnement dans les foyers couverts par le lien social dans lequel vivent des enfants âgés de moins de 16 ans ou dans lesquels l'un de leurs membres se trouve dans une situation de dépendance reconnue de 33 %.

Le lien social est considéré comme une obligation de service public et est financé par les fournisseurs. En juin 2018, le nombre de consommateurs couverts par le bonus social était de 2 245 369, selon les catégories que l'on peut voir à la figure 16.

Selon l'Enquête sur les conditions de vie de l'INE de 2017, 8,3 % des familles (environ 4 millions de personnes) ne peuvent pas se permettre de maintenir la maison à une température adéquate. Ainsi, conjointement avec ce bonus social, le décret-loi 15/2018 fournit désormais un nouveau lien social à utiliser pour le chauffage, l'eau chaude ou la cuisine des consommateurs vulnérables, en vertu du lien social traditionnel, afin de couvrir d'autres utilisations de l'énergie distinct de l'électricité et dont la quantité sera fonction de la zone climatique de la maison et du degré de vulnérabilité de la maison.

De son côté, la CNMC a développé sur son site Web un système d'information des consommateurs permettant de comparer les prix entre les sociétés de négoce d'énergie et un outil de vérification des factures pour les consommateurs qui optent pour le PVPC et disposent d'un compteur intelligent. En décembre 2016, 82 % des consommateurs de moins de 15 kW de puissance souscrite sont équipés de compteurs intelligents (CNCM 2017 c), de sorte que la facture est calculée en tenant compte de la consommation horaire dans le cas des consommateurs couverts par PVPC ou qui ont choisi sur le marché libre un produit indexé sur le prix spot du marché de l'électricité.

FIGURE 16. CONSOMMATEURS COUVERTS PAR LE BONUS SOCIAL PAR CATÉGORIE EN % (JUIN 2018)



Source : CNMC 2018 : Boletín de indicadores eléctricos.

Ces dernières années, le tarif de l'électricité a changé à plusieurs reprises et le coût de l'électricité a continué d'augmenter pour les consommateurs et les entreprises, tant en termes absolus que par rapport à d'autres pays européens. Entre 2000 et 2013, le terme « déficit tarifaire » apparaît, ce qui semble indiquer que les revenus du système électrique espagnol ne couvrent pas les coûts de production et de distribution. Ainsi, en 2013, le gouvernement a procédé à une réforme globale du système électrique, par le biais du décret-loi 9/2013, dans le but de corriger un « déficit » qui a finalement dépassé 21 milliards d'euros à la fin de 2017.

Ce qui est certain est que le prix de l'énergie est fixé par le gouvernement dans le but de couvrir les coûts de la technologie la plus chère, à savoir celle des centrales à cycle combiné utilisant des combustibles fossiles (gaz, charbon, pétrole). Mais comme ce prix s'applique à toute la production d'électricité, la conséquence est que les technologies moins coûteuses (hydraulique et nucléaire) sont surrémunérées, dont les installations étaient déjà payées par les contribuables dans le passé (Carrasco 2017), ce qui constitue un cas de « windfall profit » et se reflète dans un prix payé au producteur qui est l'un des plus élevés d'Europe (voir figure 16). Ainsi, si le prix payé par le consommateur (également fixé par le gouvernement) est inférieur au prix fixé pour le producteur, il a généré le soi-disant « déficit tarifaire » sous la forme d'une dette garantie par l'État qui est en fait un transfert des contribuables aux compagnies d'électricité et à leurs actionnaires. L'important est de souligner que ce déficit n'est pas une perte pour les entreprises, mais la différence entre le prix payé par les consommateurs et le coût de production de la technologie la plus coûteuse. Ainsi, selon ce système pervers, si le prix du pétrole augmente ou si la demande d'électricité augmente (et que, par conséquent, doivent intervenir des technologies plus coûteuses), les coûts de production augmentent et, par conséquent, augmentent également les revenus des compagnies d'électricité, ce qui n'offre pas d'incitation à la concurrence.

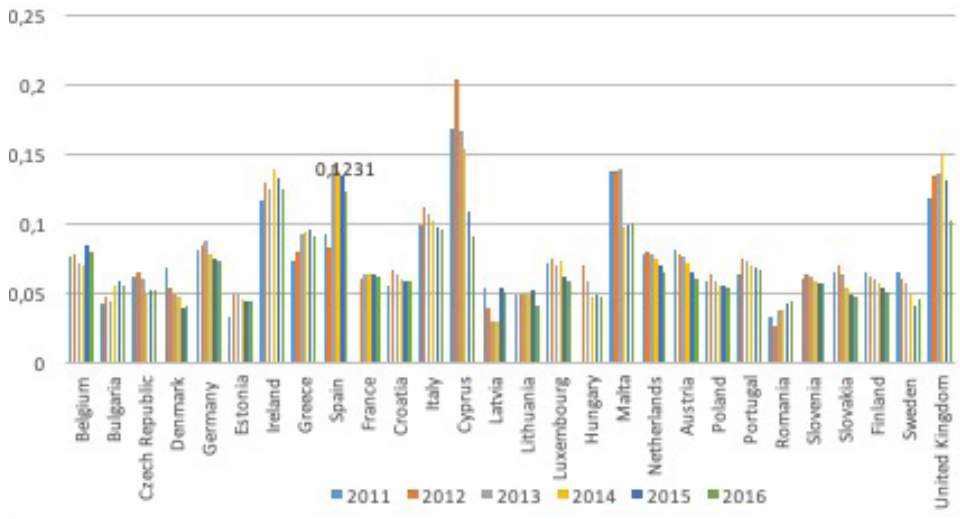
De cette manière, les sociétés qui bénéficient le plus de ce système sont les sociétés nucléaires et hydroélectriques, car elles ont un coût variable inférieur et sont détenues précisément par les grandes compagnies d'électricité. En plus, les grandes compagnies d'électricité ont obtenu entre 1998 et 2005 une compensation de 8 664 millions d'euros pour les « coûts de transition vers la

concurrence », ce qui leur a permis de récupérer leurs investissements dans des centrales nucléaires et hydroélectriques[290].

Le décret 900/2015 a consacré un cadre réglementaire favorable aux grandes compagnies d'électricité et au contraire défavorable aux nouvelles entreprises d'énergie renouvelable (dont la propriété du capital est beaucoup plus fragmentée), et à l'efficacité du système et de la concurrence. Ce décret, qui visait officiellement à promouvoir les énergies renouvelables, a abouti au contraire : il a élargi le nombre d'installations solaires soumises à un « péage de soutien » pour payer les coûts fixes d'entretien du réseau et a rendu difficile l'autorisation de ces installations (cette surtaxe était communément appelée « taxe solaire »). Il est toutefois intéressant de noter que le tarif de l'électricité contient déjà deux concepts pour le maintien du réseau : le terme « puissance fixe », qui ne dépend pas de la consommation, et les « paiements de capacité » (environ 10 % du prix de l'énergie) qui sert à compenser les centrales de secours qui doivent fonctionner aux heures de pointe. Il est également frappant de constater que l'Espagne est l'un des pays de l'OCDE où il est plus coûteux d'accéder au service de l'électricité, selon un rapport de la Banque mondiale sur la facilité de faire des affaires (Banque mondiale 2018) ce qui indique également le manque de concurrence sur ce marché. Cependant, le décret-loi 15/2018 tente de renverser la situation en privilégiant l'autoconsommation renouvelable sans frais et l'autoconsommation partagée pour tirer parti des économies d'échelle.

Tout cela explique en grande partie qu'en 2016, l'Espagne, prenant pour référence une consommation comprise entre 2 500 et 5 000 kWh, soit le deuxième pays de l'Union européenne (après l'Irlande) à supporter les coûts de production et de distribution les plus élevés (voir graphique 16), et le sixième pays avec l'électricité la plus chère après charges et impôts (après l'Irlande, la Belgique, le Danemark, l'Allemagne et le Portugal) (voir figure 17), ce qui est encore plus frappant si ces prix sont mis en relation avec le pouvoir d'achat des pays (voir figure 18). Dans ce cas, l'Espagne n'est dépassée que par la Belgique, l'Allemagne, le Portugal et la Roumanie.

FIGURE 17. COÛT DE L'ÉLECTRICITÉ ET DE SA DISTRIBUTION POUR LES FOYERS ENTRE 2500-5000 KWH EN KW/H



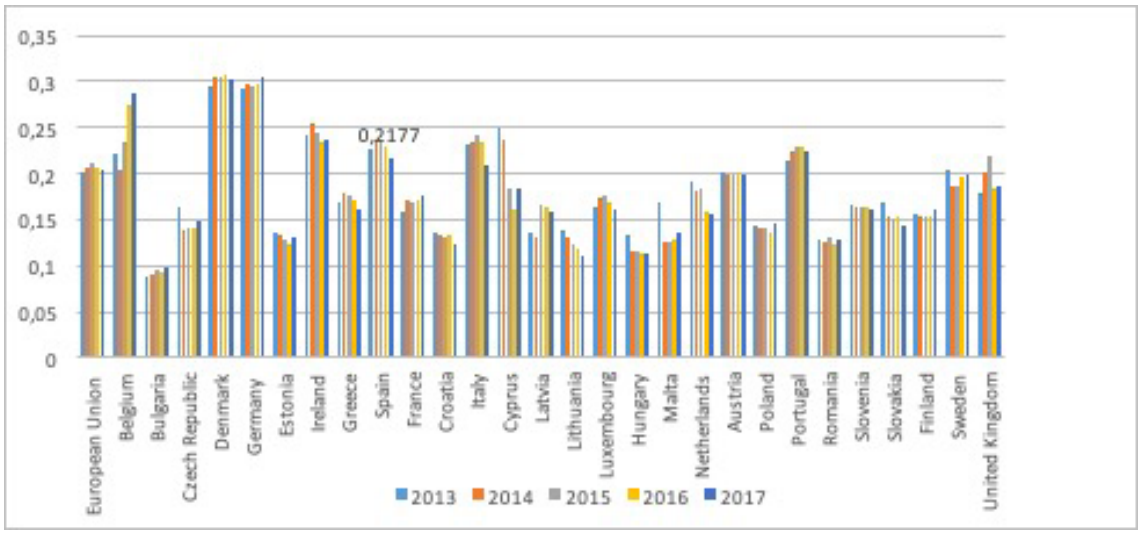
Source : Eurostat

290. Certains auteurs ont calculé qu'ils recevaient indûment 3 000 millions de plus, car les compensations visaient à couvrir un prix pouvant aller jusqu'à 36 euros/MWh, et à un certain moment, les prix du marché ont dépassé ce niveau. En outre, on estime que la rémunération des centrales nucléaires dépasse de plus de 200 % leurs coûts et que la rétribution de la production hydroélectrique dépasse ses coûts de plus de 600 % (Sebastián 2016 : 80-82).

Sur un marché de l'électricité comme l'Espagne, dominé par un petit groupe de sociétés et caractérisé par une structure de prix faussée (la consommation ne représentant que 28 % du prix final, tandis que 50 % correspond à d'autres taxes sur l'électricité et 22 % d'impôts supplémentaires), la réponse devrait être une réforme structurelle du système favorisant la concurrence et des modifications du système de rémunération des sociétés d'électricité. Cependant, la seule réponse du gouvernement central à court terme à la baisse des prix à la consommation a été la suppression de la taxe de 7 % sur la production d'électricité pendant six mois, ce qui est une mesure clairement insuffisante et décourageante.

En définitive, le marché espagnol de l'électricité prend la forme d'un oligopole favorisé par la réglementation des gouvernements successifs pour défendre une situation de domination du marché et empêcher l'entrée de nouveaux concurrents, principalement des entreprises d'énergie renouvelable, qui pourraient satisfaire une part importante de la consommation domestique. Ce qui contribue à cette image est la circulation d'anciens ministres et présidents de gouvernement entre les conseils d'administration et de gestion des grandes entreprises d'électricité et la forte politisation des nominations des administrateurs de la CNMC[291].

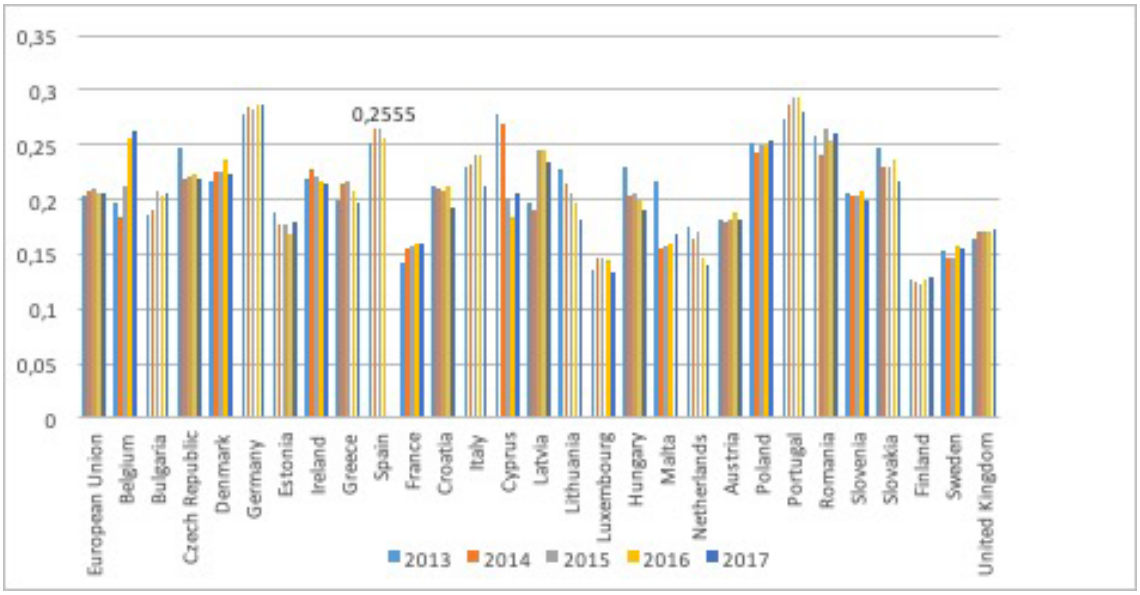
FIGURE 18. PRIX DE L'ÉLECTRICITÉ POUR LES FOYERS ENTRE 2500-5000 KWH (IMPÔTS ET CHARGES COMPRIS) EN KW/H



Source : Eurostat

291. Ce qui ne contribue pas non plus à donner une image de neutralité institutionnelle est le fait que l'un des directeurs de la CNMC, l'institution chargé de statuer sur le fait de savoir si les décisions du gouvernement violent la concurrence, est le mari du ministre de l'Énergie.

FIGURE 19. PRIX DE L'ÉLECTRICITÉ POUR LES FOYERS ENTRE 2500-5000 KWH (IMPÔTS ET CHARGES COMPRIS) EN KW/H EN POUVOIR D'ACHAT



Source : Eurostat

4. LA QUALITÉ PERÇUE PAR LES USAGERS

En Espagne, il existe un fort mécontentement et une grande méfiance de la part des consommateurs d'électricité, selon le dernier « Tableau de bord des marchés de consommation » publié par la Commission européenne (2016). C'est le service qui s'est dégradé ces dernières années et qui est au dernier rang des services analysés. Ces données de la Commission européenne sont cohérentes avec celles obtenues par d'autres sources. Plus précisément, le Panel de la Chambre des représentants du CNMC (2018 c) montre que l'électricité reste le service le moins apprécié par les ménages espagnols, qui estiment qu'il est difficile de comparer les services offerts par les différents fournisseurs et qui n'ont aucune confiance dans le fait qu'ils remplissent les normes de protection des consommateurs.

D'autre part, le CNMC lui-même est conscient de l'existence de pratiques trompeuses pour attirer des clients et des changements de fournisseur sans leur consentement, ou du fait que 40 % des changements de fournisseur surviennent après la visite d'un commercial chez le consommateur, qui, dans de nombreux cas, finit par contracter un produit plus cher que celui qu'il avait auparavant (CNMC 2017 c), ce qui a finalement été interdit par le décret-loi 15/2018, qui oblige également les spécialistes du marketing de référence à informer les consommateurs qui ont été admis dans la PVPC des économies qu'ils obtiendraient avec le changement de péage d'accès avec discrimination dans le temps, et leur permet de contracter la puissance par multiples de 0,1 kW au lieu de multiples de 1,1 kW afin que chaque consommateur puisse contracter plus précisément la puissance dont il a besoin. En fait, bien que 58 % des consommateurs soient sur le marché libre, 80 % ne savent pas quelle est leur situation. Dans le même temps, le prix de l'électricité a augmenté de 2 % l'année dernière pour les consommateurs admis au PVPC, mais de 7 à 13 % pour les consommateurs du marché libre.

Dans son dernier rapport sur les plaintes des consommateurs concernant le gaz et l'électricité, le CNMC (2018 d) note qu'en 2017, 1,13 million de plaintes ont été reçues contre des sociétés d'élec-

tricité, soit un nombre de 4 réclamations pour 100 clients, 61 % des plaintes ont été formulées par téléphone et plus de 50 % de toutes les plaintes concernaient les mesures de consommation, de facturation et de perception, et 13 %, la qualité de l'offre. 40 % des réclamations ont été résolues favorablement pour les demandeurs, et tant dans le secteur domestique que dans le secteur des entreprises, les fournisseurs de référence reçoivent généralement moins de plaintes que les commerçants du marché libre.

SYNTHÈSE

L'Espagne a commencé à développer un secteur public consolidé depuis le début du 20ème siècle. Ce secteur public, qui comprenait des services d'intérêt économique général, s'est développé pendant le régime franquiste, dans la lignée d'un État internationalement isolé et protectionniste dans le domaine économique. À partir des années 1980, les différents gouvernements ont lancé un processus de privatisation des actifs publics, moyen de réduire les dépenses publiques, pour des raisons idéologiques ou au service de la demande européenne de libéralisation des marchés.

La conception restreinte du rôle de l'État et des exigences de l'UE en matière de concurrence a amené l'État à commencer à se retirer du premier plan de certains marchés d'intérêt général. Cependant, dans le secteur postal et ferroviaire, deux sociétés publiques continuent de dominer leurs secteurs respectifs malgré la relative ouverture à la concurrence (officiellement complète dans le secteur postal et limitée au transport de fret ferroviaire). En revanche, dans le secteur de l'électricité, cinq grands groupes d'entreprises dominent depuis des décennies, se partageant de facto le marché, et sont depuis longtemps en mesure d'obtenir une réglementation favorable dans leur intérêt et au détriment des consommateurs.

Le résultat final de ce processus formel de libéralisation est que les nouveaux acteurs des marchés d'intérêt général, bien qu'en nombre important, n'ont pas réussi à gagner une part de marché qui menace la position hégémonique de l'ancien monopole ou des oligopoles du secteur. C'est une constante dans les secteurs de l'électricité, du gaz, des postes et des chemins de fer, où il n'y a pas de véritable concurrence, où les prix sont artificiellement élevés et où les principaux changements produits ont été artificiels en ce sens qu'ils ont été imposés par les mesures régulatrices de l'administration, et non par le marché ou les stratégies des nouveaux opérateurs. En outre, le petit nombre d'opérateurs décisifs sur ces marchés signifie qu'ils constituent des groupes d'entreprises importants et puissants, tant sur le plan économique que politique, et la propriété du réseau, bien que conditionnée par la réglementation spécifique du secteur, offre dans tous les cas à son propriétaire une position dominante et des possibilités d'abus de pouvoir : retards dans la gestion de l'accès, barrières dilatoires expliquées par des raisons techniques parce que le gestionnaire de réseau sert des entreprises concurrentes.

La Commission nationale des marchés et de la concurrence (CNMC) est l'organe général de régulation fruit de la fusion en 2013 de six régulateurs sectoriels. La nomination de ses membres est du ressort du gouvernement central et est devenue en pratique une institution soupçonnée de politisation partisane et d'une instrumentalisation gouvernementale.

Le marché postal est divisé en deux secteurs : le secteur postal traditionnel et le secteur postal industriel et commercial, ayant la valeur ajoutée la plus élevée et représentant 80 % du chiffre d'affaires total. Le titulaire des obligations de service public est la société d'État Correos, qui fait partie du groupe Correos, constitué de quatre sociétés qui exercent également des activités sur le marché commercial et industriel ouvert à la concurrence. Dans le secteur postal traditionnel, Correos est le seul opérateur sur le territoire national après la faillite d'Unipost en 2018. Cependant, dans le secteur commercial (urgent et industriel), il existe une certaine d'opérateurs alternatifs qui gagnent

progressivement une part de marché, aujourd'hui proche de 40 %, bien que Correos soit toujours l'opérateur dominant. Certaines des raisons de la faible concurrence dans le secteur postal sont liées au lien entre Correos et le ministère du Développement, qui a fourni une série d'avantages fiscaux, symboliques, d'occupation du domaine publics, de gestion du réseau postal et de maintien de relations privilégiées avec les administrations publiques.

Le secteur ferroviaire est organisé en Espagne depuis les années 1940 autour du monopole public RENFE. Le groupe RENFE est actuellement composé de quatre sociétés et la gestion du réseau relève de la société publique ADIF. Le transport de marchandises, essentiellement national, est libéralisé depuis 2005, bien que l'activité des sociétés alternatives à la RENFE soit minime (6 % des trains en circulation et 13 % du nombre de trains/km). Il existe également des tentatives timides pour pénétrer le marché international des passagers, stratégies qui visent des activités économiquement rentables dans la perspective de la libéralisation du marché national de passagers. Les obstacles à la concurrence dans le secteur ferroviaire sont divers : physique (largeur de voie ibérique autre qu'européenne), liens institutionnels entre la société dominante, ADIF et le ministère responsable, conservation des privilèges en tant que qu'ancien monopole, mise en place de modes de calcul douteux, conservation par l'ancien monopole de la propriété du matériel roulant et des installations de maintenance.

Le secteur électrique entretient depuis le régime franquiste des relations privilégiées de collaboration avec le pouvoir politique. Il existe actuellement cinq grandes entreprises qui contrôlent 70 % du marché libre et 89 % de l'énergie totale et agissent comme un oligopole de fait, favorisé par une législation qui leur a procuré des avantages généreux, la garantie de la maîtrise du marché de l'électricité et de la protection contre les énergies renouvelables, dont l'actionnariat est plus fragmenté. Le système de prix réglementés tente de couvrir la différence entre le prix payé par les consommateurs et les coûts de production et de distribution de l'électricité via un «déficit tarifaire» garanti par l'État. Cependant, comme le calcul s'applique à l'ensemble de la production d'électricité, le marché paie le prix de l'électricité au prix de l'énergie la plus chère (celle des cycles combinés), mais distribue à outrance l'électricité produite à partir d'énergie hydroélectrique ou nucléaire, qui est amorti et payé depuis des années par tous les contribuables. En outre, le marché n'encourage pas la concurrence, car si le prix du pétrole augmente ou que la demande augmente (et donc que les technologies plus coûteuses doivent intervenir), les coûts de production augmentent également et, par conséquent, les bénéfices des entreprises. La conséquence de ce système est que l'Espagne est l'un des pays où les prix de l'électricité sont les plus élevés, ce qui devrait impliquer une réforme radicale du système de détermination des prix et un marché orienté vers une concurrence effective. Cependant, les seules mesures prises pour remédier à cette situation sont la réduction de la charge fiscale des entreprises et le renforcement des mesures de protection des populations les plus vulnérables.

RÉFÉRENCES

ACER-CEER (2017) : *6th Annual Report on Monitoring the Electricity and Natural Gas Markets* (October 2017)

Banco Mundial (2018) : Doing Business

http ://espanol.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/spain#getting-electricity (accessed on 20th August 2018)

Bel, Germà et Costas, Antón (2001) : La privatización y sus motivaciones en España : de instrumento a política, *Revista de Historia Industrial*, n° 19-20.

Caballero, Rafael (2003) : *Infraestructuras en red y liberalización de servicios públicos*, Madrid : Ministerio de Administraciones Públicas.

Campos, Javier (2015) : La competencia en el ferrocarril : un análisis del nuevo marco institucional en Europa y en España, november n° 12, Fedea Policy Papers

Carrasco, S. (2017). *Contra el capitalismo clientelar. O por qué es más eficiente un mercado en el que se respeten las reglas del juego*, Barcelona : Península.

Consejo Consultivo de Privatizaciones (2016) : *Informe de actividades 2014-2015*. http ://www.ccp.es/archivos/actividad_13.pdf (accessed on July 10th 2018).

Comisión Nacional de la Competencia (CNC) (2012) : *El nuevo marco de regulación del sector postal tradicional en España.*

Comisión Nacional de la Competencia (CNC) (2013) : *Informe sobre la competen en el transporte de mercancías por ferrocarril en España.*

Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC) (2016) : *Análisis del sector postal y del sector de la paquetería y de la mensajería*, INF/DTSP/001/2016

Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC) (2017) : *Informe de supervisión del mercado de transporte ferroviario de mercancías. Año 2016*, INF/DTSP/103/2017

Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC) (2017 b) : *Acuerdo por el que se emite informe relativo a la consulta a los representantes de los usuarios sobre su punto de vista del mercado ferroviario*, INF/DTSP/131/2017

Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC) (2017 c) : Informe de supervisión del mercado minorista de electricidad. Año 2016, IS/DE/041/2017

Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC) (2018) : *Boletín de indicadores eléctricos. Junio de 2018.*

https ://www.cnmc.es/sites/default/files/2074319_2.pdf (accessed on August 20th 2018).

Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC) (2018 b) : *Acuerdo por el que se emite informe sobre el Anteproyecto de Ley por el que me modifica la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario*, IPN/CNMC/014/2018

Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC) (2018 c) : *Panel de Hogares*

http ://data.cnmc.es/datagraph/ (accessed on August 10th 2018).

Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC) (2018 d) : *Nota de prensa sobre quejas de los consumidores de gas y electricidad, 16 de agosto de 2018.*

https ://www.cnmc.es/sites/default/files/editor_contenidos/Notas %20de %20 prensa/2018/20180816_Informe_Reclamaciones_2017.pdf (accessed on August 16th 2018)

Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC) (2018 e) : *Plan de actuación 2018*, marzo.

De la Cuétara (1997) : *El nuevo servicio público*, Madrid : Marcial Pons.

European Commission (2016) : *Second Consumer Market Study on the Functioning of the Retail Electricity Markets for Consumers in the EU*

https ://ec.europa.eu/info/sites/info/files/electricity-final-report_en_0.pdf (accessed on 20th August)

Eurostat : Base de datos estadísticos.

http ://ec.europa.eu/eurostat/data/statistics-a-z/abc (accessed on July 17th, 2018).

Grupo Correos (2017) : Informe anual integrado 2017 :

https ://www.correos.es/COREstaticos/pdf/Informe %20Anual %20Integrado %202017.pdf (accessed on August 20th, 2018).

INE (2017) : *Encuesta de Condiciones de Vida :*

https ://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176807&menu=ultiDatos&idp=1254735976608 (accessed on 27th September)

Krajevski, Markus; Neergaard Ulla and Van de Gronden, Johan (2009) (eds.), *The changing legal framework for services of general interest in Europe*, T.C.M. Asser Press

Ministerio de Hacienda : Inventario de Entes Públicos :

http ://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/Inventario/Inventario.aspx (accessed on August 10th, 2018).

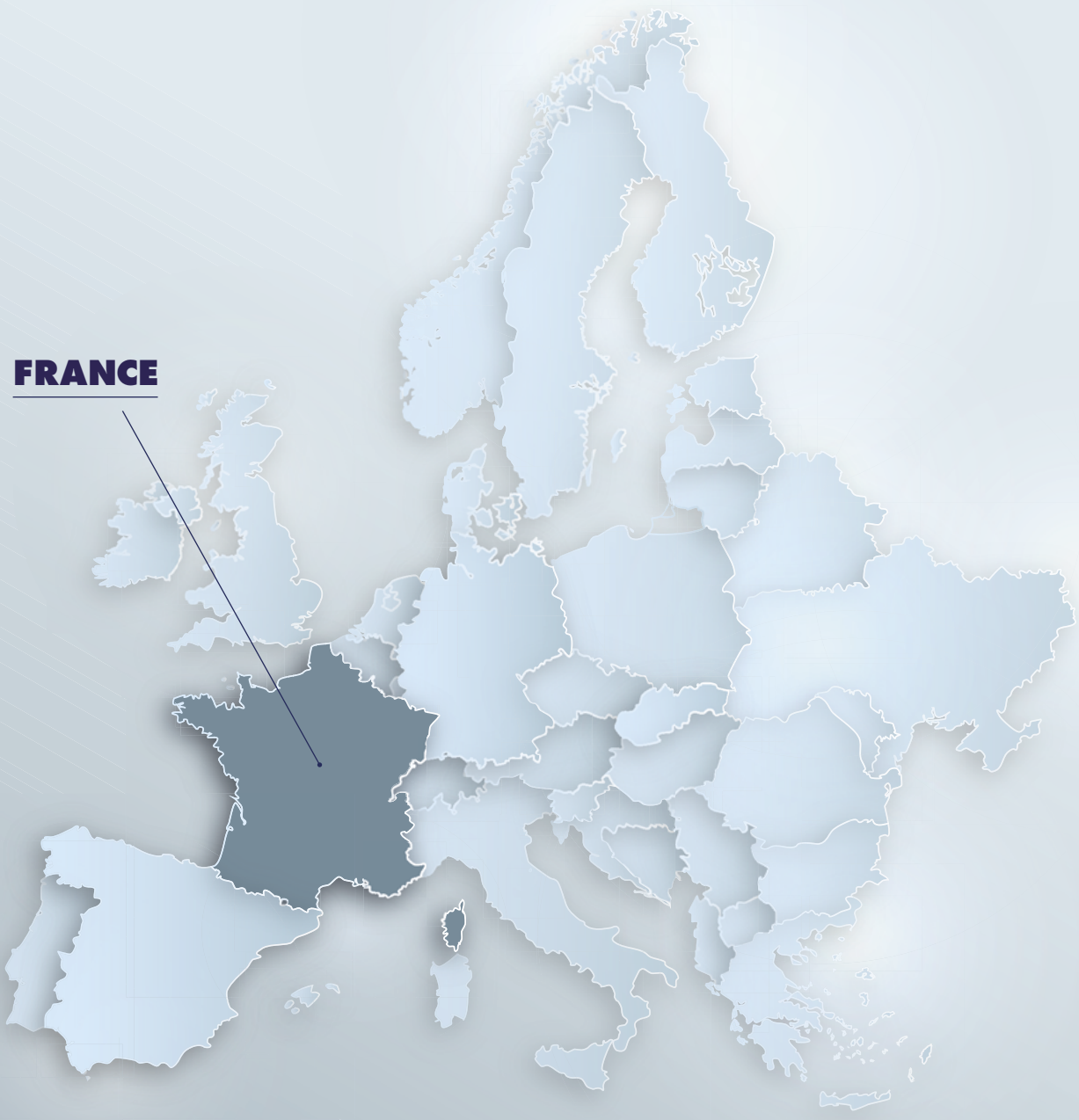
Pueyo, Javier : Las relaciones entre las empresas eléctricas y el Estado franquista (http ://rafasanchez.org.es/wp-content/uploads/2017/02/Las-relaciones.pdf) (accessed on September 8th, 2018)

Ruano, José M. (2008) : Les services publics d'intérêt général : le mythe de la libéralisation, la réalité de la privatisation, in Pauliat, Hélène (comp.) : *Services publics, concurrence, régulation : le grand bouleversement en Europe ?*, Limoges : PULIM

Sebastián, C. (2016) : *La España estancada. Por qué somos poco eficientes*, Barcelona : Galaxia Gutemberg

Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI) :

http ://www.sepi.es/es/sectores/privatizaciones/balance#tab-3 (accessed on August 10th, 2018).


FRANCE

FRANCE
MONOGRAPHIE FRANCE

PIERRE BAUBY, DOCTEUR EN SCIENCES POLITIQUES
ALAIN DE TOLEDO, DOCTEUR EN SCIENCES ÉCONOMIQUES
MIHAELA M. SIMILIE, DOCTEUR EN DROIT
RAP (RECONSTRUIRE L'ACTION PUBLIQUE)
WWW.ACTIONPUBLIQUE.EU

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 162

La France et l'européanisation du ferroviaire 163

L'histoire 163
La géographie 163
Le social 164
Autres caractéristiques communes à tous les réseaux ferrés 164
Les paquets ferroviaires européens 164
La question de la dette 164
Eléments de synthèse 171

ANNEXES 172

ANNEXE 1 - Le groupe SNCF 172
ANNEXE 2 STATISTIQUES 172

LA FRANCE ET L'EUROPÉANISATION DE L'ÉLECTRICITÉ 174

1. Les origines 174
2. Des années 1940 aux années 1980 : le « modèle EDF » 174
3. Les années 1990 et 2000 : l'ouverture progressive à la concurrence 175
4. Des mutations technologiques, économiques, sociétales essentielles 181
5. L'éclatement/« implosion » du système électrique et sa nécessaire reconstruction 183

LA FRANCE ET L'EUROPÉANISATION DES SERVICES POSTAUX 185

La constitution du monopole et du service public postal 185
L'émergence de la concurrence 186

Le développement d'une approche commerciale 186
L'essor de la concurrence 186

Les mutations du service public postal dans le contexte de la libéralisation du marché européen 193

Le service universel postal : des exigences communautaires minimales, des pouvoirs nationaux d'adaptation assez importants 193
En France, le service et l'opérateur public postal portent des missions qui vont au-delà du service universel postal 193

Les valeurs du service public postal en France....194
La compensation des obligations de service public et de service universel, un rôle accru des collectivités territoriales 205
Transformations du statut de l'opérateur national dans le contexte de la libéralisation du marché européen 208
Les autres versants de la réforme de l'opérateur national 210
Emplois : « La Poste » devient un « Groupe », les contractuels remplacent les fonctionnaires 212
L'autorité de régulation 214

SYNTHÈSE : LA FRANCE ET L'EUROPÉANISATION DES SERVICES PUBLICS 216

INTRODUCTION

Les 3 secteurs couverts par cette étude - chemins de fer, électricité, services postaux - sont emblématiques de ce qu'en France on appelle les « services publics industriels et commerciaux ».

Cette sous-catégorie s'est développée au XXe siècle[292] pour la distinguer des « services publics administratifs » en raison de leurs activités à contenu « industriel » ou « économique » et de leur financement reposant davantage sur la participation des usagers que sur les budgets de l'État et/ou des collectivités territoriales.

C'est ainsi qu'au cours du premier tiers du XXe siècle, le développement du socialisme municipal a abouti à la légalisation de certaines activités économiques des Communes (abattoirs en 1905, voies ferrées d'intérêt local en 1913). Puis les collectivités locales se sont vues chargées de la gestion d'une série de services de proximité (eaux, ordures, transports urbains, chauffage collectif, etc.). L'État a également pris le relais en raison de contraintes économiques (économie de guerre, relèvement économique, renflouement d'entreprises en difficulté, notamment dans les transports) ou de raisons techniques (gestion des biens allemands confisqués à la suite du traité de Versailles).

À partir des années 1930, les services publics industriels et commerciaux se développent rapidement. Sous le Front populaire, intervient la nationalisation d'industries-clés (matériel de guerre, SNCF). Le régime de Vichy associe dirigisme et organisation corporative (le Conseil d'État confère aux Comités d'organisation le statut de gestionnaires de services publics). Les nationalisations de 1944-1946 font fréquemment référence aux missions de service public, comme en témoigne le Préambule de la Constitution de 1946 : « Tout bien, toute entreprise dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité ». On assiste alors à la multiplication de services publics d'interventions économiques et d'incitations, en charge d'impulser la reconstruction d'après la Seconde guerre mondiale et le développement économique et social des « 30 glorieuses ».

Ils sont imbriqués avec les caractéristiques fondamentales d'un État fortement centralisé, marqué par un poids essentiel de la Haute fonction publique[293], en particulier les ingénieurs de Polytechnique et les énarques, qui marque en profondeur l'organisation et le fonctionnement de l'État et des services publics nationaux.

Conçus, définis, organisés, financés dans le cadre de la construction de l'État-nation, ils sont souvent considérés comme faisant partie du « patrimoine national » ou des « valeurs républicaines ».

Pour autant, ils vont être confrontés à la construction européenne, à des confrontations avec d'autres histoires et modes d'organisation, à des processus d'européanisation.

Cette monographie ne vise pas à refaire l'histoire de chacun des trois secteurs, mais à revenir sur certains éléments clés des 70 dernières années, pour comprendre et analyser les logiques et stratégies qui ont été développées, à tenter d'en discerner d'éventuelles régularités, pour tout à la fois essayer d'approcher les effets des mutations et des politiques qui ont été mises en œuvre, d'en discerner les cheminements et de contribuer, sur la base des échanges avec d'autres histoires nationales, à éclairer les principaux enjeux des prochaines années.

---

292. Cf. en particulier Jacques Chevallier, *Le service public*, PUF-Que sais-je ?, 10ème éd., 2015 ; Pierre Bauby, *Service public, services publics*, La Documentation française, 2ème éd, 2016.

293. Cf. en particulier Jean-Luc Bodiguel et Jean-Louis Quermonne, *La Haute fonction publique sous la Vè République*, PUF, 1983

LA FRANCE ET L'EUROPÉANISATION DU FERROVIAIRE

« Quels bénéfices attend t-on de l'ouverture à la concurrence… j'ai été très marquée par un voyage en Suisse, la qualité du wagon restaurant avec des nappes sur les tables et une qualité de services exceptionnelle, je rêverai que l'on ait ça en France, mais je ne sais pas si on y arrivera »

Isabelle de Silva, Présidente de l'autorité de la concurrence[294]

Le système ferroviaire français est fortement caractérisé par des éléments historiques, géographiques et sociaux.

L'histoire

La construction de lignes de chemin de fer démarre relativement lentement en France. La première ligne a été concédée en 1823 entre Saint-Étienne et Andrézieux et mise en service en 1827. En 1842 une loi est votée créant 9 concessions, toutes partant de Paris, centralisme parisien oblige, et que l'on appellera l'étoile de Legrand. La possibilité d'emmener rapidement des troupes aux frontières n'est pas totalement étrangère à cette construction. 33 compagnies sont créées, mais très rapidement, après la crise de 1848, l'État intervient pour la création par fusions de 6 grandes compagnies. Les grandes compagnies financières s'impliquent fortement dans la construction des réseaux et en 1875 on compte 20 000 km de lignes exploitées. Un élément particulièrement important à noter consiste en « la garantie d'intérêt » prévue dans les concessions pour les lignes les moins rentables.

Dès 1908 l'État doit racheter la compagnie de l'Ouest dont les finances sont catastrophiques. La guerre de 1914-1918 détériore la situation économique et financière des grandes compagnies et l'État intervient en créant divers organismes de centralisation et de compensation, limitant fortement l'indépendance des compagnies. Toutefois la situation ne s'améliore pas vraiment notamment du fait de la crise de 1929 et cela aboutit à la création en 1937 de la SNCF, sous la forme d'une société anonyme d'économie mixte dont l'État possède 51 % du capital. Jusqu'aux années 1950 le ferroviaire reste le seul moyen de transport de masse à moyenne ou longue distance. En 1983 l'État reprend l'ensemble des actifs et la SNCF devient un Établissement Public à caractère Industriel et Commercial (EPIC).

La géographie

Avec 643 800 km² la France est le pays le plus étendu de l'Union européenne, soit presque le double de l'Allemagne (357 000 km²). De ce fait, la densité moyenne est de 106 h/km² en France pour 228 en Allemagne. La conséquence en est la multiplication des collectivités locales et le désir de chacune d'elle d'être desservie par le train. Alors qu'à son apogée le réseau français comportait 42 500 km de voies il n'en compte plus aujourd'hui que 29 000[295]. À titre de comparaison les principaux réseaux européens sont ceux de :

- l'Allemagne, 38 828 km
- la Pologne, 18 510 km
- l'Italie, 17 041 km

294. Discours d'ouverture du colloque de l'Arafer 29 juin 2017. Tous les experts s'accordent pour dire que le système ferroviaire suisse est l'un des meilleurs du monde avec le réseau japonais. Il convient toutefois de rappeler qu'à l'exception de quelques lignes régionales la CFF est un monopole public.

295. La fermeture de lignes a créé de nombreux problèmes pour les populations, notamment les plus fragiles n'ayant pas forcément accès à d'autres moyens de transports. De ce fait de nombreuses luttes se sont déroulées contre la fermeture de ces lignes. À titre d'exemple on peut citer le Comité pluraliste de Réhabilitation, de Défense et de Promotion de la ligne SNCF Béziers-Millau-Neussargues-Clermont Ferrand-Paris. Ce comité qui réunit des usagers et des cheminots lutte depuis 1995 contre la fermeture de cette ligne.

- le Royaume Uni, 16 209 km
- l'Espagne, 16 056 km
- la Suède, 10 908 km

Le social

Au moment de la constitution de la SNCF, l'entreprise comptait 500 000 salariés et représentait la plus importante entreprise de France. Les cheminots étaient fortement syndiqués et furent un élément important de la Résistance ainsi que du combat pour la reconstruction du pays. Il s'ensuit un équilibre entre les différents partenaires, État, Direction, Syndicats, pour le développement de l'entreprise tant sur le plan économique que social. Ce consensus s'appuie entre autre sur une culture technicienne valorisant la vitesse avec des records du monde battus régulièrement.

Autres caractéristiques communes à tous les réseaux ferrés

Deux éléments sont essentiels pour appréhender le fonctionnement d'un réseau ferré :

- d'une part il s'agit pour les infrastructures de ce que l'on appelle un monopole naturel. Il serait en effet ruineux de construire deux lignes en parallèle pour relier deux points géographiques. À part aux États-Unis à la fin du 19e siècle le cas ne s'est pas présenté. Ainsi l'ensemble des réseaux des pays constituant l'Union Européenne sont sous la forme d'un monopole naturel, ce qui n'est contesté par personne.
- d'autre part, et c'est là une question très importante pour la comparaison avec d'autres modes de transport comme la route, se pose la question de ce que l'on appelle le dernier kilomètre. Derrière cette expression se trouve l'impossibilité, sauf pour le cas de certaines marchandises pondéreuses, pour le train d'amener voyageurs et marchandises jusqu'à leur destination finale, la question se posant également pour le « premier kilomètre ». Il y a là un avantage concurrentiel évident pour la voiture ou le camion. Toutefois malgré cela on remarque des fréquentations très différentes suivant les pays, le « dernier kilomètre » n'expliquant pas tout.

Les paquets ferroviaires européens

Il convient aussi de rappeler que les transports figuraient parmi les quatre politiques communes définies par le traité de Rome de 1957 (c'est le chapitre IV). Or jusque dans les années 1980 quasiment rien n'a été fait. Il faut attendre que le Parlement s'empare de la question et somme le Conseil de mettre en œuvre les éléments contenus dans le traité. De plus, à la fin des années 1980, le constat est évident pour tout le monde : partout en Europe, la part du chemin de fer dans les transports régresse (entre 1970 et 1993, la part du ferroviaire est passée de 31,7 % à 15,4 % dans le transport de marchandises, et de 10,4 % à 6,4 % dans le transport de voyageurs). Il y a, clairement, un problème de « compétitivité » par rapport aux autres modes de transport. Ce constat conduit à une première directive, la directive 91/440 du 29 juillet 1991 relative au développement des chemins de fer communautaires qui n'a eu que très peu d'effets en France. Cette directive a été suivie de trois autres.

Au niveau français cela s'est traduit par une véritable course de lenteur consistant à remettre à plus tard le traitement de trois points particulièrement sensibles : la « dette », le statut des cheminots et le régime spécial de retraite. Ce sont ces points qui ont fait débat au printemps 2018 alors que le Gouvernement faisait voter une loi pour transposer le quatrième paquet ferroviaire. À titre de comparaison, c'est en 1995 que le gouvernement fédéral allemand a repris la dette de la Deutsche Bahn, évaluée à l'époque à 245 milliards de francs, soit environ 50 milliards d'euros.

La question de la dette

La « dette » de la SNCF fait l'objet de nombreux débats, sur son importance, sur les frais qu'elle

entraîne et sur les moyens de la résorber. Or l'emploi de ce terme pose problème. En effet, le mot « dette » comme celui de « déficit », appartient au monde de l'économie marchande. La SNCF en tant qu'EPIC n'a pas à se soucier de « rentabilité », à faire des profits, à distribuer des dividendes, ce qui n'empêche toutefois pas des critères de bonne gestion et d'économie de moyens. Un principe scientifique de base consiste à ne comparer que ce qui est comparable. C'est pourquoi nous emploierons le mot dette entre guillemets.

L'EPIC a des services à rendre, des missions à remplir et l'État doit fournir les moyens pour que l'Établissement y arrive. Trois sources sont disponibles : la tarification, l'emprunt et l'apport par l'État sous forme de dotations ou de subventions. Que l'État souhaite que l'Établissement emprunte plutôt que d'apporter lui-même de l'argent, est une décision politique et non pas économique. Cette décision a toutefois une dimension économique annexe : vu les taux très bas auxquels la SNCF peut emprunter, souvent en dessous de l'inflation, l'emprunt peut apparaître comme une décision rationnelle.

Par ailleurs ces investissements seront utilisés pendant des dizaines d'années, il n'est pas non plus « politiquement incorrect » de penser qu'une partie soit financée par les prochaines générations.

Des enjeux essentiels pour la France et pour l'Europe

Toutefois on ne peut pas dire que rien ne s'est passé depuis le premier paquet ferroviaire, cinq éléments importants sont à noter :

La séparation du réseau et de l'activité transport

Elle a eu lieu le 13 février 1997. Alors que la directive n'obligeait qu'à une séparation comptable des deux entités, la France décida de la création de deux entités, Réseau Ferré de France et SNCF. D'une conception relativement complexe cette séparation aboutit à un grave conflit entre les deux entités ayant des intérêts contradictoires sur la question du péage de l'accès au réseau par la SNCF et l'entretien de celui-ci confié obligatoirement à la SNCF. Les difficultés ont été telles qu'en 2015 la séparation totale était abandonnée pour une simple séparation comptable, RFF devenait SNCF réseau, l'un des trois EPICs du groupe SNCF. Ces difficultés pointent une question centrale de la libéralisation : un péage trop faible ne permettra pas les investissements nécessaires à l'entretien du réseau, un péage trop élevé sera une barrière à l'entrée pour de futurs concurrents. D'où la nécessité d'un régulateur indépendant et ayant les moyens d'assumer ses fonctions.

Le régulateur

L'ARAF (autorité de régulation des activités ferroviaires) a été créée en 2009 avec pour mission de veiller au bon fonctionnement du service public et des activités concurrentielles dans le ferroviaire. L'Autorité garantit à tous les opérateurs un accès équitable au réseau ferré national et au tunnel sous la Manche. Elle formule des avis sur les conditions d'accès aux infrastructures ferroviaires précisées dans le document de référence de SNCF Réseau : avis juridiquement contraignants sur les tarifs et avis consultatifs sur les conditions techniques et contractuelles. Elle contrôle les règles de séparation comptable des entreprises ferroviaires afin de garantir l'absence de discrimination, de subvention croisée ou de distorsion de concurrence. Elle règle les différends entre entreprises ferroviaires, autorités organisatrices de transport et gestionnaires d'infrastructures. Elle peut déclencher une procédure de sanction en cas de manquement aux règles d'accès ou d'utilisation du réseau ferré ou des installations de service. En 2015 ses compétences sont étendues aux autocars, puis en 2016 aux concessions autoroutières. Elle prend alors le nom d'Arafer. Si indéniablement cette autorité fait preuve de réelles compétences, il n'en reste pas moins qu'une partie déterminante de la véritable concurrence dans le domaine du transport lui échappe, à savoir la loyauté entre les différents modes notamment entre la route et le rail.

Le fret ferroviaire

L'ouverture à la concurrence du fret ferroviaire s'est faite en deux étapes :

1. 7 mars 2003 : ouverture du transport international de fret avec une première circulation en juin 2005,
2. 31 mars 2006 : ouverture du transport intérieur de fret.

La Cour des Comptes de l'Union européenne rappelait en 2016, les objectifs de l'Union en matière du fret :

1. La mobilité des marchandises, une composante fondamentale du marché intérieur de l'UE, est essentielle au maintien de la compétitivité de l'industrie et des services européens. Elle a un impact considérable sur la croissance économique et la création d'emplois.
2. Cependant, les transports ont également une incidence négative sur l'environnement et sur la qualité de vie des citoyens de l'UE. Ils représentent environ un tiers de la consommation d'énergie et du total des émissions de CO^2 dans l'UE. Favoriser le remplacement du transport routier par des modes de transport efficaces et durables, comme les transports par chemin de fer et par voie navigable, pourrait permettre de réduire la dépendance de l'Europe vis-à-vis des importations de pétrole ainsi que la pollution. Selon l'Agence européenne de l'environnement, les émissions de CO^2 provenant du transport ferroviaire sont 3,5 fois inférieures, en tonnes-kilomètres, à celles causées par le transport routier.
3. Des modes de transport plus durables permettraient également de contribuer à réduire les coûts associés à la congestion des routes, lesquels, suivant les prévisions actuelles, devraient augmenter d'environ 50 % d'ici à 2050, pour atteindre près de 200 milliards d'euros par an, ainsi qu'à faire baisser le nombre d'accidents liés aux transports.
4. La promotion de modes de transport plus efficaces et plus durables, et en particulier du fret ferroviaire, constitue depuis 25 ans un volet essentiel de la politique de l'UE. Dès 1992, la Commission européenne a fait de la modification de l'importance relative des différents modes de transport l'un de ses principaux objectifs. La Commission s'est fixé comme objectif de transférer pas moins de 30 % du fret routier transporté sur des distances supérieures à 300 km vers d'autres modes de transport tels que le chemin de fer ou les voies navigables d'ici à 2030, et plus de 50 % d'ici à 2050.

Alors que certains pays voyaient la part du ferroviaire dans le transport des marchandises augmenter, en France de 1990 à 2016 cette part est passée de 20 % à 10 %, l'essentiel étant récupéré par le transport routier (87 % du transport de marchandises). En dix ans, le tonnage transporté est passé de 37,9 milliards de tonnes/kilomètre à 32,6 milliards de tonnes/kilomètre.

De 2006 à 2016 la part de Fret SNCF est passée de 100 à 60 %. Parmi les concurrents de la SNCF il faut compter une de ses filiales VLFI[296].

Il faut se méfier des comparaisons internationales car les situations historiques, géographiques et sociales sont très différentes d'un pays à l'autre. Il n'en reste pas moins que certains pays comme l'Allemagne, voient la part du rail augmenter dans le transport de marchandises, celle-ci atteignant 40 % en Suisse et en Autriche.

296. VFLI (Voies Ferrées Locales et Industrielles) a connu une croissance significative de son chiffre d'affaires et des résultats positifs au cours de la même période et grâce à la souplesse de son offre, de son cadre social et de son modèle économique, plus sélectif et non généraliste, à la différence de celui de Fret SNCF, a pu s'adapter à ses marchés. En témoigne également la productivité du capital et du travail de VFLI, très nettement supérieure à celle de Fret SNCF, tant pour les wagons et les locomotives que pour les agents.

Fret SNCF subit une triple concurrence :

- des autres compagnies ferroviaires : une vingtaine dont Euro Cargo Rail filiale de DB,
- du transport routier en général[297],
- du transport routier international en particulier avec des transporteurs d'Europe de l'Est (dont certains appartiennent à des groupes d'Europe de l'Ouest) ou du Sud cassant les prix. Concurrence d'autant plus âpre que le passage des frontières est toujours aussi difficile pour le rail : changement de locomotive, changement de conducteur (nécessité de parler la langue du pays), ou encore des différences d'écartement de voies (Espagne)[298].

La situation de Fret SNCF s'explique par des raisons objectives et d'autres plus politiques.

Parmi les raisons objectives notons :

- une certaine désindustrialisation de la France et notamment l'arrêt de la production de certains pondéreux (charbon)[299],
- le fait qu'en dehors de certains produits allant d'usine à usine, le reste des marchandises doit être transbordé sur des camions (parfois au départ et à l'arrivée).

Les raisons « politiques » :

- Malgré les grands discours, aucun plan réel d'investissement en faveur du rail n'a été développé pour le fret[300]. En revanche, en Allemagne les voies sont deux fois plus jeunes qu'en France.
- Priorité aux TGV : l'investissement pour les quatre dernières LGV a été de 5 milliards d'euros par an depuis 2010.
- Les réparations des voies se font la nuit, au moment où circulent les trains de marchandises.
- Le transport routier ne paie qu'une partie de l'utilisation de la route (échec de l'écotaxe)[301].
- Il a bénéficié ces dernières années de la baisse des produits pétroliers.
- Très peu de corridors dédiés fret.
- Difficultés spécifiques à l'international. Outre celles déjà citées notons par exemple qu'en

297. Ici aussi les choses sont loin d'être simples puisqu'un des principaux transporteurs routier est Géodis, filiale de …la SNCF (voir annexe 1, le Groupe SNCF).

298. L'adaptation du réseau central à des normes spécifiques uniformes dans toute l'UE, telles que la spécification technique d'interopérabilité (STI) concernée, le déploiement du système ERTMS, l'électrification (aucun type particulier n'étant imposé), ainsi que la possibilité de faire circuler des trains de 740 m de long à une vitesse de 100 km/h avec une charge à l'essieu de 22,5 t. Le passage à l'écartement de voie standard (1 435 mm) de l'UIC constitue une autre priorité du réseau central. Le délai de mise en œuvre des exigences susmentionnées est de 2030 pour le réseau central et de 2050 pour le réseau global.

299. Les produits manufacturés représentaient plus de 20 % des marchandises transportées sur rail en 2016, devant les matériaux de construction (18,5 %) et les denrées alimentaires et agricoles (16,3 %).

300. En effet, tout en affichant en permanence sa volonté de soutenir le fret ferroviaire, l'État a, ces dernières années, pris d'importantes initiatives qui, de fait, lui sont défavorables : décret portant à 44 tonnes la limite du poids total autorisé en charge des poids lourds, abandon de l'écotaxe, renoncement à l'opportunité offerte pour réduire les écarts de compétitivité par l'élaboration du nouveau cadre social harmonisé applicable à cette activité. L'élaboration de ce cadre, prévue par la loi n°2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, devait permettre en effet de réduire le différentiel de compétitivité entre Fret SNCF et ses concurrents ferroviaires et routiers.

301. Le tronçon ferroviaire international entre Perpignan et Figueras est géré par un concessionnaire privé qui détermine les redevances d'accès pour les trains. Le coût total de la construction de cette nouvelle ligne s'est élevé à 1,1 milliard d'euros, dont 162 millions d'euros payés par l'UE. Sur ce tronçon, le coût de l'accès à l'infrastructure pour un train est six fois plus élevé que le montant à payer par le nombre équivalent de camions pour utiliser l'autoroute entre ces deux points.

Espagne les trains marchandises font 450 mètres de long, en France c'est 750. Les Espagnols font circuler les trains de marchandises 7 jours, les Français 5 jours. De ce fait on est toujours à 18 km/h en moyenne à l'international[302].

- ✦ Mise en place de seulement 2 autoroutes ferroviaires et encore faut-il noter que les deux premières générations de wagon n'étaient pas adaptées pour circuler à l'international.
- ✦ L'état des ports français[303] fait qu'une partie du trafic est détourné vers des ports plus performants[304].
- ✦ Une certaine forme de rigidité sociale[305].

Le résultat de tout cela est que les chargeurs se détournent de plus en plus du fret rail et plus particulièrement de Fret SNCF. Ils se plaignent du manque de fiabilité, du manque de ponctualité de

302. La libéralisation du marché n'a pas progressé de la même manière dans tous les états membres, et la réalisation d'un espace ferroviaire unique européen n'est pas encore pour demain. Le réseau ferroviaire de l'UE est dans l'ensemble reste un système compose de 26 réseaux ferroviaires distincts (Malte et Chypre n'en possédant pas) qui ne sont pas pleinement interopérables. Il existe en effet plusieurs gestionnaires de l'infrastructure, plusieurs autorités de sécurité nationales et des règles nationales très disparates en matière d'affectation des sillons, de gestion, de fixation des tarifs, etc.

303. En France, le réseau ferroviaire qui relie les ports à l'arrière-pays est globalement en mauvais état, la vitesse depuis le point de départ jusqu'à la destination finale étant dans certains cas très faible (par exemple, 6 km/h entre le grand port du Havre et Paris, selon une étude du Parlement européen). Dans les sept principaux ports français, 11,5 % seulement des marchandises étaient transportées par chemin de fer en 2012.

304. Il y a longtemps que l'insuffisance de la desserte ferroviaire des ports français est accusée d'accentuer les détournements de trafic sur Anvers et Rotterdam. Mais ce n'est pas la seule raison qui handicape les ports de l'Hexagone face à leurs concurrents de la mer du Nord. La lente et difficile mise en place de la réforme portuaire, engagée voilà… vingt ans, pénalise leur compétitivité et freine la progression des trafics. De sorte que, par contrecoup, le chemin de fer en pâtit.
Le Sénat a établi une corrélation entre les deux phénomènes dans un rapport sur l'avenir du fret ferroviaire. Il souligne l'urgence « d'achever la mise en œuvre dans les grands ports maritimes de la réforme portuaire» pour participer à la relance du fret ferroviaire ». Mais le redressement des deux plus grands ports français, Le Havre et Marseille, se fait attendre. Pourtant, il n'existe pas de fatalité qui frappe le rail : le fret ferroviaire a progressé de 45 % en Allemagne au cours des dix dernières années, lorsque, dans le même temps, il a reculé de 40 % en France, même s'il est vrai que la relance du charbon en Allemagne a eu une incidence sur le fret.

305. L'État a procédé en 2005 à une recapitalisation de Fret SNCF à hauteur de 1,4 Md€, en contrepartie d'un plan de restructuration de l'activité visant à organiser le service et la production de manière plus réactive par rapport aux attentes de la clientèle. La Cour des comptes relève l'importance des efforts d'adaptation et de réorganisation qu'a consentis depuis cette date l'entreprise pour s'adapter à ce nouveau contexte. Tout d'abord, depuis 2008, Fret SNCF dispose en propre de ses agents, dont le nombre a d'ailleurs été quasiment divisé par deux entre 2008 (14 933 agents) et 2015 (7 420 agents) et de son parc d'engins moteurs. Entre 2009 et 2011, Fret SNCF a, en outre, cédé la majeure partie de son parc de locomotives (262 engins moteurs) à sa filiale Akiem pour n'en reprendre qu'une partie en location (101 engins), ce qui souligne l'ampleur des surcapacités en matériel dont souffrait Fret SNCF à cette période. L'activité de wagon isolé, qui subissait les pertes les plus importantes, dues à la fois à ses coûts et à une qualité de service très insuffisante, a été refondue : le nombre de wagons chargés a été nettement réduit, d'environ 700 000 en 2005 à 150 000 en 2014, un engagement de ponctualité est entré en vigueur et l'activité a été réorganisée et renommée « multi-lots multi-clients ». Enfin, l'organisation de Fret SNCF a été rationalisée. Malgré ces efforts de réorganisation, les charges de structure de Fret SNCF restent encore élevées puisque ces charges rapportées au chiffre d'affaires étaient, en 2014, environ le double de celles de VFLI. À ce titre, la Cour des Comptes avance que le coût et le régime de travail des personnels de la SNCF continuent de peser sur sa rentabilité. L'évolution de la masse salariale de Fret SNCF n'a, en effet, pas suivi celle de ses effectifs. La rémunération brute moyenne par agent a augmenté au sein de Fret SNCF de 2,8 % par an entre 2008 et 2014 contre 1,66 % pour le secteur transport et entreposage. La Cour relève aussi que le nombre moyen de jours d'absence par agent et par an chez Fret SNCF est très sensiblement supérieur à celui observé chez VFLI et que cet écart s'est même accru au cours de la période examinée : en 2014, 12,8 à Fret SNCF et 6,6 à VFLI contre respectivement 10,5 et 6,9 en 2009.

l'impossibilité d'avoir un suivi des marchandises[306]. Tous les intervenants font des pertes au point qu'Euro Cargo Rail met en place un plan de licenciement de 25 % de son personnel. Fret SNCF est déficitaire de 300 M€ en 2016 et 120 en 2017. Seuls Europorte filiale de Getlink (ex Eurotunnel) et VFLI (filiale SNCF)[307] sont à l'équilibre.

Pourtant une politique volontariste est possible. Encore une fois comparaison n'est pas raison mais des pays comme l'Allemagne ont vu une augmentation de la part du fret ferroviaire à la suite d'actions politiques du Gouvernement.

La question centrale reste qu'il est partout affirmé que :

- le transport routier a un impact négatif sur l'environnement (un train = 50 camions)[308],
- il est cause de multiples accidents (le rail est 7 fois plus sûr que le routier),
- il est cause de la dégradation des routes,
- le fret rail est un élément essentiel de la cohésion du territoire.

306. Les prestations des opérateurs ferroviaires comprennent non seulement le transport proprement dit, mais également la fiabilité ou la durée de celui-ci. Or les gestionnaires de l'infrastructure ne sont pas formellement tenus de rendre publiques les données relatives à la performance du réseau, telles que les sillons alloués puis annulés, la vitesse moyenne du transport de marchandises sur le réseau, ou encore la ponctualité et la fiabilité du réseau. De ce fait, rien ne force les gestionnaires de l'infrastructure à améliorer la performance du réseau, et les expéditeurs ont du mal à obtenir des informations fiables sur le service à la clientèle offert par les opérateurs de fret ferroviaire.

307. M. Hervé Gomet, élu de la Confédération générale du travail (CGT) au Conseil économique, social et environnemental du Nord-Pas-de-Calais : *« On a parfois le sentiment d'une collusion entre la SNCF et sa filiale VFLI dans la répartition des trafics », l*aquelle serait liée au fait que les salariés de VFLI ne jouissent pas du statut des cheminots de la SNCF, ni du même cadre, notamment pour les horaires de travail. Présentée comme une compétition commerciale, la concurrence entraîne aussi un dumping social.

308. La mobilité des marchandises, une composante fondamentale du marché intérieur de l'UE, est essentielle au maintien de la compétitivité de l'industrie et des services européens. Elle a un impact considérable sur la croissance économique et la création d'emplois. Ces dernières années, le transport intérieur de marchandises dans l'UE (qui englobe les transports par chemin de fer, par route et par voie navigable) s'est stabilisé, en volume, autour de 2 300 milliards de tonnes-kilomètres par an, le transport routier comptant pour quelque 75 % de ce total.
Cependant, les transports ont également une incidence négative sur l'environnement et sur la qualité de vie des citoyens de l'UE. Ils représentent environ un tiers de la consommation d'énergie et du total des émissions de CO^2 dans l'UE. Favoriser le remplacement du transport routier par des modes de transport efficaces et durables, comme les transports par chemin de fer et par voie navigable, pourrait permettre de réduire la dépendance de l'Europe vis-à-vis des importations de pétrole ainsi que la pollution. Selon l'Agence européenne de l'environnement, les émissions de CO^2 provenant du transport ferroviaire sont 3,5 fois inférieures, en tonnes-kilomètres, à celles causées par le transport routier.
Des modes de transport plus durables permettraient également de contribuer a réduire les coûts associés a la congestion des routes, lesquels, suivant les prévisions actuelles, devraient augmenter d'environ 50 % d'ici à 2050, pour atteindre près de 200 milliards d'euros par an, et à faire baisser le nombre d'accidents lies aux transports. Outre la performance médiocre du transport ferroviaire de marchandises en termes de volume et de part modale, la vitesse commerciale moyenne des trains de marchandises dans l'UE est très faible (environ 18 km/h seulement sur un grand nombre de lignes internationales). Cela s'explique également par le manque de coopération entre les gestionnaires de l'infrastructure nationaux.

Aussi si la France ne conçoit pas que le fret rail remplit des missions de service public et qu'il doit être subventionné, le déclin va continuer. À contrario la Suisse a pris de nombreuses mesures permettant le maintien du fret sur le rail[309].

La concurrence pour le marché

Cette expression désigne la possibilité pour des autorités organisatrices de mettre en concurrence des compagnies pour une délégation de service public.

Ainsi pour les services publics (TET[310] et TER[311]), les autorités organisatrices pourront lancer des appels d'offres dès le 3 décembre 2019 et, sauf exception, aucun nouveau contrat de service public de transport ferroviaire ne pourra être attribué de gré à gré après le 25 décembre 2023.

L'organisation des transports ferroviaires régionaux de voyageurs a fait l'objet d'une expérimentation de régionalisation, faisant des Conseils régionaux les « autorités organisatrices » des transports régionaux. Cette mesure a été généralisée au 1er janvier 2002. Les Conseils régionaux signent une convention avec la SNCF sur les trajets à mettre en place, le nombre de liaisons, les tarifs, le niveau de qualité du service à offrir. Depuis 1er janvier 2016, la France compte 12 régions métropolitaines dont les compétences se sont accrues suite aux nouvelles lois de décentralisation qui prévoient le transfert à partir du 1er janvier 2017 de certaines compétences des départements : l'organisation des transports routiers non urbains de personnes et la construction, l'aménagement et l'exploitation de gares publiques routières de voyageurs. Par ailleurs, la loi portant réforme ferroviaire de 2014 a accordé aux régions la liberté tarifaire pour les parcours intra-régionaux.

Alors que la tendance était au déclin du transport ferroviaire régional, la décentralisation a permis une amélioration de l'offre et de la qualité de service, qui, conjuguée avec des politiques tarifaires régionales, a permis une croissance de 55 % du nombre de voyageurs-kms de 1997 à 2007, même si la part modale reste faible. En ne considérant que les déplacements régionaux de province, la part de marché des transports express régionaux (TER) a été de 15 % en 2013, alors qu'elle était de 8 % avant la décentralisation. Entre 2002 et 2011, les subventions des régions aux TER en France ont progressé de plus de 80 %.

La loi du 14 juin 2018

Elle inscrit dans le paysage français l'ouverture à la concurrence du transport voyageurs décidée par les instances européennes après le fret. Cette ouverture se fera toutefois suivant un calendrier différent selon les domaines :

- TGV : à partir de décembre 2020.
- Trains régionaux (TER) : l'ouverture se fera au rythme souhaité par chaque région. Dès décembre 2019, la mise en concurrence sera possible. Jusqu'en décembre 2023, les régions pourront continuer à attribuer des contrats à la SNCF, pour une durée maximale de 10 ans. Passée cette date, tous les contrats seront obligatoirement mis en concurrence.
- Île-de-France : entre 2023 et 2033 pour les lignes Transilien existantes ; entre 2033 et 2039 pour les RER C, D et E ; en 2039 pour les RER A et B.

309. La Suisse, bien qu'étant un pays relativement petit, montagneux et dépourvu d'industrie lourde importante, est parvenue à maintenir la part modale du fret ferroviaire à un niveau supérieure à 40 % depuis 2000, avec un pic à 48 % en 2013. Des mesures réglementaires (redevance poids lourds, subventions pour le transport combiné, interdiction de circuler la nuit et le week-end, restrictions quant au poids et à la dimension maximaux autorisés des camions, etc.) combinées à des investissements dans la rénovation et la construction de nouvelles lignes ferroviaires (en particulier des tunnels transalpins) ont contribué à améliorer la performance du transport ferroviaire de marchandises en Suisse.

310. TET : Train d'Equilibre du Territoire.

311. TER : Transport Express Régional.

Eléments de synthèse

Alors que les tenants de la libéralisation - pour lesquels la concurrence règle tous les problèmes -, s'appuient sur des études comparatives entre différents pays européens pour le démontrer, il convient de souligner que ces comparaisons internationales sont à prendre avec beaucoup de précautions vues les spécificités de chaque pays sur les plans économiques, géographiques, politiques, écologiques et sociaux.

Depuis la première directive on a assisté à la construction non encore achevée d'un territoire ferroviaire européen et à l'émergence de groupes ferroviaires transnationaux. Si ces deux points peuvent être considérés comme positifs, il n'en reste pas moins que de multiples questions doivent encore trouver des solutions satisfaisantes.

La principale est que malgré l'affirmation moult fois répétée par les instances européennes de l'importance du rail, son déclin relatif continue.

Il faut donc affirmer qu'il reste des missions de service public, car c'est le rôle de l'État et des collectivités territoriales d'internaliser les externalités notamment lorsqu'elles sont négatives. Ainsi dans le domaine du transport par exemple :

1. Alors que la prise de conscience des problèmes écologiques et notamment du réchauffement climatique, questions non prises en compte dans les premières directives, le constat est clair : le rail est moins polluant que la route (les émissions de CO^2 sont beaucoup plus faibles).
2. De même tous les Gouvernements souhaitent agir pour abaisser le nombre de morts dans les transports et de ce point de vue le rail est beaucoup plus sûr.
3. Du point de vue des coûts il faut également prendre en compte le fait que les camions sont responsables de la détérioration des routes.
4. Le rail participe également à la cohésion territoriale.

Dans ces conditions il est normal que les autorités publiques interviennent massivement pour définir et financer ces missions de service public. Cela implique trois choses :

1. Des autorités de régulations indépendantes, compétentes et disposant de moyens suffisants pour exercer leur métier.
2. Qu'elles puissent voir leur compétence sur l'ensemble du secteur transport et non sur le seul rail.
3. Une implication plus forte de l'Union européenne :
   - ✦ du point de vue budgétaire, notamment pour favoriser le développement du rail dans les pays sous équipés,
   - ✦ pour faire avancer plus rapidement l'interopérabilité des réseaux,
   - ✦ pour favoriser une coordination des autorités de régulation et une harmonisation des pratiques.

ANNEXES

ANNEXE 1 - LE GROUPE SNCF

La SNCF de 2018 n'a plus grand-chose à voir avec celle de 1945 qui a œuvré à la reconstruction du pays. C'est aujourd'hui un groupe ayant des centaines de filiales (1000 à 1200 suivant les sources, il en comptait 127 il y a dix ans) intervenant dans 120 pays et dont les activités vont des parkings aux métros, aux bus… et aussi aux trains. Le groupe a pour perspective en 2022 de faire 50 % de son chiffre d'affaire en France, 25 % en Europe et 25 % dans le reste du monde. 50 % du chiffre d'affaires sera réalisé dans les filiales. Actuellement le groupe compte 148 000 agents sous statuts et 115 000 salariés dans ses filiales. En dehors des trois EPICs on remarque 15 filiales principales dont deux très importantes, Kéolis et Géodis.

Kéolis compte 58 300 salariés et gère une flotte de 23 000 bus. La société est aussi présente sur les activités de métros et de tramways. Son chiffre d'affaires a été de 5,4 milliards d'euros en 2017.

Géodis est une société spécialisée dans la logistique, la messagerie, l'express, le transport routier en charge complète et le commerce transitaire, elle est rattachée à la branche SNCF logistics. La société compte 40 000 salariés et est le 8e mondial du secteur, 4e en Europe. Elle est présente dans 67 pays. Son chiffre d'affaires a été de 7.9 milliards d'euros en 2016.

ANNEXE 2 STATISTIQUES

(source XERFI)

Les acteurs

Il existe une cinquantaine d'entreprises intervenant sur le réseau français pour un chiffre d'affaires évalué à 21 milliards d'euros en 2016.

SNCF mobilités 14,7 milliards d'euros (29,5 CA consolidé)

SNCF réseau 5,8 milliards d'euros

Colas Rail 622 millions d'euros (filiale du groupe Bouygues)

Ermewa 318 millions d'euros (filiale SNCF)

Ermewa ferroviaire 194 millions d'euros (filiale SNCF)

Euro Cargo Rail 178 millions d'euros (filiale de la DB)

Europorte France 81 millions d'euros (groupe Euro tunnel)

Forwardis 107 millions d'euros (filiale SNCF)

IDTGV 248 millions d'euros (filiale SNCF)

Naviland Cargo 91 millions d'euros (filiale SNCF)

STVA 146 millions d'euros (groupe CAT)

VFLI 147 millions d'euros (filiale SNCF)

Le transport intérieur terrestre de marchandises en France en milliards de tonnes Km (2016, %)

Routier	87,1
Fluvial	2,3
Ferroviaire	10,6

Le transport intérieur de voyageurs en France en milliards de voyageurs km (2016, %)

Véhicules particuliers	79,5
Véhicules routiers collectifs	7,7
Ferroviaire	11,3
Aérien	1,5

Répartition du Chiffre d'affaires (2016 en %)

Aérien	34,8
Maritime	2,2
Autocars	12,2
Ferroviaire	36,9
Trams, métros, bus	13,9

Evolution du transport intérieur voyageurs (base 100 en 2005)

	2010	**2015**
SNCF	112,7	117,7
Métro, RER	109,3	*114,2*
Aérien	98,6	*120,7*
Autobus, cars	121,9	*126,6*
Véhicules particuliers	98,8	*102,1*

Evolution du transport intérieur marchandises (base 100 en 2005)

	2010	**2015**
Ferroviaire	73,6	84,2
Routier	95,6	*89,3*
Fluvial	102,6	*95*

Evolution des prix à la consommation du transport ferroviaire de voyageurs (base 100 en 2005)

	2010	2015
Prix	112	129,4

Trafic ferroviaire de fret par type de produits (2015 en %)

Produits manufacturés	20,3
Matériaux de construction	18,5
Produits de l'extraction	8,3
Produits agricoles et alimentaires	16,3
Autres	36,9

LA FRANCE ET L'EUROPÉANISATION DE L'ÉLECTRICITÉ

Appréhender les transformations du système électrique en France et les effets de la libéralisation, implique de revenir synthétiquement sur les spécificités de son histoire.

1. LES ORIGINES

L'« innovation électrique » est mise en œuvre dans la seconde moitié du XIXè siècle par des initiatives décentralisées, privées et concurrentielles (un générateur pour un atelier ou un usage)[312].

Les progrès technologiques amènent la création de premiers réseaux et les communes organisent l'occupation du domaine public. L'électricité est un service public local avec également un encadrement national dans un pays où l'État a construit la nation…

Les innovations technologiques, les initiatives d'acteurs et le jeu de la concurrence amènent tout à la fois normalisations, concentrations et constitution de systèmes intégrés production-transport-distribution. Les opérateurs cherchent à constituer des zones exclusives et se met en place, à côté de quelques opérateurs publics communaux ou intercommunaux, un oligopole de deux grandes compagnies privées, qui structurent le marché.

Dans les années 1930, cet oligopole fait l'objet de nombreuses critiques en termes d'abus de position dominante : des tarifs trop élevés, une desserte des zones les plus rentables - en particulier urbaines, des sous-investissements au regard du potentiel d'équipement hydraulique du pays.

2. DES ANNÉES 1940 AUX ANNÉES 1980 : LE « MODÈLE EDF »

La guerre, l'occupation, les débats et propositions du Conseil national de la Résistance, les besoins de reconstruction d'après-guerre, comme la critique des abus antérieurs des opérateurs privés conduisent à la Loi de nationalisation du 8 avril 1946, qui fait l'objet d'un quasi consensus et à la

312. Alain Beltran (1991), *La fée Électricité*, Gallimard

création d'Électricité de France (EDF), Établissement public industriel et commercial (EPIC) doté d'un quasi-monopole de production, de distribution et de commercialisation, un monopole national de transport, d'importations et d'exportations, encadré par le principe de « spécialité » (interdiction d'autres activités), en charge du système intégré production-transport-distribution et avec la référence implicite aux principes du service public.

Se met alors en place un « modèle EDF »[313], qui va rester pour l'essentiel stable pendant 50 ans. Il est fondé sur des valeurs communes que sont la foi dans la science, la technique et le progrès, les références aux principes d'égalité, de continuité et de mutabilité du service public, la mobilisation de toutes les énergies pour répondre aux besoins, relever les défis de l'électrification universelle du pays et du doublement de la consommation tous les 10 ans jusqu'aux années 1970. Ce modèle va reposer sur un compromis conflictuel de trois acteurs majeurs : les dirigeants politiques et administratifs, les dirigeants d'EDF et le syndicat largement majoritaire (CGT) - qui a œuvré pour que la nationalisation s'accompagne d'un statut du personnel -, qui se retrouveront ensemble pour relever les principaux défis jusqu'à la mise en œuvre de l'ambitieux programme d'équipement nucléaire des années 1970.

Ce « modèle EDF » va déboucher sur une place prépondérante d'EDF dans le paysage énergétique français, fondée sur l'accumulation des compétences et expertises qui conduira à parler d'EDF, sur la base même des défis que relèvera l'entreprise, comme concepteur de la politique énergétique française ou même pour certains comme « État EDF »[314].

3. LES ANNÉES 1990 ET 2000 : L'OUVERTURE PROGRESSIVE À LA CONCURRENCE

Même si les électriciens n'ont pas attendu la construction européenne pour développer des relations de solidarité avec leurs collègues des autres pays européens, le processus d'européanisation engagé avec la CECA, et les traités de Rome (Euratom et CEE), va interroger le « modèle EDF ».

Jusqu'à l'Acte unique de 1986, le consensus des États européens de laisser chacun d'entre eux continuer à définir, organiser, gérer et financer ses services publics selon ses traditions et caractères nationaux, débouche sur un statu quo, en dépit des travaux et propositions communautaires initiées dès la fin des années 1950.

L'Acte unique débouchera sur une première stratégie partagée entre les acteurs nationaux : nul besoin de modifier un « système qui marche » et donne une satisfaction générale. Les arguments techniques sont mobilisés à cette fin : l'électricité « n'est pas un produit comme une autre », elle ne se stocke pas, sa production doit égaler à tous moments sa consommation, l'optimum technico-économique est le monopole intégré national, etc.

Les acteurs français et EDF vont déployer toute une série d'initiatives au Conseil des ministres, au sein du Parlement européen, avec la création d'EURELECTRIC regroupant les opérateurs historiques, pour s'opposer à toute forme de règles communes européennes de « marché intérieur » et de libéralisation.

La France sera cependant à l'initiative d'un premier accroc, avec la demande d'une « directive transit » reposant sur les règles européennes de libre circulation afin d'empêcher l'Espagne d'interdire l'exportation d'électricité française au Portugal.

Devant l'effritement progressif du large consensus européen initial, un accord défensif franco-allemand permettant de réunir la minorité de blocage au Conseil sera élaboré pour éviter de mettre en cause les spécificités des systèmes électriques nationaux de chacun des pays.

313. Michel Wieviorka et Sylvaine Trinh (1989), *Le modèle EDF*, La Découverte

314. Sylvie O'Dy et Frédérique de Gravelaine (1978), *L'Etat EDF*, Alain Moreau éd.

Mais cette stratégie finira par échouer en 1996[315] et la première directive européenne marché intérieur de l'électricité sera adoptée en 1996, engageant un processus progressif de libéralisation accompagné cependant de la possible définition d'obligations de service public.

La transposition en droit français de la directive « marché intérieur » par la loi du 10 février 2000 relative « à la modernisation et au développement du service public de l'électricité », engage la libéralisation pour les clients industriels et s'accompagne - paradoxe - de la première définition législative des missions et obligations de service public. Des compléments seront définis avec les différents « paquets » européens.

C'est ainsi que sont précisés en particulier que le service public de l'électricité :

- a pour objet de garantir, dans le respect de l'intérêt général, l'approvisionnement en électricité sur l'ensemble du territoire national,
- dans le cadre de la politique énergétique, contribue à l'indépendance et à la sécurité d'approvisionnement, à la qualité de l'air et à la lutte contre l'effet de serre, à la gestion optimale et au développement des ressources nationales, à la maîtrise de la demande d'énergie, à la compétitivité de l'activité économique et à la maîtrise des choix technologiques d'avenir, comme à l'utilisation rationnelle de l'énergie,
- concourt à la cohésion sociale, à la lutte contre les exclusions, au développement équilibré du territoire, dans le respect de l'environnement, à la recherche et au progrès technologique, ainsi qu'à la défense et à la sécurité publique,
- matérialisant le droit de tous à l'électricité, produit de première nécessité, il est géré dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité et dans les meilleures conditions de sécurité, de qualité, de coûts, de prix et d'efficacité économique, sociale et énergétique,
- assure les missions de développement équilibré de l'approvisionnement en électricité, de développement et d'exploitation des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité ainsi que de fourniture d'électricité.

En même temps, la loi du 10 février 2000 instaure le principe de l'extension des dispositions du statut national des industries électriques et gazières concomitant à la nationalisation d'EDF et de GDF, à l'ensemble des personnels de la branche.

Tout comme la loi de nationalisation de 1946 n'avait pas « nationalisé » et intégré à EDF les opérateurs déjà publics (centrales de production de la SNCF et des Charbonnages de France, régies de distribution), la loi de 2000 ne change pas l'« héritage » tenant aux concessions (de distribution concernant les réseaux, de production pour le « petit hydraulique ») se limitant à préciser que les concédants doivent obligatoirement « déléguer » la gestion à EDF, alors EPIC.

Par la loi n°2004-803 du 9 août 2004, EDF-EPIC a été transformé en société anonyme. Son capital a été transféré à l'État, qui selon les dispositions de l'article 24 de cette loi en détient 70 % au moins. Cela a permis l'ouverture de son capital et sa mise en bourse. Mais cela ouvre la « boite de Pandore » des règles antérieures donnant le monopole à EDF EPIC.

Depuis le 1er juillet 2007, tous les consommateurs ont la possibilité de choisir leur fournisseur d'électricité.

La loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant organisation du marché de l'électricité (loi NOME), réorganise le marché de l'électricité pour permettre une ouverture effective du marché. Elle vise à assurer aux fournisseurs alternatifs un droit d'accès à l'« électricité nucléaire historique » au prix régulé de 42€/MWh depuis le 1er janvier 2012, de manière transitoire et limité en volume à des conditions équivalentes à celles dont bénéficie le fournisseur historique EDF, tout en permettant la préservation du parc nucléaire historique d'EDF (assurer le financement du parc existant en permet-

315. Pierre Bauby et Frédéric Varone, (2007), "Europeanization of the French electricity policy: four paradoxes", *Journal of European Public Policy*, 14:7, October 2007

tant à EDF de sécuriser ses engagements à long terme pour le démantèlement et la gestion des déchets et également réaliser les investissements nécessaires à l'allongement de la durée d'exploitation des réacteurs de son parc historique) et en maintenant des prix régulés pour les consommateurs finals en France.

La loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 (loi « Brottes ») prévoit l'ouverture du Tarif de Première Nécessité (TPN) à tous les fournisseurs d'énergie, ainsi que l'élargissement des tarifs sociaux à de nouveaux ayant-droits en fonction des revenus fiscaux. La loi instaure que les clients TPN ou TSS (Tarif Spécial Solidarité) bénéficient d'une protection renforcée durant la trêve hivernale, se traduisant par le maintien de l'alimentation électrique à pleine puissance, même en cas de défaut de règlement. Au 1er janvier 2018, les tarifs sociaux sont remplacés par le Chèque énergie attribué chaque année en fonction des revenus et de la composition de chaque foyer. Il est adressé automatiquement sur la base des revenus déclarés auprès des services fiscaux.

La loi no 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte fixe les grands objectifs d'un nouveau modèle énergétique français, dans le cadre mondial et européen et vise aussi à encourager une « croissance verte », à réduire la facture énergétique et à favoriser des énergies dites « nouvelles », propres et sûres. Elle comporte aussi des dispositions favorisant l'économie circulaire et la gestion des déchets. Le texte fixe comme objectifs : émissions de gaz à effet de serre réduites de 40 % à l'horizon 2030 et divisées par quatre d'ici 2050 ; consommation énergétique finale divisée par deux en 2050 par rapport à 2012 avec une part des énergies renouvelables portée à 32 % en 2030 ; la part du nucléaire dans l'électricité doit être ramenée à 50 % en 2025.

La situation actuelle des « marchés de l'électricité »

Les marchés de l'électricité en France ont d'abord été marqués par l'arrivée de nouveaux opérateurs ; soit nationaux, soit des anciens opérateurs historiques des pays européens voisins, la plupart se limitant à la commercialisation. Progressivement on a assisté à une oligopolisation avec trois opérateurs majeurs, qui structurent les marchés : EDF, Engie (ex Gaz de France, puis GDF-Suez), puis Total (qui a acheté Direct énergie, qui en 2017 était le troisième opérateur, avec 2,2 millions de sites clients).

En 2017, 4,5 % de l'électricité produite vient des parcs éoliens et moins de 2 % des panneaux solaires. 75 % de la production vient des centrales nucléaires. Cependant au deuxième trimestre 2018, le taux de production des énergies vertes (hydroélectricité, éolien, solaire, biomasse) a atteint 31 % de l'électricité consommée en France, compte tenu en particulier de la bonne hydraulicité[316].

Plus d'un tiers de la facture des clients est consacré à la « fiscalité », avec en particulier la « contribution au service public de l'électricité ». 68 % du total correspond au soutien aux énergies renouvelables - 33 % pour le solaire photovoltaïque, 17 % pour l'éolien. Le total est estimé à 7,78 milliards d'euros pour 2019, en hausse de 12 % par rapport à 2017 et de 250 % depuis 2011 (données CRE du 16 juillet 2018).

L'Observatoire de la CRE souligne que pour les clients résidentiels, le développement des sites en offre de marché a continué à évoluer au premier trimestre 2018 à un rythme soutenu en électricité (+6,1 %). 6 252 000 sites, sur un total de 32,5 millions, sont désormais en offre de marché (19 %), la quasi-totalité d'entre eux ayant choisi un fournisseur alternatif (6 149 000).

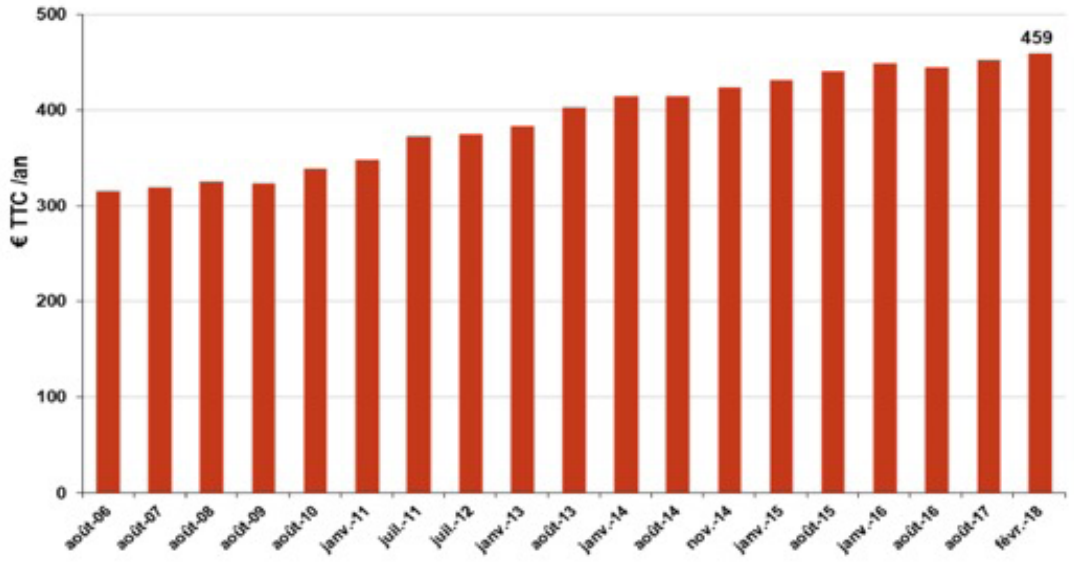
Pour les clients non résidentiels, sur un total de 5 millions de sites non résidentiels, 1 838 000 sites sont en offre de marché au premier trimestre 2018.

En matière de tarifs régulés, on constate des augmentations limitées mais régulières.

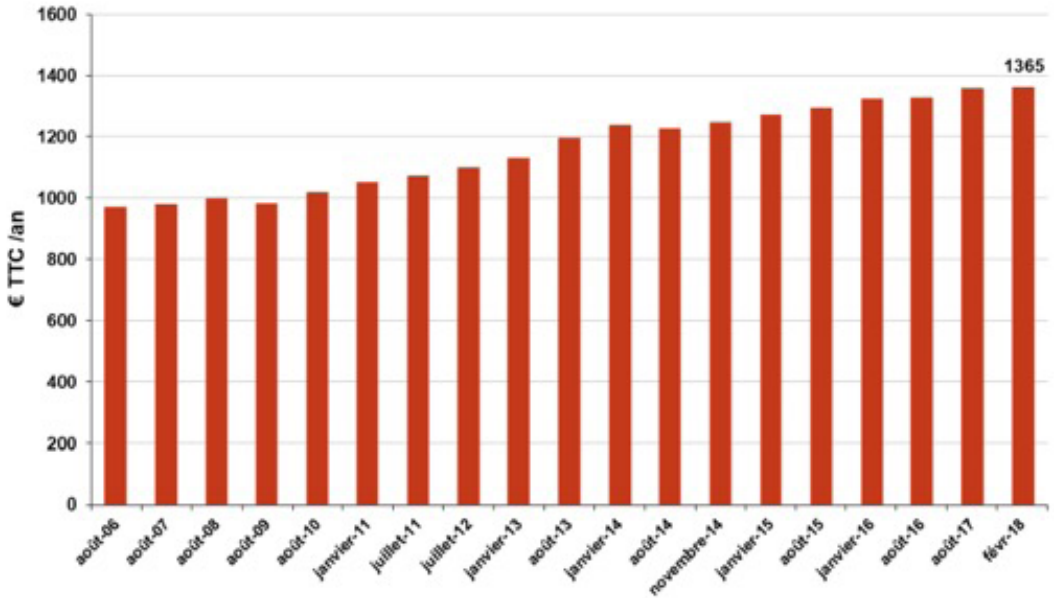
---

316. Communiqué commun du SER (Syndicat des énergies renouvelables), RTE, Enedis, ADEEF, 31 juillet 2018

EVOLUTION DE LA FACTURE ANNUELLE D'ÉLECTRICITÉ POUR UN CLIENT MOYEN AU TARIF BASE 6 KVA (SOURCE CRE)



ÉVOLUTION DE LA FACTURE ANNUELLE D'ÉLECTRICITÉ POUR UN CLIENT MOYEN AU TARIF HP/HC 9KVA (SOURCE CRE)



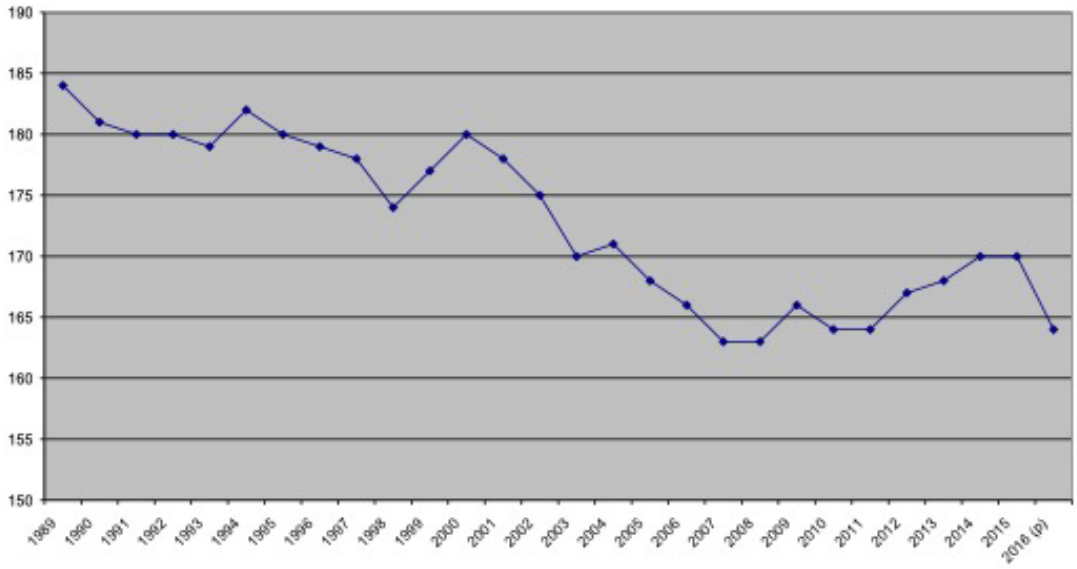
Les prix non régulés comportent 3 composantes (cf. ci-dessus) : les prix de l'énergie, qui relèvent pour une part des évolutions des marchés de gros, avec depuis quelques années des tendances à des diminutions du fait tout à la fois de baisses de consommation du fait de la maîtrise de l'énergie et de l'arrivée de nouveaux producteurs avec en particulier l'émergence décentralisée d'énergies renouvelables ; la rémunération de transport dans les réseaux, identique dans tous les cas ; des taxes et des contributions intitulées « contributions au service public de l'électricité ». Des commercialisateurs parviennent ainsi à proposer des offres commerciales qui peuvent être inférieurs aux

tarifs régulés, mais sans garantie à long terme (un client qui choisit une offre … de marché ne peut « revenir » au tarif régulé).

Nombre et nature des emplois. Il n'existe pas encore aujourd'hui de statistiques publiques complètes et détaillées sur les effets (aussi bien quantitatifs que qualitatifs) en termes d'emploi des profondes réorganisations intervenues depuis 20 ans en France dans le domaine de l'énergie.

Il n'existe qu'une série publiée par l'INSEE qui fait état d'un léger recul du nombre d'emplois salariés sur les 30 dernières années.

EMPLOI SALARIÉ (FRANCE MÉTROPOLITAINE - PRODUCTION ET DISTRIBUTION D'ÉLECTRICITÉ, DE GAZ, DE VAPEUR ET D'AIR CONDITIONNÉ



EDF a toujours eu recours à des opérateurs sous-traitants pour certains travaux (pour des travaux sur les lignes et pour des travaux d'entretien – car il fallait être français pour être statutaire). Ainsi, depuis la fin des années 1980, la maintenance des centrales nucléaires repose à plus de 80 % sur des salariés non statutaires extérieurs[317].

Davantage de transparence et définition législative des missions de service public. L'organisation du système électrique tel qu'il existe aujourd'hui est la résultante à la fois d'une construction historique, de l'influence des règles européennes et d'objectifs nationaux propres. C'est ainsi que les lois successives de transposition des directives européennes ont amené les autorités publiques françaises à définir précisément ce qu'est le service public de l'électricité, ses missions et obligations, alors qu'aucun texte législatif ne l'avait fait jusque-là en France.

L'évolution des coupures d'électricité (par exemple, 500 000 en 1992 - soit 2 % des clients d'EDF[318], 670 000 coupures pendant l'hiver 1994-1995, 400 000 coupures pendant l'hiver 1995-1996[319]) a

317. Marie Ghis Malfilatre, « La CGT face au problème de la sous-traitance nucléaire à EDF. Le cas de la mobilisation de Chinon (1987-1997) », *Sociologie du travail* [En ligne], Vol. 59 - n° 1 | Janvier-Mars 2017. URL : http://journals.openedition.org/sdt/570 ; DOI : 10.4000/sdt.570. Voir aussi le Rapport sur la sûreté et la sécurité des installations nucléaires enregistre sous le n° 1 122, Assemblée nationale, 28 juin 2018, URL : http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/surete_securite_installations_nucleaires#surete_securite_installations_nucleaires_ce.

318. https://www.senat.fr/rap/l98-502/l98-5022.html

319. cf. EDF dans *Le Monde*, 7 novembre 1996, et cf. le Médiateur de l'énergie dans L'Express, 15.03.2017.

conduit en 1998 à l'introduction du droit au maintien de la fourniture d'énergie en cas de non-paiement des factures, jusqu'à l'intervention d'un dispositif d'aide financière. Cela a pu contribuer à la diminution du nombre des coupures (par exemple, en 2003, seulement 225 000 ont été enregistrées[320]), mais des problèmes importants demeuraient pendant l'hiver. Depuis 2013, la Loi Brottes interdit les coupures entre le 31 octobre et le 31 mars de chaque année. Toutefois, le Médiateur de l'électricité a fait état de 478 000 coupures sur 7 mois en 2016, signe que les difficultés de paiement et la précarité énergétique ne sont pas absorbées même si les efforts d'aide pour le paiement des factures ont augmenté.

Concessions hydrauliques. L'hydraulique est l'énergie verte dont la production est la plus compétitive et la seule modulable, lorsqu'elle est souvent associée à un réservoir. En 2008, avec 280 concessions (signées pour 75 ans à partir de 1919) - soit 87 % du total - et une puissance installée de 20 400 MW (sur un total de 25 000 MW pour la France), EDF était le principal exploitant du domaine hydroélectrique français et le premier hydroélectricien de l'UE. Le groupe GDF Suez (aujourd'hui ENGIE) est devenu dans la foulée de la loi de 2000 transposant la directive européenne de 1996 (cf. ci-dessus) l'actionnaire de référence de la Compagnie nationale du Rhône - CNR et propriétaire de la Société hydroélectrique du Midi - SHEM, ex-filiale de la SNCF. La CNR dispose d'une concession unique pour 17 aménagements en service sur le Rhône (soit 2940 MW) et de 28 concessions opérées par SHEM (pour un total de 620 MW). En vertu de la loi du 16 octobre 1919, au terme de la concession, le concessionnaire sortant possédait un droit de préférence.

La Loi Sapin de 1993 a exigé la procédure d'appel d'offres pour des concessions de plus de 4,5 mégawatts (MW). En pratique, les ouvrages ont été renouvelés de gré à gré entre l'État et les opérateurs en place, sans mise en concurrence. La Commission européenne a ouvert une procédure d'infraction contre la France en 2006 contestant le droit de préférence au concessionnaire sortant, EDF ayant changé de statut juridique (d'EPIC en société anonyme). Cette procédure fait suite à des procédures ouvertes dans les années 1990 mais suspendues par les engagements pris par la France d'adapter son cadre juridique.

En 2008, a été lancé le processus de mise en concurrence des concessions hydrauliques en France lors de leur renouvellement (décret Borloo). La concurrence était vue aussi comme un levier pour relancer l'hydraulique, le paquet énergie de 2008 de l'UE ayant exigé que la France atteigne 23 % d'énergies renouvelables dans son mix énergétique en 2020 et le Grenelle de l'environnement prévoyant une augmentation de la puissance hydraulique installée de 2 500 MW (+ 10 %) d'ici 2020.[321] Elle est aussi l'occasion de permettre à l'État de percevoir une redevance *"lors du renouvellement des concessions d'hydroélectricité"* (cf. la loi de finances rectificative de 2006 ; voir aussi en ce sens le référé de la Cour des comptes du 21 juin 2013 qui évoque aussi le « grave retard » de mise en œuvre des dispositions de cette loi).

L'ouverture à la concurrence du renouvellement des concessions visait aussi à reconfigurer le poids des opérateurs sur ce marché. Toutefois, la mise en œuvre du processus a connu des reports et des oppositions[322].

En 2014, la Directive européenne sur l'attribution des concessions réglemente les conditions de leur attribution.

La Loi de transition énergétique pour la croissance verte adoptée en France en août 2015 prévoit

320. http://www.sortirdunucleaire.org/EDF-est-critiquee-pour-la-severite

321. Jean-Michel Bezat, *« Les candidats à l'exploitation des barrages français se bousculent », Le Monde,* Vendredi 7 août 2009.

322. Pour le syndicat CGT, l'hydroélectricité est le fruit d'une longue construction industrielle nationale dans laquelle l'entreprise publique EDF a joué un rôle majeur et a assuré le financement des investissements. Elle devrait être préservée dans le secteur public, pour créer non pas une concurrence entre opérateurs publics et privés mais une renationalisation permettant des synergies, des coopérations, du partage.

la mise en concurrence des concessions échues, la possibilité de prolonger des concessions contre investissements et celle de créer des sociétés d'Economie Mixte Hydroélectrique dont l'actionnariat devra comprendre au moins un opérateur privé détenant entre 34 et 66 % du capital, et un ou plusieurs actionnaires publics (collectivité territoriale ou regroupement) pour l'autre part.

En octobre 2015, la Commission européenne a mis en demeure la France pour retard d'application de l'ouverture à la concurrence des concessions hydrauliques. En mars 2017, le gouvernement a répondu par une proposition de prolongement de quelques concessions contre investissements, de mise à disposition d'un volume de MW hydraulique à prix de marché et d'ouverture à la concurrence des concessions en délais glissants. Cette proposition est refusée par la Commission européenne en octobre 2017. En février 2018, le Gouvernement a décidé l'établissement d'un calendrier de mise en concurrence allant de 2018 à 2021 pour 4 000 MW de concessions échues et l'introduction d'un seuil de puissance par opérateur.

Concessions de distribution d'électricité. Les collectivités locales gardent des compétences en matière d'énergie et leur rôle semble à l'avenir (re)devenir important. Historiquement, dès la fin du XIX^{e} siècle, les collectivités territoriales ont été amenées à gérer des concessions de distribution pour occupation du domaine public par les réseaux des entreprises privées. La loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie a consacré le pouvoir concédant des communes en matière de distribution d'électricité. Quelques collectivités ont mis également en place des régies de production et de distribution de gaz et d'électricité. Après la nationalisation de 1946, les collectivités restent propriétaires des installations et autorités concédantes de la distribution publique d'électricité. Toutefois, à partir de cette date, elles ne choisissent plus le concessionnaire, qui est désigné par la loi de nationalisation comme étant l'opérateur national en charge d'exercer le monopole de la distribution. De même, les principales obligations imposées au concessionnaire inscrites dans le contrat de concession sont d'ordre normatif et l'État fixe les tarifs administrés. Si la loi maintient les régies municipales existantes en 1946 et admet des sociétés d'économie mixte, leur rôle restera minoritaire.

Le processus de libéralisation lancé dans les années 1990 a ouvert de nouvelles perspectives pour le marché de distribution de l'électricité mais le monopole de distribution confié à EDF a été inscrit dans la loi de 2000. Pour autant, la directive européenne de 2014 sur les concessions peut rouvrir la question lors de l'arrivée à l'échéance des contrats de concession (conclus pour une durée d'environ 30 ans) : en 2017, des négociations sur le modèle contractuel servant à la renégociation des contrats locaux ont eu lieu. Un tel modèle a été validé par la FNCCR, France urbaine, Enedis et EDF fin 2017[323]. Il vise, entre autres, la mise en place d'une programmation pluriannuelle des investissements et à renforcer l'information que doit transmettre le concessionnaire aux autorités concédantes (avec des exigences d'informations allant au-delà de ce que prévoit le Décret n°2016-496 du 21 avril 2016 relatif au compte rendu annuel d'activité des concessions d'électricité). Plus largement, le processus d'européanisation, les objectifs de développement des énergies renouvelables et de protection de l'environnement vont conduire à développer le rôle des collectivités territoriales dans le domaine énergétique (pour certaines, jusqu'à viser l'« indépendance/autonomie énergétique »).

4. DES MUTATIONS TECHNOLOGIQUES, ÉCONOMIQUES, SOCIÉTALES ESSENTIELLES

On aurait tort de limiter l'analyse de l'évolution du système électrique français aux effets des mesures de libéralisation et d'ouverture à la concurrence. En fait, il est confronté à une série de ruptures majeures, certaines mettant en cause ce qui semblait être des « acquis » atemporels.

323. Morgan Boëdec, « Distribution d'électricité : les collectivités reprennent la main », 28 juin 2018, https://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr/cs/ContentServer?pagename=Territoires/Articles/Articles&cid=1250281343231

1. Nous passons d'une croissance exponentielle de la consommation, des années 1950 aux années 1970, à une stabilité et même à des baisses. Les « modèles économiques » traditionnels des opérateurs électriciens sont partout sur la sellette.
2. L'objectif des politiques énergétiques n'est plus tant de produire plus que d'améliorer l'efficacité énergétique. Aujourd'hui, les investissements les plus pertinents et les plus « rentables » visent les économies d'énergie, l'efficacité énergétique, qu'il s'agisse des logements et de tous les bâtiments, des transports ou des process industriels.
3. Nous avons vécu pendant plus d'un siècle avec une logique technico-économique fortement structurante, celle des rendements croissants à la production d'électricité. Les électriciens ont partout développé d'intenses recherches pour conduire une « course à la taille ». Aujourd'hui les énergies renouvelables deviennent compétitives… Peu importe à quelles dates et dans quels lieux précis, mais les courbes de coûts se croisent ; pour paraphraser ce qu'aurait dit Galilée à propos de la forme de la terre, « et pourtant elles se croisent… ».
4. Il était avéré, comme une « évidence » que pour l'essentiel l'électricité ne se stockait pas, ce qui imposait un équilibre permanent entre production et consommation, quels que soient les aléas. Les progrès technologiques amènent de fortes diminutions de coûts des batteries et conduisent à envisager le stockage comme solution aux fortes évolutions des consommations dans la journée et dans l'année.
5. Jusqu'ici l'« environnement » était appréhendé par les acteurs du secteur de l'énergie comme un « output », une « externalité ». Les enjeux environnementaux deviennent partout des « input » essentiels des politiques et stratégies énergétiques. C'est ainsi que la « décarbonisation » structure les choix et politiques énergétiques de chaque niveau territorial jusqu'aux conférences mondiales (COP).
6. Les pays européens ont disposé de ressources énergétiques « nationales » très différentes selon leurs caractéristiques géographiques et géologiques et selon les périodes historiques. Certains étaient structurellement exportateurs d'énergie, alors que d'autres devaient importer et faire face à des enjeux d'indépendance énergétique. Jusqu'en 2009, la construction européenne laissait en conséquence chacun des États membres conduire sa propre politique énergétique nationale. Aujourd'hui, tous les pays européens deviennent progressivement importateurs nets d'énergie. Cela a généré un nouvel intérêt commun aux États membres de l'UE, ce qui les a conduits à initier dans le traité de Lisbonne une nouvelle politique commune (titre XXI énergie), puis à parler d'une « Union de l'énergie ». Mais le traité laisse aux États membres le choix de leurs sources et de leur mix énergétique. L'Union de l'énergie repose sur le principe de subsidiarité : dans le cadre de l'établissement ou du fonctionnement du marché intérieur et en tenant compte de l'exigence de préserver et d'améliorer l'environnement, la politique de l'Union dans le domaine de l'énergie vise, dans un esprit de solidarité entre les États membres à assurer le fonctionnement du marché de l'énergie, à assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique dans l'Union, à promouvoir l'efficacité énergétique et les économies d'énergie ainsi que le développement des énergies nouvelles et renouvelables et à promouvoir l'interconnexion des réseaux énergétiques. Les mesures nécessaires pour atteindre ces objectifs n'affectent pas le droit d'un État membre de déterminer les conditions d'exploitation de ses ressources énergétiques, son choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique).
7. Les initiatives européennes en matière d'énergie - en dehors de la CECA et d'Euratom - ont été fondées, des années 1990 aux années 2000, sur la réalisation des marchés intérieurs de l'électricité et du gaz, reposant sur des logiques de marché et de concurrence - cependant accompagnées de la définition d'obligations de service public ou, pour l'électricité, de service universel, dont l'essentiel repose sur des initiatives des États membres. En fait, on constate que compte tenu des caractéristiques spécifiques de l'électricité il n'existe pas - et ne peut exister - de marché intérieur homogène et fluide, mais des marchés régionaux, ce qui conduit à reposer la question des objectifs et finalités de l'Union de l'énergie.

8. Dans la plupart des pays européens, on a assisté à la mise en place d'un « modèle industriel » intégré de l'électricité - production, réseaux de transports et de distribution, commercialisation - le plus souvent centralisé, avec un opérateur public disposant d'un monopole. Aujourd'hui, on voit se développer des logiques de décentralisation et de territorialisation, en relation avec l'explosion des énergies renouvelables par nature territorialisées. Une tendance lourde structurante se développe reposant sur la volonté de maîtrise, d'autonomie, de réappropriation par les collectivités, d'auto-suffisance, de systèmes à énergie positive, avec le développement de politiques régionales, locales ou communautaires de l'énergie. ENEDIS souligne qu'on dénombre aujourd'hui en France près de 350 000 sites de production décentralisés.
9. Entre la première directive électricité de 1996 et les paquets actuels, certaines « Obligations de service public » ont été européanisées, élargies (cf. précarité et pauvreté énergétique) ou sont devenues plus contraignantes, même si l'essentiel continue à relever des décisions des États membres. Alors que l'UE s'oriente vers une disparition des prix réglementés et veut faire relever la pauvreté énergétique des politiques sociales, le « socle des droits sociaux » adopté à Goteborg le 17 novembre 2017 précise que « toute personne a le droit d'accéder à des services essentiels de qualité, y compris l'eau, l'assainissement, l'énergie, les transports, les services financiers et les communications numériques. Les personnes dans le besoin doivent bénéficier d'un soutien leur permettant d'accéder à ces services ». Ainsi se développe une nouvelle tension quant aux objectifs et au contenu de l'européanisation.
10. L'électricité s'est développée en « réseau » maillé et interconnecté progressivement étendu à de larges territoires et intégrant le foisonnement des usages. Le réseau était en quelque sorte le « cœur de réacteur » de chaque système électrique pour en assurer la continuité et la sécurité. On assiste à un double mouvement, d'une part d'extension géographique de la maille d'interconnexion, ce qui pose en Europe la question de son pilotage et de sa gouvernance qui ne peut rester de la seule compétence de chacun des État membre, d'autre part d'irruption sur le réseau d'électricité intermittente et d'initiatives très décentralisées. Cela conduit au besoin de redéfinir la fonction et l'organisation du réseau électrique pour faire converger les niveaux d'organisation - du local au continental - et les différents acteurs. Le réseau ne peut plus être le donneur d'ordres « dictatorial » qu'il a été, car il ne décide ni du vent ni du soleil !

○ ○ ○

Ces 10 ruptures ne sont pas complètement synchrones et relèvent de logiques différentes. Mais elles interagissent et « forment système ». Elles conduisent à poser la question d'un dépassement de la notion de « transition » énergétique pour aborder celle d'une « révolution » énergétique, amenant à redéfinir des systèmes énergétiques fondés sur la démocratie, la gouvernance multi-niveaux et multi-acteurs.

5. L'ÉCLATEMENT/« IMPLOSION » DU SYSTÈME ÉLECTRIQUE ET SA NÉCESSAIRE RECONSTRUCTION

Ainsi, les caractéristiques du système électrique national sont mises en cause à la fois par en haut et par en bas. Par en haut pas la compétitivité des énergies renouvelables, dont on voit en particulier les effets qu'elle engendre quant au futur mix énergétique français, à l'avenir du nucléaire aussi bien à l'échelle mondiale[324] qu'en France, compte tenu des incertitudes en matière de programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et aux missions des principaux opérateurs. Par en bas, parce que

324. Le Rapport « World Energy Investment » de l'AIE publié le 17 juillet 2018 souligne un fort ralentissement des investissements dans la construction de nouvelles centrales nucléaires dans le monde.

se développent des tendances à une dé-intégration, une « dénationalisation » des enjeux énergétiques, une réappropriation, soit par les collectivités territoriales soit pas des « communautés », de la définition et de la maîtrise de politiques énergétiques décentralisées. Va-t-on vers un éclatement ou une implosion du système électrique ?

C'est ainsi que l'on voit se développer les réflexions et initiatives autour du concept de « prosumer » [contraction des termes anglais pro(ducer) et (con)sumer] visant à faire de chaque habitant un (petit) producteur d'électricité à un moment ou à un autre, ce qui conduit à déstabiliser et donc au besoin de redéfinir le rôle des réseaux. Déjà, existent plusieurs dizaines de milliers de points d'entrée sur le réseau électrique français.

Ces mutations conduisent non à regretter le « bon vieux temps », mais à engager toute une série de redéfinitions :

- Quelle mise en œuvre du principe de subsidiarité (UE - États membres - Régions - Collectivités locales - prosumers) ?
- Quelle place et rôle des acteurs (les opérateurs, les autorités publiques, la CRE, les consommateurs et leurs organisations, etc.) ?
- Quelle pertinence d'une multitude de « marchés » - européen, national, régional, local - se chevauchant et inarticulés ?
- Quel devenir des 500 contrats de concession électrique qui vont arriver à échéance autour de 2021 ?
- La mise en concurrence du « petit hydraulique » est-elle inéluctable ?
- Quelle place des « marchés de capacité », visant à garantir une certaine sécurité d'approvisionnement ?
- Quels objectifs et missions de service public ?
- Quelle prise en compte de la précarité énergétique et de l'accès universel ?
- Quel devenir des « tarifs régulés » garantissant un prix pour tous les utilisateurs eu dont relèvent aujourd'hui 26,5 millions de ménages (82 % des sites) et 3,3 millions de petits professionnels[325] ?

Plus fondamentalement ces enjeux posent la question de leur maîtrise démocratique.

Assiste-t-on à un « retour aux sources » (initiatives décentralisées, privées et concurrentielles) ?

Quels nouveaux risques d'abus de positions dominantes ?

Quelle maîtrise publique ?

Il n'entre ni dans l'objet, ni dans le calendrier de cette étude de proposer des solutions… Elles devront être co-construites avec tous les acteurs concernés car on ne saurait envisager ni un monde sans électricité, ni un renoncement à l'universalité de son accès.

325. Dans un arrêt du Conseil d'Etat du 18 mai 2018, celui-ci souligne que « l'entrave que constitue la réglementation des prix de vente de l'électricité est justifiée, dans un contexte de forte volatilité et s'agissant d'une énergie non substituable constituant un bien de première nécessité, par la poursuite de l'objectif de garantir aux consommateurs un prix de l'électricité plus stable que les prix de marché ».

LA FRANCE ET L'EUROPÉANISATION DES SERVICES POSTAUX

La France, de par le niveau élevé de courrier par habitant, ainsi que par sa taille, est l'un des premiers marchés postaux européens. En même temps, les caractéristiques territoriales et de densité de population rendent son potentiel marchand et concurrentiel très inégal[326]. En fait, la France est le pays de l'Union européenne ayant la plus grande superficie et sa population est répartie de manière très inégale sur le territoire, qui, en outre, présente des caractéristiques géographiques variées. Cela rend l'organisation du service postal assez particulière, étant donné que le courrier postal doit être distribué en tout point du territoire, y compris dans les zones les plus isolées ou difficilement accessibles. C'est ce qui a toujours justifié l'intervention des autorités publiques pour assurer un service postal en tant que service public, service d'intérêt économique général et service universel.

LA CONSTITUTION DU MONOPOLE ET DU SERVICE PUBLIC POSTAL

Après les prémices du service postal sous l'Ancien Régime, en France, c'est à partir du XIX^{e} siècle que les postes sont exploitées directement par l'État, en régime de monopole. Initialement, le service desservait seulement les zones urbaines[327] mais le service rural a été mis en place trente ans plus tard (1830), à raison d'une tournée quotidienne à partir de 1832.[328] À cette époque, marquée aussi par un début de développement de l'exode rural, le courrier était le seul mode de communication entre les particuliers et les familles. Et pendant plus d'un siècle, la poste allait rester le principal moyen de communication de masse (de 800 millions de lettres à la fin du XIX^{e} siècle, à 7 milliards objets en 1965 et 11 milliards de lettres à la fin du XX^{e} siècle). Les transformations des structures économiques ont été un facteur important de croissance du courrier, l'évolution du courrier étant longtemps corrélée avec celle du PIB.

Vers la fin du XIX^{e} siècle, la poste et le télégraphe[329] (P&T) ont été unifiés et mis sous l'autorité du ministère des postes et télégraphes. Puis, dans le contexte de la croissance soutenue du trafic et de la nécessité d'augmenter leurs capacités budgétaires, la loi du 30 juin 1923 a séparé le budget des P&T dans une annexe au budget général, ce qui a permis une autonomie comptable[330] et une certaine autonomie de gestion, ainsi que l'effacement progressif du caractère fiscal du début[331]. Cette loi a prévu l'exigence d'équilibre budgétaire par la rémunération des prestations fournies aux usagers.

---

326. Le rapport Ailleret de 2008 notait que « les caractéristiques géographiques de la France rendent peu probable le développement d'un réseau concurrent couvrant l'ensemble du territoire ; bien que non protégée par les textes, la distribution « jusqu'au dernier kilomètre » s'avérera probablement un monopole naturel en zones rurales et de faible densité. » (François Ailleret, Oui, La Poste a un bel avenir devant elle…, *Rapport de la Commission sur le développement de la Poste*, décembre 2008, p. 6)

327. Avant la Révolution, environ 10 % de la population pratiquait la correspondance, qui exigeait non seulement les capacités intellectuelles mais surtout économiques d'usage d'un service qui coûtait cher. (Cf. R. Chartier (dir.), *La correspondance. Les usages de la lettre au XIX siècle*, Paris, Fayard, 1991)

328. *** La Poste : une saga française dans Direct soir N°678, Mardi 12 janvier 2010 p. 4

329. Le télégraphe étant développé d'abord pour des raisons de sécurité nationale, donc sous la responsabilité de l'Etat.

330. Les PTT étaient largement bénéficiaires jusqu'en 1919 mais reversaient l'essentiel des profits au budget général. (Sébastien Richez, « Mise en perspective historique de la 'prospective' à La Poste », 2004, IREPP - Comité de l'Histoire de La Poste, p. 7)

331. M. Le Roux, B. Oger, « Aux origines du budget annexe des PTT », Journée d'études du 10 septembre 1999 : La direction du Budget, entre doctrines et réalités, 1919-1944., 1999, p. 10.

Au début des années 1970, les PTT sont organisés sous l'autorité d'une direction du ministère des postes et télécommunications avec un compte séparé au sein de ce ministère et la possibilité d'utiliser l'emprunt sur les marchés nationaux ou étrangers.

L'ÉMERGENCE DE LA CONCURRENCE

Le développement d'une approche commerciale

Selon l'opinion de quelques anciens dirigeants des postes et télécommunications[332], la loi du 30 juin 1923, qui a doté les P&T d'un budget annexe au budget de l'État et a exprimé ainsi l'orientation industrielle et commerciale à prendre, a été le symbole de l'introduction de pratiques commerciales à La Poste.

Toutefois, la gestion du service est restée longtemps administrative, budgétaire et non pas entrepreneuriale, commerciale. C'est dans les années 1960 qu'une structure commerciale de liaison avec les grands émetteurs de courrier a été mise en place pour affirmer la dynamique commerciale des PTT (prendre contact avec les clients-entreprises, recevoir leurs réclamations, etc.)[333]. Puis, dans les décennies suivantes, la notion de rentabilité a été introduite, ainsi que des approches marketing.

Du point de vue juridique, la qualification du service public a été fonction de sa qualification statutaire. Ainsi, en 1968, le Tribunal de conflits a qualifié les PTT de service public administratif et il a maintenu cette qualification jusqu'en 1993 (après la réforme de 1991 - cf. ci-après), lorsqu'il a admis que La Poste gérait un service industriel et commercial.

L'essor de la concurrence

Certaines activités de La Poste ont presque toujours été assurées dans un contexte concurrentiel

Le contexte concurrentiel n'est pas véritablement nouveau dans le secteur postal français, même si, dans les faits, il a concerné pendant longtemps seulement une partie très minoritaire des activités postales.

Ainsi, le domaine des messageries (colis) a évolué depuis la fin du XVIII^{e} siècle dans le domaine concurrentiel. Puis, à partir de la fin du XIX^{e} siècle, seulement les lettres et les paquets de moins de 1 kg ont été mis dans le monopole public.[334]

En outre, à quelques exceptions près[335], les activités financières ont quasiment toujours été dans une situation concurrentielle, concurrence qui s'est développée à partir de la fin des années 1960[336].

Au moment de l'adoption de la première directive européenne postale (97/67/CE - directive concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service), le secteur postal français était considéré par certains comme étant « un secteur non seulement, d'ores et déjà, fortement concurrentiel, mais où la concurrence s'exerce de façon d'autant plus brutale qu'elle n'est pas officiellement recon-

332. Hélène Delahaye, *Dissonances et convergences entre conduites du quotidien et productions de service : le cas du réseau des bureaux de poste*, Université Paris-Est, 2009. Français. <NNT : 2009PEST1078>. <tel-00584400>, p. 198.

333. Delahaye, 2009, p. 198.

334. Dominique Piotet, *Les grands débats sur La Poste au XIX^{e} et au XX^{e} siècles*, Boulogne-Billancourt : Mission de la recherche de La Poste, 1998, p. 5, 46, 51.

335. Les comptes chèque postal et le livret A. Pour ce dernier, le monopole s'exerçait par La Poste et la Caisse d'épargne et il a été maintenu jusqu'en 2008. Ce monopole servait à financer la politique du logement.

336. Ainsi, si en 1967, 36 % des comptes courants étaient postaux, en 1982, ils ne représentent plus que 18 %.

nue »[337]. D'autres soulignaient que, face à la concurrence existante, l'administration postale avait déjà adopté une politique commerciale « de défense et d'expansion de ses parts de marché »[338].

Les nouvelles technologies de communication développent une concurrence « externe » au secteur postal en dématérialisant les échanges

À partir de la fin des années 1960, d'autres moyens de communication se développent. Cela va marquer un certain déclin de la communication postale et des incertitudes concernant le futur du service public postal, qui font l'objet de différents rapports : la substitution des services de télécommunications aux services postaux (rapport Nora-Minc de 1978), la continuité du service public postal en dépit d'un ralentissement marqué du développement de l'activité postale (rapport Rippert) et le potentiel du service public sur le futur marché de la communication (rapport Chevallier de 1984).[339]

Pour un ancien responsable des PTT[340], la concurrence d'autres canaux de communication a fait réagir la Direction de La Poste davantage que le fera l'ouverture des marchés aux autres postes européennes.

Mais c'est avec l'arrivée du fax et puis surtout des communications électroniques que la concurrence externe est devenue importante. Toutefois, la substitution des services postaux par des médias interactifs concerne surtout le courrier, la mission historique du monopole national, et plus particulièrement le volume de correspondances des entreprises, qui assuraient l'essentiel du chiffre d'affaires de la branche courrier.

En même temps, les nouvelles technologies apportent des opportunités nouvelles pour la branche messagerie/colis[341]. C'est le cas notamment du commerce électronique, qui augmente le trafic des colis, même si son évolution n'est pas encore stable et exige des adaptations, mais qui rend nécessaire aussi un réseau universel de distribution.

337. Martine Lombard, « Commentaire de la directive 97/67/CE du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service », dans AJDA, 1998, p. 716.

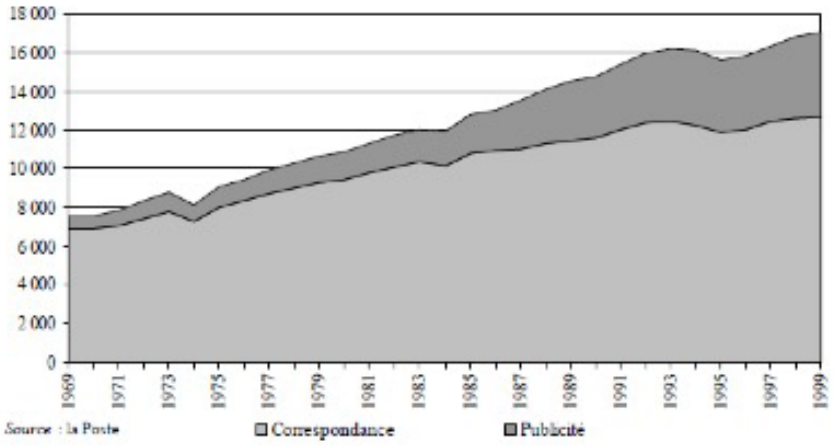
338. Benoît Oger, « Les mutations de La Poste (1792-1990) », Flux, n° 42 : « La Poste et ses territoires », octobre-décembre 2000, pp. 7-21. http://www.persee.fr/doc/flux_1154-2721_2000_num_16_42_1339, p. 17.

339. Richez, loc. cit., 2004.

340. E. Simon, ancien directeur général (1978 - 1980), dans Delahaye, 2009, p. 221, 222.

341. Plus généralement, La Poste a, par exemple, tenu compte des évolutions technologiques pour améliorer la rapidité de la distribution du courrier (de la malle-poste à l'utilisation du TGV ou des technologies aéronautiques) ou de créer des services de lecture automatique de documents.

ÉVOLUTION DU TRAFIC POSTAL EN FRANCE ENTRE 1969 ET 199 (EN MILLIONS)

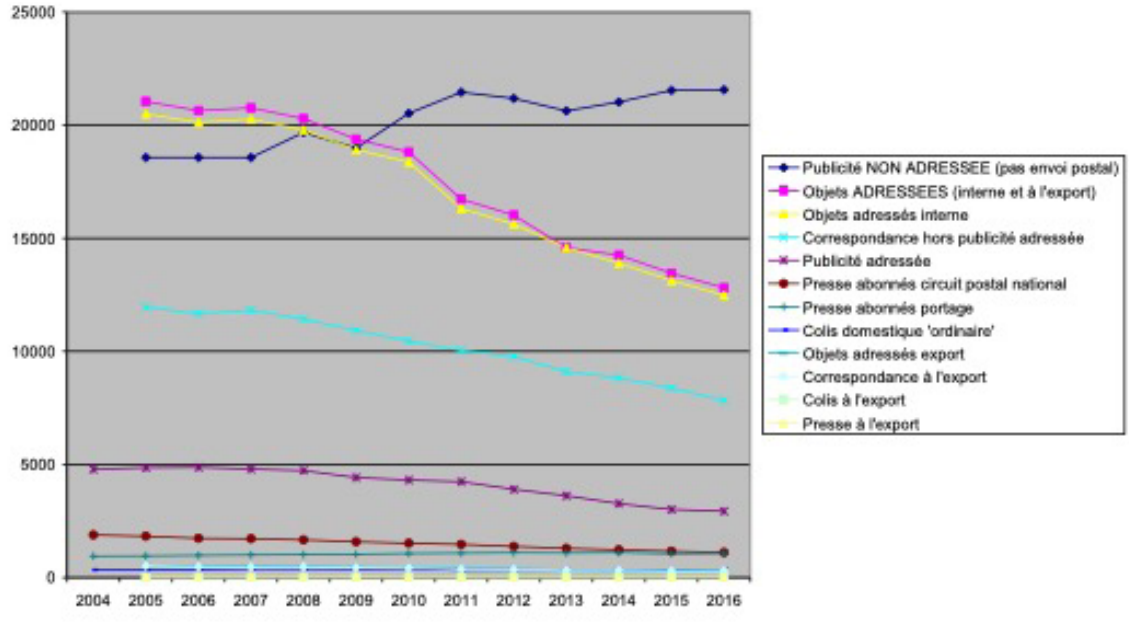


NB. Seule la publicité adressée est prise en compte dans ce graphe : en incluant la publicité non adressée et divers items, soit environ un tiers du trafic courrier total, on retrouve les 25 milliards d'objets mentionnés dans le texte. A noter l'impact des grèves de 1974 et 1995 sur le trafic, impact immédiat (16 % en 1974 et 7 % en 1995) et impact sur les années suivantes (environ 8 % après 1974 et 3,5 % en 1995)

Source : Paul Soriano, « Les échanges postaux », dans Futuribles / Étude rétrospective et prospective des évolutions de la société française (1950-2030), 2000

Pour la première fois (hors période de guerre) le trafic a commencé à baisser en 1998 (-2,5 %), puis en 1999 (-1,1 %) et -0,1 % en 2001. Cette période est liée aussi au début du processus communautaire de libéralisation. Ainsi, les baisses du courrier vont accompagner l'ouverture à la concurrence du marché de correspondance. Mais cette baisse générale est déterminée par le phénomène de substitution électronique et non pas par la libéralisation, qui elle a produit des effets au sein de ce marché en baisse, générant des modifications des parts de marché des différents opérateurs (notamment la perte par La Poste d'une certaine partie de son marché en faveur de ses concurrents).

VOLUMES ENVOIS (MILLIONS D'OBJETS)

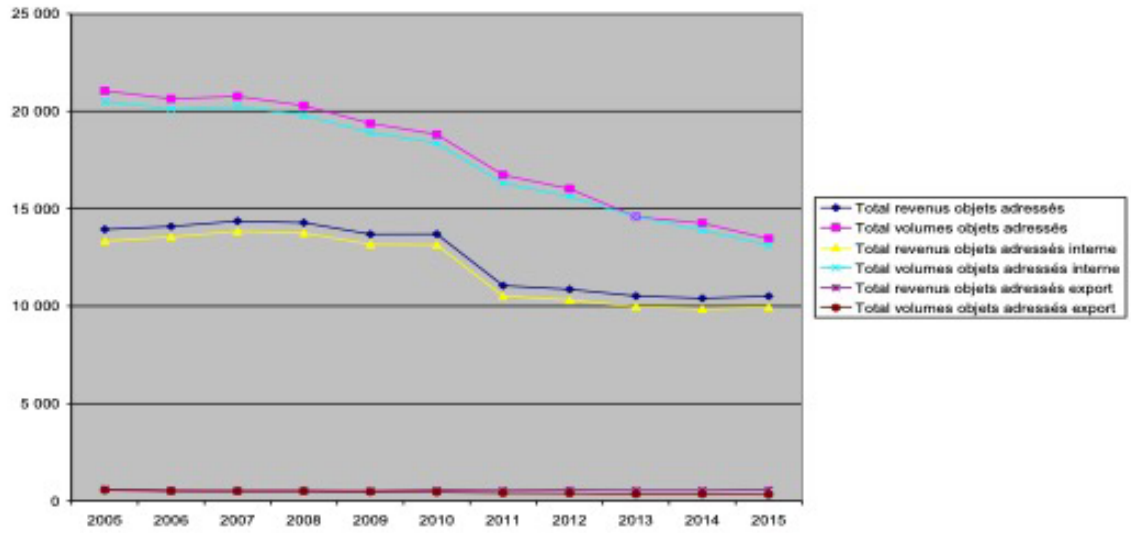


Source des données : ARCEP, Observatoire des activités postales,
https://www.arcep.fr/index.php?id=13746#c96433

Notes : Les envois express ne figurent pas, ni la presse distribuée en kiosque et diffusée en dehors du réseau postal. À partir de 2011, les données concernent les opérateurs autorisés.

Sur certains segments du marché, l'augmentation des prix a réussi, dans une certaine mesure, à freiner une baisse de revenus plus importante.

BAISSE DE REVENUS DANS LE CONTEXTE DE LA BAISSE DES VOLUMES (MILLIONS D'EUROS OU D'OBJETS)



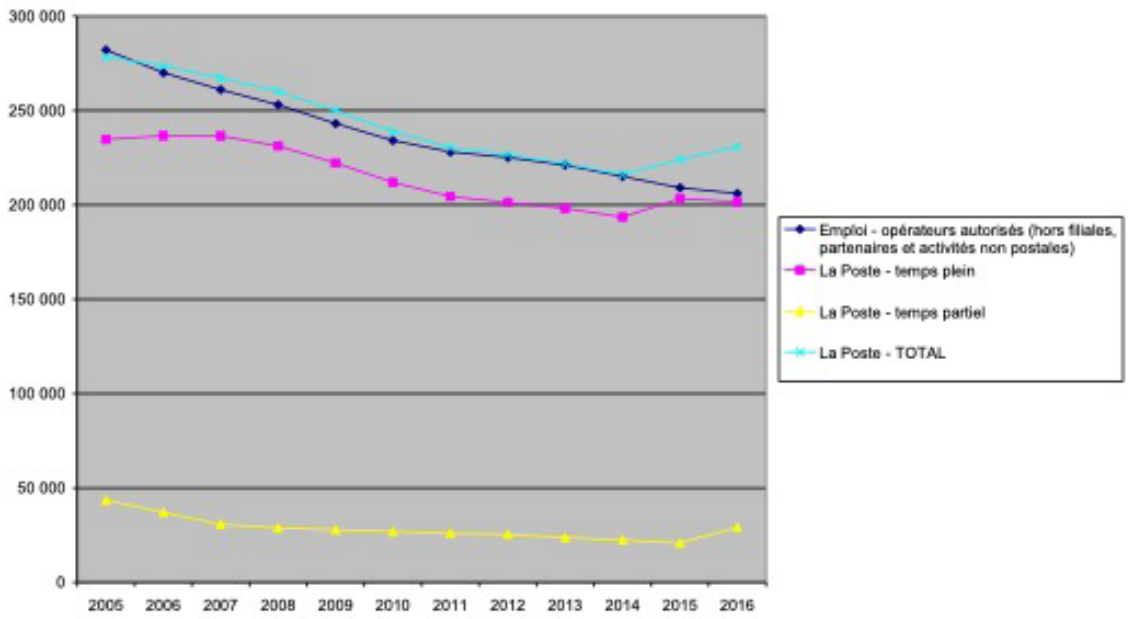
EVOLUTION DES TARIFS POUR UNE SÉLECTION DE SERVICES DE CORRESPONDANCE (20G) POUR LES PARTICULIERS (EN €)

	1998	2002	2003	2005	2007	2008	2009	2010
Lettre prioritaire J+1	0,46	0,46	0,5	0,53	0,54	0,55	0,56	0,58
Lettre verte J+2					0,50	0,50	0,50	
écopli	0,41	0,41	0,45	0,48	0,49	0,50	0,51	0,53
Lettre suivie								

	2011	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Lettre prioritaire J+1	0,60	0,63	0,66	0,76	0,80	0,85	0,95	1,05
Lettre verte J+2	0,57	0,58	0,61	0,68	0,70	0,73	0,8	0,88
écopli	0,55	0,56	0,59	0,66	0,68	0,71	0,78	0,86
Lettre suivie					1,07	1,13	1,2	1,28

L'emploi baisse également dans le secteur postal (cf. graphique ci-après), avec une diminution de presque 80 000 emplois en 10 ans[342]. Toutefois, ces chiffres ne reflètent qu'imparfaitement la réalité de l'emploi dans le secteur postal et ne montrent pas les segments du marché affectés par ces baisses et ceux qui ont pu connaître des créations d'emploi. En outre, les statistiques publiées par la DG marché intérieur concernent seulement l'emploi du l'opérateur du service universel (La Poste) et ne semblent pas distinguer les emplois affectés aux services postaux (et en particulier au service universel) des autres emplois (toutefois, elles affichent une baisse importante, de 283 945 emplois en 2004 à 241 835 en 2009). La plus récente étude d'Eurofound sur l'emploi dans le secteur postal[343] n'a pas pu fournir non plus des données sur la situation française.

EMPLOIS ACTIVITÉS POSTALES OPÉRATEURS POSTAUX VS EMPLOIS LA POSTE



Source des données : Pour l'ensemble des opérateurs autorisés - ARCEP, Observatoire des activités postales, https://www.arcep.fr/index.php?id=13746#c96433*; Pour les emplois La Poste (activités postales et autres), Statistiques de l'Union Postale Internationale,* http://pls.upu.int/pls/ap/ssp_report.main?p_language=AN&p_choice=BROWSE

Plus largement, le numérique déclenche une révolution au niveau des modes de communication, de relations et d'interrelations, avec de multiples impacts et des opportunités.

342. Les données publiées par ARCEP sont générales et ne distinguent pas l'évolution des emplois pour chaque opérateur, dont La Poste. En outre, Eurostat n'a plus de compétence en matière de statistiques postales et a annoncé en mai 2018 avoir effacé la rubrique correspondante de son site Internet. Désormais, les statistiques sont disponibles à partir du site Internet de la DG Marché intérieur.
http://ec.europa.eu/eurostat/tgm_grow/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=post_ps_empn&plugin=1

343. Eurofound, *Postal and courier activities sector EU social dialogue*, February 2017.

Le processus européen de libéralisation élimine progressivement le monopole de droit existant dans le secteur postal tout en définissant un service universel postal

Le monopole public postal national né dans le XIXe siècle a été maintenu en France jusqu'au début de la mise en œuvre progressive de la politique européenne de libéralisation dans le secteur postal par la directive 97/67[344], modifiée en 2002 et 2008, qui à la fois a engagé un processus de libéralisation progressive et a prévu un service universel postal exigeant, sous certains aspects plus exigeant que ce que prévoyait la réglementation française.

En France, la première directive postale de 1997 a été transposée par la loi n°99-533 du 29 juin 1999 (« loi Voynet »), qui modifie un texte traitant d'aménagement du territoire (article 19 de la loi 99-533 du 25 juin 1999, article qui a défini le service universel et les services réservés) et par d'autres dispositions législatives et réglementaires (pour ce qui concerne la séparation comptable des services de service universel et réservé, les conditions de prestation des services libéralisés, l'accès au réseau public, l'autorité nationale réglementaire). On observe toutefois que cette première directive européenne a prévu que les exigences d'obligations de service universel s'appliquent aux envois postaux jusqu'à 2 kg et aux colis jusqu'à 10 kg (dans certaines conditions jusqu'à 20 kg), alors que le « service public du courrier » en droit français était limité par la loi de 1990 au domaine du monopole postal, soit aux lettres sans limitation de poids et aux paquets n'excédant pas le poids d'un kilogramme[345]. La directive a donc découplé et étendu le « service public du courrier » français[346] de et au-delà du monopole public postal défini par la loi française 90-568[347], ce qui explique pourquoi la première étape de libéralisation a affecté l'opérateur public français La Poste de manière assez modeste.[348]

La deuxième directive de 2002 a prévu une libéralisation en trois étapes : 2003, 2006 et 2009. La loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales a transposé cette directive avec un certain retard par rapport au délai qui était exigé. En même temps, cette loi ne concernait pas seulement une nouvelle étape de réduction du monopole postal mais plus largement le régime d'exercice des activités postales, la régulation du secteur postal (ci-après), le financement des activités d'intérêt général (ci-après) et l'adaptation du statut de l'opérateur national (ci-après).

La Poste estimait que, depuis le 1er janvier 2003, 34 % de son chiffre d'affaires courrier était ouvert à la concurrence et que ce pourcentage atteindrait 43 % au 1er janvier 2006, soit quasiment deux fois plus qu'entre 1999 et 2002.

La troisième directive postale (Directive 2008/6/CE) a marqué l'étape d'ouverture totale du marché postal à la concurrence avec la suppression du secteur réservé, étant considéré que le maintien d'un secteur réservé n'est pas une nécessité pour assurer et financer un service universel postal dans la Communauté. Cette directive a été transposée en France par la loi no 2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales (ci-après).

344. Qui, note un auteur, « *n'imposait qu'une réduction microscopique du monopole* » cf. G. Calley, « La loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 », 2006, RFDA.

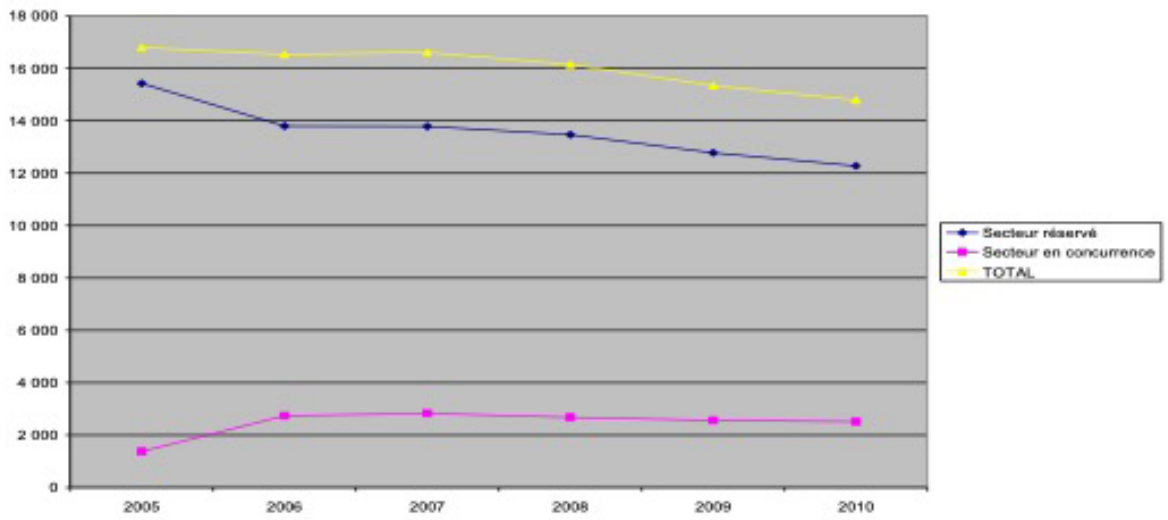
345. Une jurisprudence a interprété qu'il s'agit des paquets uniquement composés de papier.

346. Lombard, loc. cit. 1998 p. 716.

347. Hors le transport et la distribution de la presse, qui ne font pas partie du monopole même si elles font partie de l'activité du service public postal français.

348. Selon La Poste, les limites fixées en 1997 permettaient de conserver sous monopole près de 75 % du chiffre d'affaires postal.

VOLUMES ENVOIS DE CORRESPONDANCE (MILLIONS D'OBJETS)



Toutefois, jusqu'à présent, l'ouverture totale à la concurrence n'a pas été en soi une condition suffisante à l'émergence d'une concurrence réelle sur le marché de correspondance, étant donné le rétrécissement général de ce marché et la nécessité de garantir un service universel (cf. ci-après), qui suppose une distribution jusqu'au « dernier km », ce qui n'est pas facile à gérer et demeure coûteux pour les transporteurs.

Mais la concurrence de substitution limite le développement d'un marché de courrier en concurrence à l'échelle nationale

Comme montré plus haut, le développement des nouvelles technologies de communication a un impact de substitution considérable sur certaines activités traditionnelles[349] et sur le potentiel concurrentiel de ces marchés. Ainsi, jusqu'à présent, le déclin structurel du courrier (cf. plus haut) conduit à une concurrence limitée dans le marché des lettres, ce qui, en dépit d'une ouverture légale du marché, laisse une place dominante à l'opérateur historique dans ce secteur, voire un certain monopole de fait.

De ce fait, en France, La Poste n'a pas de concurrence réelle dans le domaine de la distribution du courrier (hors express), sauf de la part de quelques opérateurs locaux ou multi-locaux.

La concurrence courrier se développe plutôt en amont de la filière postale, par des routeurs et des regroupeurs, qui, à partir des années 1970, développent des services de fabrication, préparation, dépôt postal et massification des envois postaux. Mais ils ne font pas de distribution postale.

Le seul « concurrent » du courrier reste donc le courriel, plus rapide, plus simple, interactif, dont le

349. C'était également le cas pour le téléphone, mais dans une moindre proportion. Ainsi, les études de La Poste sur des données de 1976 à 1995 ont montré qu'une hausse de 1 % du nombre d'abonnement téléphoniques fait diminuer la demande de lettres de la part des entreprises de 0,17 % par un phénomène de substitution. (cf. C. Cazals, H. Cremer, J.-P. Florence (et.al), *Économie des services postaux : rapport de recherche*, La Documentation Française, 1999, p. 83).
Récemment, c'est par exemple les trafics liés au réseau social de santé qui « sont appelés à disparaître » alors qu'il représentait à la fin des années 1990 3 à 5 % du chiffre d'affaires de La Poste cf. J. Bergougnoux, L. Baumstark, N. Jestin-Fleury, Commissariat Général du Plan, *Services publics en réseau : perspectives de concurrence et nouvelles régulations*, Paris, La Documentation Française, 2000, note 55, p. 173. Toutefois, vingt ans plus tard la diminution du trafic de ce secteur ne semble pas encore si évidente, le courrier médical restant tout autant utilisé.

coût est intégré dans le coût de télécommunications et le fonctionnement intégré directement chez les bénéficiaires, expéditeurs et destinataires.

Toutefois, un potentiel de concurrence existe en relation avec les 50 principaux grands clients émetteurs de La Poste qui représentent à eux seuls environ un tiers du chiffre d'affaires courrier de l'opérateur national. Mais ce marché a subi aussi des effets de substitution.

LES MUTATIONS DU SERVICE PUBLIC POSTAL DANS LE CONTEXTE DE LA LIBÉRALISATION DU MARCHÉ EUROPÉEN

Le service universel postal : des exigences communautaires minimales, des pouvoirs nationaux d'adaptation assez importants

La directive 67/97 est non seulement une directive de libéralisation mais en même temps une directive de réglementation du service universel postal. Elle donne une définition générale du service universel postal, qui pose l'obligation de fournir au minimum une série de services disponibles et abordables pour tous, pour assurer ainsi un certain niveau de qualité du service.

Les ambitions nationales peuvent s'adapter, même si cela a conduit parfois à des niveaux de services plus réduits qu'auparavant. Par exemple, le lieu du relevé du courrier n'est pas précisé par la directive, ni les horaires d'ouverture des points postaux, ce qui permet aux États membres d'organiser spécifiquement leur réseau postal. Certains pays ont choisi d'éliminer les tournées au-delà du 5ème jour (la France a maintenu la distribution du courrier 6 jours sur 7 mais on parle de distributions qui ne sont pas effectuées - « tournées à découvert » - notamment auprès des ménages[350]). La directive prévoit le minimum d'une levée et une distribution par jour, cinq jours par semaine, ce qui a permis aux États d'adapter la fréquence journalière des tournées de distribution. La France, par exemple, a fait le choix d'éliminer certaines pratiques urbaines de plusieurs tournées par jour. L'heure à laquelle se réalise la distribution reste également à la discrétion nationale, ainsi que l'heure limite du dépôt d'un courrier pour avoir la garantie de sa distribution le lendemain. Il est cependant difficile de faire relever ces réductions d'un effet direct et principal du processus de libéralisation.

La Directive 87/67 a supprimé progressivement le « secteur réservé » que les États pouvaient organiser pour financer la fourniture du service universel et offre trois options pour assurer le service universel : par le marché, par la désignation d'un ou plusieurs opérateurs de service universel (la France, comme presque tous les États membres ont désigné l'opérateur historique) ou par un marché public.

En France, le service et l'opérateur public postal portent des missions qui vont au-delà du service universel postal

La loi de 1990 avait expressément confié à La Poste plusieurs missions concernant le service public postal et certaines prestations financières. La Poste devait apporter aussi plusieurs contributions aux missions de défense et de sécurité publique (art. 17), de réglementation (art. 18), de promotion de l'innovation et de la technologie française à l'étranger (art. 19), de coopération technique internationale et d'aide au développement (art. 20) et notamment à l'aménagement du territoire (art. 21).

Ultérieurement, la législation a évolué pour transposer les dispositions de la directive postale 67/97 et ses modifications et les exigences du service universel postal ont été précisées par les contrats d'entreprise successifs signés entre l'État et La Poste.

350. Mikaël Salaün, *Le métier de facteur à l'épreuve des nouvelles organisations du travail à La Poste*, Sciences de l'Homme et Société. Université Paris-Est, 2008, https://pastel.archives-ouvertes.fr/tel-00481835, p. 311, 312.

Le transport et la distribution de la presse font partie du service universel postal

Par le développement de la liberté d'expression et de circulation des idées et des opinions, il est considéré que la presse participe à la citoyenneté et à la démocratie et de ce fait une obligation de distribution de la presse a été confiée à La Poste, à des tarifs privilégiés pour les éditeurs de presse (cf. ci-après).

Le Cahier des charges de La Poste (décret n°2001-122 du 8 février 2001) prévoit les services d'acheminement et de distribution de la presse en tant que composantes du service universel postal[351]. Grâce à ce service, chaque lecteur peut recevoir à son domicile, sur tout le territoire, les titres de presse auxquels il est abonné.

La contribution à l'aménagement du territoire

Cette mission est encadrée par le contrat de présence postale territoriale signé entre l'État, l'Association des Maires de France et des Présidents d'Intercommunalités (AMF) et La Poste (l'actuel contrat recouvre la période 2017-2019). Elle charge La Poste de l'obligation de maintenir sur l'ensemble des territoires, y compris dans les zones les moins denses, un niveau élevé d'accessibilité aux services postaux. En 2016, 96,8 % de la population métropolitaine se trouvait à moins de 5 kilomètres et moins de 20 minutes en voiture d'un point de contact postal, 90 % minimum étant prévu par la loi (voir ci-après, le caractère universel).

L'accessibilité bancaire

Cette mission octroyée à La Poste vise à assurer la mise à disposition de toute la population, sans aucune restriction, de certains services de base (prestation de domiciliation des revenus, de retrait d'argent liquide et d'émission de titres de paiement). Selon la Cour des comptes, la mission d'accessibilité bancaire pourrait évoluer vers l'accès à un guichet financier, étant donné la disponibilité et l'accès inégal des services bancaires sur le territoire et le fait que seule La Banque Postale, en raison des contraintes de présence territoriale qui lui sont imposées, fait figure d'exception. Toutefois, dans la pratique, la garantie d'accès à un compte bancaire n'est pas automatique puisque La Banque Postale peut refuser un tel accès et dans ce cas l'obligation de garantir l'accès passe par une injonction de la Banque de France[352].

De nouvelles missions ?

La Commission supérieure du numérique et des postes (CSNP) a demandé aux signataires du contrat d'entreprise (l'État et La Poste), comme elle l'a suggéré auparavant dans l'avis sur le contrat de présence postale territoriale 2017-2018 (avis de novembre 2016), de travailler à « la création d'un nouveau service public dans le domaine de l'intermédiation sociale, en s'appuyant sur la double force humaine et numérique de La Poste. »

Les valeurs du service public postal en France

Qualité

En France, depuis, 1969, l'expéditeur choisit, en principe, le délai d'acheminement de son courrier par le prix du timbre accolé à sa correspondance. Au cours des dernières décennies, la progression

351. Au début des années 2000, environ 30 % de la presse était diffusée par voie postale. Cf. Gérard Larcher, *Rapport d'information sur la situation de La Poste dans la perspective du contrat de plan en cours d'élaboration et sur les mesures à prendre pour lui permettre de* relever *les défis qu'elle a à affronter*, Sénat, juin 2003.

352. Pour un éclairage ponctuel concernant autres difficultés pratiques d'accès voir https://www.liberation.fr/debats/2018/11/08/roms-l-integration-entravee_1690527

de la qualité du service de courrier a pu être observée. Toutefois, certains pensent que ces progrès « constituent, non la conséquence de la concurrence, mais la contrepartie de la concurrence »[353], puisque l'introduction de la concurrence a été accompagnée de la volonté de préserver le service public, ce qui est passé par une meilleure définition et des exigences de qualité d'un plus haut niveau ainsi qu'un meilleur financement.

Les données permettant l'évaluation de la qualité ne sont pas uniformes. Selon une source, la part des « courriers prioritaires » arrivant effectivement à « J+1 » a augmenté de 69,6 % en 2003 à 87,9 % en 2012.[354] D'autres sources[355] montrent que pour la décennie précédente, la qualité du service de distribution postale demeurait largement en deçà de ce que prévoyait la législation européenne et les exigences nationales[356], avec en moyenne, en 2002, 77 % de J+1 et 93,5 % de J+2, une qualité constante depuis 1996 mais en résulte une baisse importante entre 2002 et 2003 (7 %). Des postiers interrogés par cette étude[357] partageaient aussi la vision d'une dégradation de la qualité de la distribution du courrier. L'augmentation du nombre de réclamations peut être considérée comme étant au moins en partie un indicateur similaire. Cette même source considère que le chiffre de 75 % avancé auprès du public et des clients est surestimé par l'entreprise, les chiffres se situant en réalité entre 55 et 70 % (pour la période 2001-2004)[358].

Les sondages d'opinions, qui deviennent plus fréquents à partir des années 1960 et sont réalisés par un institut indépendant à partir des années 1990, donnent une image globale sur la qualité du service de La Poste en France.

En outre, derrière ces moyennes apparaissent des disparités régionales importantes.

La Poste s'est fixée des objectifs qualité courrier de plus en plus ambitieux pour atteindre 80 % de J+1 (selon la stratégie « 1 000 jours pour gagner en performance » annoncée en 2003), puis avec le programme Cap Qualité Courrier lancé en 2004, qui visait 90 % du courrier distribué en J+1. La mise en œuvre de ces objectifs est soutenue par un grand investissement visant l'automatisation du tri.

En 2006, avec la création de la 'lettre prioritaire', La Poste s'engage à une livraison J+1 auprès de l'ensemble de ses utilisateurs. Mais en 2010, un rapport de la Cour de comptes a critiqué le fait que l'engagement de La Poste de livraison J+1 n'est pas respecté pour près d'une lettre prioritaire sur six. La Cour a proposé de relever de 85 % à 95 % l'objectif de J+1, mais seulement dans certains périmètres (intra régionaux ou limitrophes), et de retarder l'heure de levée du courrier.

Le 1er octobre 2011, La Poste a lancé un nouveau service courrier J+2, moins cher (le timbre vert). Il s'inscrit dans les engagements de développement responsable de l'entreprise, pour réduire son empreinte écologique, puisque ce délai permet un transport non aérien du courrier métropolitain.

Dans le contexte de la négociation du contrat 2018-2022 entre l'État et La Poste, des propositions

353. Jacques Batail, *Les libéralisations sectorielles : situations, perspectives, problèmes*, Contrôle général économique et financier (CGEFI), Secteur « Industrie et services », 1er février 2013, p. 19. Selon La Poste, en 2003, la performance était de 70 % ou 75 % pour la distribution J+1 auprès de la population cf. *Libération*, 23 novembre 2003.

354. Batail, loc. cit., 2013, p. 19.

355. Salaün, loc. cit. 2008, p. 311, 312 et rapport d'activité de l'année 2002 de La Poste.

356. Ainsi, dans son rapport d'activité de l'année 2002, la direction de l'entreprise publique indique que : « La Poste exerce son activité en totale transparence et confie la mesure de sa performance à des organismes extérieurs (la SOFRES de 1996 à 2001, l'IFOP en 2002). Les résultats affichent une qualité constante depuis 1996 : en moyenne en 2002, 93,5 % pour J+2 et 77 % pour J+1. Ces chiffres disent clairement l'effort de qualité qui reste à faire pour satisfaire les clients. C'est l'enjeu des grands projets de modernisation du groupe La Poste d'ici à 2007… ». Cf. La Poste, Rapport annuel 2002, 2003, p. 29.

357. Salaün, loc. cit., 2008.

358. Idem, p. 167.

ont visé l'élimination de la lettre prioritaire J+1 mais La Poste a obtenu son maintien étant donné qu'environ un tiers du courrier est distribué le lendemain et que les sondages auprès de la population expriment également un très large soutien pour le maintien de ce service.

Les statistiques concernant les délais de distribution du courrier sont assez générales, partielles ou discontinues. Le régulateur national (ARCEP) a publié des données sur les délais d'acheminement des différentes catégories du courrier relevant du service universel. Pour sa part, Eurostat a publié pour la période 2004-2011 des données annuelles concernant la vitesse de distribution du service postal universel (services domestiques et internationaux) et pour la période 2012-2016 le pourcentage des lettres distribuées dans le temps. Le tableau ci-après rassemble ces informations et on peut constater que les données concernant les délais de la lettre prioritaire (J+1) publiées sur le site ARCEP sont identiques à celles publiées sur le site d'Eurostat, alors que ce dernier est supposé - par le titre de ses tableaux - afficher le respect des délais pour l'ensemble du service universel.

RESPECT DU DÉLAI D'ACHEMINEMENT DU COURRIER DE SERVICE UNIVERSEL (EN % DU TOTAL DU SERVICE UNIVERSEL)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Eurostat	75,7	79,1	81,2	82,5	:	:	83,4	87,3	87,9	87,4	86,7	85,5	84,9
ARCEP													
J+1				82,5	83,9	84,7	83,4	87,3	87,9	87,4	86,7	85,5	84,8
J+2									92,8	92,8	93,2	93,8	94,9
J+2 lettre recommandée					90,9	88,7	85,8	92,5	94,7	95,2	94,6	93,9	94,0
J+2 colissimo guichet					85	87,7	84,8	88,7	89,8	89,4	91	91,6	92,2
J+3 import				95,5	97	95,7	92,7	96	95,8	95,5	91,5	91,4	83,4
J+3 export				94,8	95,4	94,4	90,4	93,6	94,2	93,4	91,8	90,9	90,2

En parallèle, une démarche progressive de certification qualité ISO 9000 et 9002 des centres courrier a été mise en place par La Poste. Cet effort de normalisation vise notamment à rassurer le client. Certains[359] ont considéré que ce type de démarches formelles impactait peu la qualité finale du produit. D'autres démarches de qualité sont développées également dans le cadre du processus de normalisation européenne élaborée par la CEN (cf. partie Europe).

En relation avec les clients institutionnels, l'entreprise nationale a mis en place des engagements contractuels de qualité avec, éventuellement, une compensation financière des défaillances.

Caractère abordable

Le service postal fait partie des services dont la prestation a toujours eu un caractère marchand mais dont la rentabilité économique n'était pas la principale raison d'être, d'où son organisation en tant que service public ou d'intérêt général.

Au début, la taxe postale était progressive en fonction de la distance notamment, et c'était le destinataire qui acquittait, au facteur postal, le tarif de la distribution de la correspondance qui lui était adressée.

En 1848, en s'inspirant du modèle anglais du tarif de correspondance postal universel, la France a introduit le tarif postal unique, variant seulement en fonction du poids et donc une péréquation

359. Frédéric de Coninck, *Travail intégré, société éclatée*, PUF, Paris, 1995, p. 34.

tarifaire géographique nationale pour ce qui concerne la distance, avec la taxe postale payée par l'expéditeur. Dans ce système de solidarité nationale par répartition sociale, économique et territoriale, la péréquation tarifaire est calculée afin que les zones difficilement accessibles ou rentables soient aidées par d'autres zones, tout en assurant l'accessibilité universelle.

Cette péréquation subsiste de nos jours mais elle n'est pas rendue obligatoire par la directive et doit être justifiée par des raisons liées à l'intérêt public. En outre, la possibilité de dérogation contractuelle au tarif unique était déjà appliquée en France bien avant l'adoption de la directive postale, avec des tarifs adaptés aux volumes, au service, etc.

En France, la loi de 2005 qui a transposé la deuxième directive postale a traduit l'exigence du tarif abordable en posant la limite de 1 euro pour le tarif de base (pour une lettre de 20 grammes). Toutefois, pour ce qui concerne le timbre rouge (livraison +1) ce seuil va être franchi à partir de 1er janvier 2019 puisque sa valeur doit passer de 0,95 euro à 1,05 euro (contre 0,66 euro en 2014 - soit une augmentation de 59 % alors que le trafic n'a diminué que de 21 %). Selon La Poste, les ménages sont peu impactés par ces hausses puisqu'en moyenne, les dépenses postales représentent environ 0,1 % de leur budget total (environ 44 euros par an, soit une hausse moyenne de 3 euros par an).

Les tarifs de l'opérateur du service universel (La Poste) font l'objet d'un encadrement réglementaire pluriannuel de quatre ans (2015-2018), avec une augmentation annuelle moyenne de ces tarifs de 3,5 points au-dessus de l'inflation (Décision ARCEP 2014-0841 du 22 juillet 2014).

Sur le marché concurrentiel des colis, les services et les prix se sont diversifiés suite au développement du e-commerce.

Égalité de traitement

Le principe d'égalité concerne plusieurs aspects.

En relation avec les usagers, comme principe du service public, l'égalité suppose le même traitement des usagers remplissant les mêmes conditions. Pour La Poste, alors que l'activité postale a été longtemps gouvernée par un principe d'homogénéité du service rendu, une production de masse de produits standardisés, il s'agit aujourd'hui de mettre en place l'équité, le traitement de tous « mais en tenant compte de l'évolution et de la spécificité des besoins de chacun »[360].

Ce principe n'empêche pas un traitement différencié entre catégories d'usagers (particuliers et entreprises, certains quartiers) ou des conventions commerciales particulières avec certains clients (par exemple, des rabais pour des clients préparant le tri, des conditions de livraison spécifiques, etc.). De fait, d'un côté, le développement de l'approche commerciale conduit à une approche proposant des services et des produits plus adaptés et diversifiés, voire individualisés et priorisés (par exemple, la livraison matinale jusqu'à une heure limite pour certains clients institutionnels). D'un autre côté, l'articulation de l'activité postale avec les objectifs de la politique de la ville permet un traitement spécifique de certaines zones sensibles[361], qui présentent des problèmes sociaux, et donc de rentabilité pour La Poste, ainsi que, parfois, de sécurité.

Le processus de libéralisation a conduit à l'entrée de nouveaux opérateurs sur le marché postal national. Entre 2006 et 2015, l'ARCEP a autorisé 27 opérateurs (entre 2 et 4 nouveaux opérateurs autorisés par an - on retient ici ceux qui étaient encore en activité en 2015), mais la plupart d'entre eux développement des activités sur une partie du territoire national et seulement trois (hors La

360. Restitution de l'étude « système de valeurs de La Poste », Direction de la communication Groupe La Poste, janvier 2005 dans Delahaye, loc. cit., 2009, p. 206.
« l'hyper segmentation des marchés entraîne multiplicité et diversité des attentes clients. Servir chaque jour des millions de clients en personnalisant notre offre et notre relation est le premier défi du groupe La Poste » (cf. le Plan stratégique 2008-2012)

361. Yasmine Siblot, *Des guichets pour la banlieue ?*, La Vie des Idées, mars 2011.

Poste) au niveau national (on ne compte pas ici les opérateurs autorisés pour des services transfrontaliers). Outre La Poste, le principal opérateur sur le marché national est Adrexo, qui à l'origine s'est développé sur le marché de la distribution de publicité non adressée et des journaux gratuits.

Les données publiées par Eurostat sur le nombre d'entreprises ou autres n'éclairent pas sur la structure des différents marchés des services postaux.

Nombre d'entreprises	**TOTAL**	0-1 employés	2-9 employés	10-19 employés	**20-49 employés**	**50-249 employés**	**Plus de 250 employés**
2014	**3 683**	3 307	266	55	**46**	**4**	**5**

Source : Postal and courier activities - Services by employment size class (NACE Rev. 2, H-N, S95)
http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do

Le marché du colis, qui a été pour l'essentiel hors du champ de la régulation, a connu une croissance et une concurrence soutenues, grâce à l'essor du commerce électronique[362]. Outre La Poste, sont actifs sur ce marché les opérateurs express (historiquement orientés vers et entre les entreprises puisque à fort valeur ajoutée) et les opérateurs de vente à distance. Le nouveau contexte de ce marché conduit les opérateurs à se repositionner. Ainsi, les anciens opérateurs express s'orientent vers la livraison aux particuliers, notamment pour des marchandises de faible valeur (ce qui a conduit UPS à acheter le réseau de points relais Kiala) ou concluent des partenariats avec de réseaux de points relais pour déposer des colis en cas d'échec de distribution. À leur tour, les réseaux de points relais qui historiquement assuraient la distribution des colis de leur enseigne (Relais Colis et Mondial Relay) cherchent à ouvrir leur réseau à l'ensemble des vendeurs à distance. Le développement du marché favorise aussi de nouveaux entrants, certains pour proposer des services innovants, d'autres pour maximiser leur potentiel commercial (c'est notamment le cas des grandes plateformes comme Amazon, Uber, etc.).

La Poste a également adapté et diversifié son offre de services pour le commerce électronique, notamment les modalités de livraison (relais, express, consignes automatiques, sur rendez-vous, en soirée, ramassage des colis dans les boîtes aux lettres).

Accès universel

La notion d'accessibilité aux services publics peut se décliner en plusieurs types d'accès : accès financier ou tarifaire (cf. abordabilité, ci -dessus), accès physique et géographique, accès temporel, accès cognitif, accès humain.

Ces différents types d'accès sont souvent reliés entre eux. Ainsi, l'accessibilité physique est liée au caractère abordable dans la mesure où certaines zones géographiques sont moins rentables que d'autres, ce qui peut générer un tarif excessif si aucun système de solidarité n'est mis en œuvre.

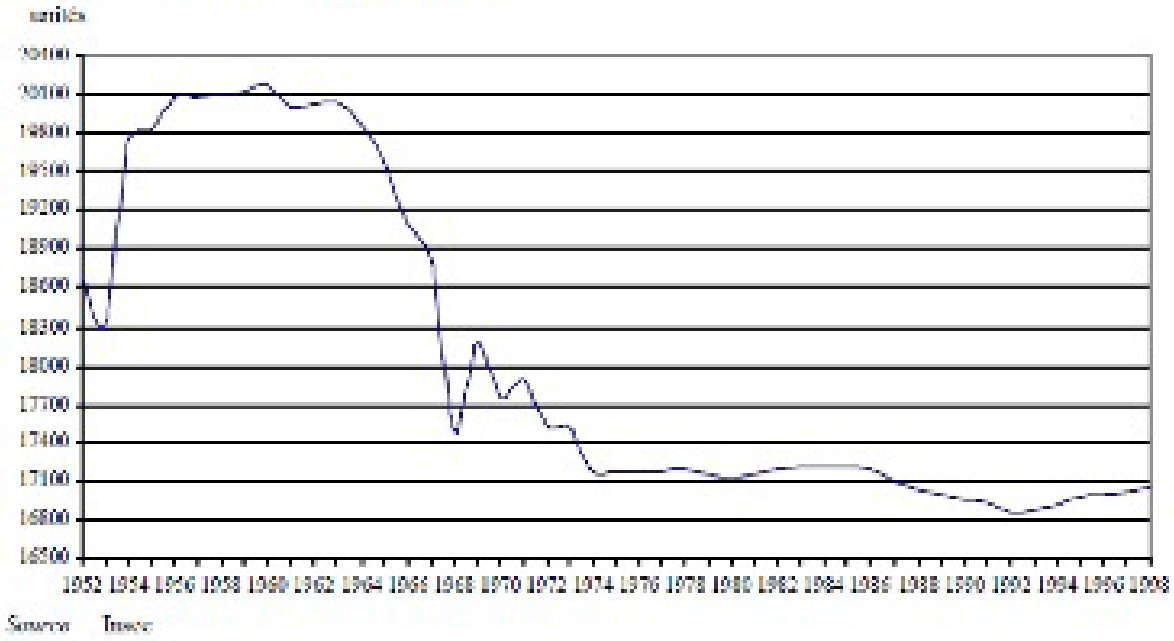
Pour la distribution, l'accès universel se réalise par l'intermédiaire des postiers et par les points postaux. Pour la levée, elle se réalise notamment par le dépôt dans les boîtes postales et dans les bureaux de poste mais aussi directement chez les postiers.

En France, les bureaux de poste ont été d'abord installés dans les grandes cités du royaume (dès le XVI^{e} siècle) ; puis dans les villes sièges d'un relais de poste (XVIII^{e}) ; ensuite, un réseau d'implantation plus systématique à eu lieu, dans chacun des chefs-lieux de canton (au cours des premiers

362. Pour une analyse des mutations récentes, voir Cabinet Xerfi, « Le marché du colis à l'horizon 2015 », 2013.

deux tiers du XIXe) et dans les communes accueillant le chemin de fer (fin XIXe - début XXe siècle). Puis deux phases ont cohabité depuis la dernière décennie du XIXe siècle : un affinement du maillage par l'installation de bureaux à part entière dans des bourgs aux particularités économiques, politiques ou géographiques connues ; enfin, l'introduction de divers types de bureaux annexes dans les lieux enclavés ou mal desservis, et dans les villes où un seul bureau ne suffisait pas.[363] Après la première guerre mondiale la répartition des bureaux de poste a tenu compte aussi du degré de fréquentation des usagers.

NOMBRE TOTAL DE BUREAUX DE POSTE



Bien que les chiffres diffèrent selon les sources, on peut toutefois conclure que ce graphique ne concerne pas les bureaux de poste mais plus probablement le nombre de points postaux. Ainsi, selon une autre source[364], le nombre de bureaux de poste de plein exercice était de 13 905 en 1960 et de 12 357 en 1993, alors que les guichets annexes et les agences postales étaient un peu moins de 3 800 en 1970 et plus de 4 800 en 1993. Selon la même source, au début des années 2000, 12 000 communes françaises, sur 36 000, soit un tiers, bénéficient d'une antenne postale. Dans tous les cas, dans les dernières décennies du XXe siècle on a constaté une diminution du nombre de points postaux. L'approche commerciale développée depuis lors cherche à tenir compte des besoins du public tout en mettant de plus en plus l'accent sur les exigences de performance économique du réseau postal. Cela conduit à des transformations de certains bureaux, à leur mise en gestion partenariale, à la rationalisation de leur emplacement, voire de leur nombre, à l'adaptation de l'organisation postale territoriale selon un découpage qui n'est plus exclusivement administratif, facilitant la gestion du réseau, mais aussi commercial, en fonction des pratiques et des usages des bureaux postaux par les clients et donc des zones de vie, et de plus en plus dans une logique de service.

Les statistiques européennes affichent une évolution irrégulière du nombre des points de contact pour la France et semblent ne pas distinguer les différentes catégories de points de contact (le nombre total de points de contact postal n'est pas disponible). Toutefois, la réduction du nombre de points de contact offrant un service complet est visible et d'autres sources nationales permettent

363. Richez, loc. cit., 2004, p. 32.

364. Larcher, loc. cit., 2003, p. 76, 77, 79, 80, 82, 89, 103.

d'identifier d'autres transformations (ci-après).

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Bureaux et agences postales	17 052	17 113	17 066	17 068	17 082	17 082	17 079	17 024
Bureaux et agences postales avec service complet	13 722	13 442	12 468	11 864	11 450	10 648	:	9 955

Source : http://ec.europa.eu/eurostat/tgm_grow/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=post_ps_ac&language=en *(au 31 août 2018)*

Ces transformations ont amené le développement de partenariats dans les territoires. En fait, au début des années 1990, les élus locaux ont commencé à s'inquiéter de la fermeture des bureaux de poste sans concertation locale. Cela a conduit à ce que le 2ème contrat de Plan entre l'État et La Poste (« Contrat d'objectif et de progrès »), couvrant la période 1998-2002, a prévu de nouvelles modalités de concertation, ainsi que de responsabilisation, des acteurs territoriaux avec la mise en place dans chaque département d'une Commission départementale de présence postale territoriale (CDPPT) à laquelle est présentée toute évolution significative du réseau postal. En 2007, un Observatoire national de la présence postale a été constitué.

En effet, en France, avant la mise en œuvre de la directive postale européenne, les actes normatifs n'avaient pas défini des normes d'accessibilité aux points postaux. Mais la directive exige « que la densité des points de contact et d'accès tienne compte des besoins des utilisateurs », tout en laissant aux États membres la liberté de choisir les critères d'accessibilité aux points postaux. Ainsi, certains pays ont défini un critère spatial (distance au point postal), d'autres, comme la France, un critère complexe, de temps d'accès, pondérant la distance physique avec la rapidité des déplacements sur les routes de campagne ou, au contraire, les files d'attentes aux guichets dans les centres urbains et les difficultés d'accès dans les zones de montagnes.

Dans les termes de la loi de 1990, tel que modifiée, « le prestataire de service universel est tenu d'organiser son réseau de telle sorte qu'au moins 99 % de la population nationale et 95 % de la population de chaque département soient à moins de 10 km d'un point de contact, et que toutes les communes de plus de 10 000 habitants disposent d'au moins un point de contact par tranche de 20 000 habitants ». Les contrats successifs de présence postale territoriale précisent l'organisation territoriale et son évolution.

Les partenariats avec d'autres entreprises publiques (et/ou des collectivités territoriales) ont pour objectif de diminuer les coûts liés à l'infrastructure relative à l'accueil du public. Ainsi, les points d'information multiservice (PIMS) centralisent dans un lieu unique (bureaux ou agences locales) un certain nombre d'activités publiques (énergie d'EDF-GDF, télécommunications de France Télécom, transport ferroviaire de SNCF et services postaux de La Poste). Les partenariats avec les collectivités locales prennent le plus souvent la forme d'Agences Postales Communales, avec un partage des coûts du maintien de la présence postale (les prestations de service sont conservées mais l'agent est rémunéré par la mairie). Enfin, les partenariats avec les commerces locaux pour que ceux-ci servent de dépôt pour certains produits postaux maintiennent certains services postaux et financiers. En outre, des partenariats 'internes' sont organisés. Ainsi, dans les bureaux qui offrent les services financiers de La Banque Postale, un partage des coûts se réalise avec cette filiale du Groupe La Poste.

En 2003, sur un total de 17 620 points de contact postaux, 14 015 étaient détenus en propre par

La Poste (79,5 % du total, avec une densité moyenne de bureaux de poste d'un pour 3 400 habitants - dont 11 4221 bureaux de plein exercice et 2 431 guichets annexes), 2 783 étaient organisés comme agences postales et le reste comme point de contact avec un partenaire.[365] Fin 2004[366], on comptait sur le territoire métropolitain 13 722 bureaux de poste gérés en propre par La Poste et 3 225 agences postales, agences postales communales et relais poste commerçants, ainsi que 33 800 (32 280 en 2005) bureaux de tabac et grandes surfaces qui vendaient, pour le compte de La Poste, des timbres ou des enveloppes pré-timbrées. En 2006, La Poste détenait 78 % des points de contact en réseau propre et 22 % externalisés[367]. En 2008, le rapport Ailleret recensait trois catégories au sein des 17 000 points de contact : 12 000 bureaux de poste détenus en propre par La Poste (70 % du total), dont 4 000 dans des communes de moins de 2 000 habitants ; 3 600 agences postales communales situées dans des mairies, un demi-emploi étant financé par La Poste ; 1 400 relais poste chez des commerçants, rémunérés par La Poste au moyen d'un forfait et une commission sur les activités. En 2011, on dénombrait 10 000 bureaux de poste en propre (59 %) sur un total de 17 000 points de contact[368], soit 41 % de points de contact en partenariat[369]. Le développement de l'externalisation de la gestion des points de contact est encouragé[370], ce qui correspond aussi à la diminution régulière des bureaux de poste (de 5 à 6 % par an)[371].

Avant que la concurrence externe au secteur postal s'intensifie, certains rapporteurs[372] avaient souligné la nécessité d'adapter le réseau postal aux mutations démographiques (engorgement urbain, désertification rurale) et économiques intervenues au XX^{e} siècle. Les chiffres officiels de l'entreprise allaient dans le même sens, et soulignaient une défaillance de présence postale urbaine, un déséquilibre de l'implantation, une demande de proximité géographique qui se transforme en attente d'accessibilité spatiale et temporelle. Ainsi, selon les statistiques postales, seulement 16 % de l'infrastructure postale serait à la disposition de la population urbaine qui représente 60 % de la population française[373]. En outre, de forts enjeux sociaux sont concentrés dans certaines zones urbaines. En 2017, La Poste a fait une analyse des 20 % des bureaux situés dans des zones sociales sensibles, qui accueillent 37 % des clients et présentent des dysfonctionnements spécifiques (absentéisme supérieur à la moyenne, tensions et incivilités). Par la suite, un accord a été conclu avec quatre organisations syndicales (CFDT, FO, CFTC et CGC) pour introduire une indemnisation spécifique pour les chargés de clientèles des 1 700 bureaux concernés (1 000 euros par an pour les trois premières années), de nature à attirer le personnel à travailler dans ces bureaux.

En mars 2014, La Poste a rendu public dans la presse une réflexion en cours quant à la réorganisation, à partir de 2015 et en accord avec les collectivités locales, de son réseau dans les grandes villes et les villes moyennes, accompagnée d'un renouvellement de la gamme des services. Il s'agissait, entre autres, d'imiter ce qui se fait déjà en zone rurale avec la fermeture des bureaux de poste (en moyenne, le nombre de clients au guichet a diminué de 10 % au cours de la période 2008-2012) et la création de 7 300 relais poste et agences postales communales, qui offrent une gamme de services moins large (notamment bancaires), mais des horaires plus étendus, allant de 7h00 à 20h00, et de nouveaux emplacements (par exemple, dans des gares).

365. Larcher, loc. cit., 2003, p. 68, 69, 70, 71.

366. Source : https://www.arcep.fr/index.php?id=8838

367. La Poste, Postes européennes, Stratégies d'enseignes, Synthèse comparative, Juin 2006

368. http://www.lemonde.fr/economie/article/2011/05/23/la-poste-fait-son-retour-dans-le-telephone-mobile_1526111_3234.html

369. Batail, loc. cit., 2012, p. 10.

370. Un référé de la Cour des comptes n° S 2016-0028 du 25 février 2016 relatif à la modernisation du réseau La Poste encourage La Poste à poursuivre les transformations des bureaux à faible activité.

371. LE RESEAU LA POSTE.

372. Bergougnoux et al, loc. cit., 2000, p. 186.

373. Delahaye, loc ; cit. 2009, p. 209, 210.

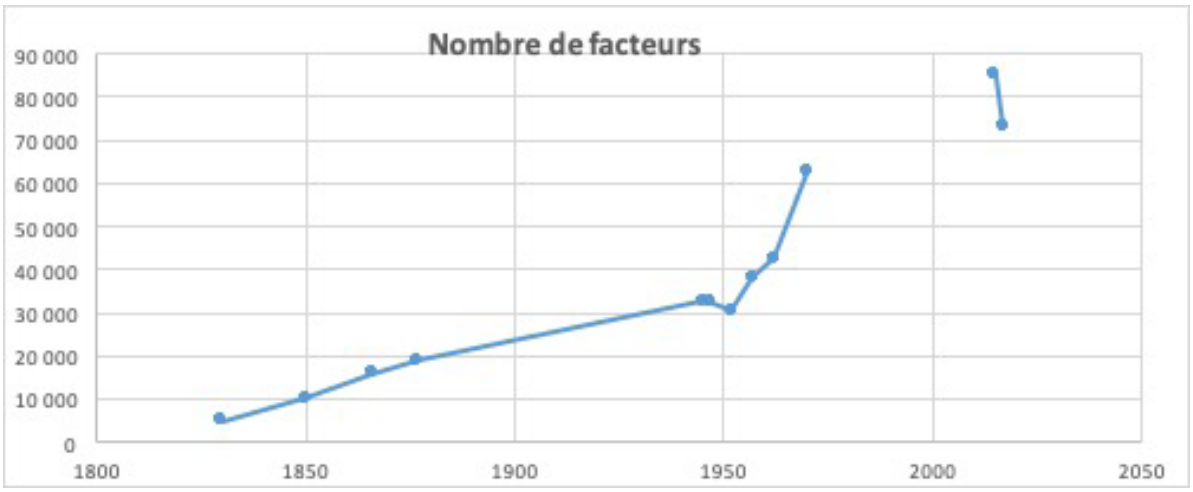
Jean Launay, auteur d'un rapport, en janvier 2015, sur les conditions du maintien de services publics dans les territoires et la contribution que La Poste pourrait y apporter, a proposé de transformer des bureaux de poste en maisons de services publics. La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a institué le développement de maisons de services au public (MSAP) et les schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public comme mesures accroissant l'accessibilité physique aux services. Le gouvernement a fixé un objectif de déploiement de 1 000 maisons de services au public à la fin 2016 (1 068 existent au 31 décembre 2016, y compris les MSAP postes). L'atteinte de cet objectif mobilise un partenariat avec La Poste prévoyant que l'entreprise publique mette à disposition des bureaux de poste dans les zones concernées pour les transformer en MSAP en partenariat avec les grands opérateurs nationaux, notamment Pôle emploi, les caisses d'allocations familiales, d'assurance maladie, d'assurance vieillesse, la Mutualité sociale agricole (MSA) et Gaz réseau Distribution France (GrDF). En ce sens, en 2015, avec le soutien de l'État, La Poste a lancé de nouveaux formats de présence postale territoriale en zone rurale, en complément des partenariats existants que sont le relais-poste commerçant et l'agence postale communale, avec la création avant fin 2016 de 500 maisons de services au public, rassemblant en un même bureau de poste rural à faible activité d'autres opérateurs (Pôle Emploi, CNAM, MSA…) et la réorganisation jusqu'en été 2018 de 1 000 bureaux de poste à faible activité en 1 000 facteurs-guichetiers (une partie de la journée au bureau postal, une autre pour la tournée de distribution). En 2016, selon les données du gouvernement, 39 % des MSAP ont pour partenaires 7 opérateurs ou plus. Toutefois, les Maisons de services au public « postales » proposent une offre de service plus faible que celle proposée par les autres MSAP (en moyenne 3 opérateurs nationaux, contre 5 opérateurs nationaux et 10 opérateurs locaux dans les MSAP portées par des collectivités ou associations).

Pour valoriser le potentiel commercial des bureaux de poste restants, l'adaptation de la présence postale s'est accompagnée, dès le début des années 1990, de la modernisation de l'espace[374] et de l'accueil des clients au sein des bureaux et du développement de nouveaux services et de nouvelles facilités.

Ces changements impactent aussi le nombre de facteurs de La Poste (cf. graphique ci-après). Si ces dernières années La Poste a augmenté l'embauche de facteurs (1 800 en 2016, 4 700 en 2017, plus de 3 000 recrutements annoncés en 2018) pour faire face à l'augmentation des volumes de colis, cela ne remplace pas intégralement les départs à la retraite.

374. Par exemple, dans l'ancienne configuration, environ 80 % de la surface des bureaux était consacrée aux services techniques et administratifs, 15 % réservée aux guichetiers, et 5 % aux clients. Dans la nouvelle configuration, les services administratifs et techniques ont été délocalisés et la surface commerciale occupe au moins les deux tiers de la surface du bureau. Cf. Céline Merlin-Brogniart, *L'innovation dans les services publics : le cas de La* Poste, Thèse, Université des Sciences et technologies de Lille, 2004, p. 191.

NOMBRE DE FACTEURS



Les adaptations concernent également les boîtes aux lettres de dépôt. 130 000 unités étaient enregistrées à la fin des années 1960, 156 000 unités en 1979, puis leur nombre est tombé aux alentours de 136 000 en 2000. L'Arcep[375] a commencé à publier les chiffres de boîtes aux lettres (« boîtes jaunes ») à partir de 2004. À partir de 2006, les statistiques publiées montrent une hausse du nombre de boîtes postales. Puis, en 2013, plus de 1 000 boîtes aux lettres de rue ont été supprimées[376], soit une baisse de moins de 1 % du nombre de boîtes aux lettres (comparée à une baisse de près de 6 % du volume du courrier en 2013). La Poste explique (cf. Arcep) la diminution de leur nombre par une meilleure comptabilisation (surestimation précédente) et une politique de rationalisation (remplacement des boîtes de petite contenance par un nombre plus restreint de boîtes de plus grande capacité). En outre, les heures de relevé du courrier déposé dans les boîtes a été modifié (passage à une seule relève par jour, et plus tôt dans la journée).

ÉVOLUTION DU NOMBRE DES BOÎTES À LETTRES (2004-2016)

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
140 500	140 500	140 500	147 343	149 793	149 208	148 366	144 610	141 646	140 331	138 849	136 930	134 707

Source : Eurostat (pour la période 2004-2011) ; La Poste pour ARCEP (pour la période 2012-2016)

Sur le marché concurrentiel, c'est dans les années 1990 que des opérateurs de vente à distance (3 Suisses par la filiale Mondial Relay, La Redoute par la filiale Sogep, Kiala) ont ouvert les premiers « points de retrait » pour assurer une distribution de colis également en dehors du réseau postal. En 2006, ces deux commerçants comptaient plus de 7 500 points de retrait chez les petits commerçants plaçant selon Sogep plus de 85 % de la population à moins de 5 km d'un point de retrait. Ce réseau a été également ouvert à d'autres enseignes et en 2006 il était estimé qu'environ 15 % des colis envoyés suite aux ventes à distance étaient livrés via ces points ou magasins d'enseignes. Dans le contexte du développement du commerce électronique, la concurrence s'est développée et le nombre de points de retrait a augmenté. Des espaces accessibles 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24 ont été également mis en place (La Poste a été la première à les expérimenter mais l'accessibilité

375. Source Observatoire de l'activité postale crée en 2005 par l'ARCEP en vertu de la loi du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales : https://www.arcep.fr/index.php?id=8838

376. Entre 1875 et 1914, le nombre de boîtes aux lettres double pour atteindre 84000 à la veille de la Première Guerre Mondiale. (Oger, loc. cit., 2000)

est soumise à des horaires aujourd'hui ; des opérateurs concurrents commencent à mettre en place ces espaces de retrait continu).

L'accès temporel recouvre plusieurs dimensions autour de l'horaire hebdomadaire et journalier en fonction des services.

La directive postale exige la disponibilité du service universel au minimum 5 jours hebdomadaires. La France a fait le choix de maintenir un service sur 6 jours mais avec des réorganisations sur d'autres aspects (tournées, bureaux, emplois, travail, etc.). Historiquement, et dans des conditions de communication, sociales, culturelles et économiques bien différentes de celles d'aujourd'hui, la France avait mis en place un service de distribution sept jours sur sept (instauré en 1832, il est devenu effectif sur tout le territoire en 1864). Le service dominical n'est progressivement abandonné qu'après la Première Guerre mondiale.[377]

En ce qui concerne les levées et les distributions journalières, pendant plus de 100 ans (1880 - 1980 et après) on a distingué le service journalier unique en zone rurale mais plusieurs distributions et levées dans les grandes villes. Aujourd'hui, les distributions journalières multiples se font seulement dans le cadre d'accords commerciaux.

Moins reconnu et étudié, l'accès cognitif est lié aux obstacles culturels, sociaux, financiers qui entravent l'accès au service ou la satisfaction d'un droit. Dépasser ce type d'obstacles suppose des aménagements particuliers au niveau du service avec parfois des coûts financiers, de temps, de formation particuliers. La compétitivité, la productivité, apportent parfois des contraintes qui risquent parfois d'augmenter les obstacles (l'automatisation, la réduction ou la rationalisation des temps de contact avec les utilisateurs).

Droits des utilisateurs

Dès la fin des années 1980, le client remplace l'usager dans les discours officiels et managériaux et son image accompagne l'approche commerciale qui se développe. Entre autres, le rapport Favre[378] de 1986 insistait sur « le réseau incomparable de contact personnalisé et permanent » de La Poste et la nécessité de dépasser l'approche administrative trop anonyme et impersonnelle pour solliciter, accueillir, voire rechercher l'usager comme un client. Puis, la circulaire Rocard du 23 février 1989 contient un volet sur la « politique d'accueil et de service à l'égard des usagers ».

Ainsi, à partir du changement statutaire de 1991, La Poste développe un long processus de reconsidération du statut des administrés et usagers et d'adaptation commerciale aux clients et utilisateurs manifestant des besoins et demandes, qui désormais doivent guider le service : renouvellement des modes de contact avec la fin des guichets vitrés et réaménagement commercial des bureaux, diversification et, selon le cas, la personnalisation, des offres commerciales, l'introduction de méthodes commerciales afin de bien comprendre le « besoin du client » au guichet[379], etc.

La satisfaction des clients s'affirme et structure la modernisation technologique, gestionnaire, managériale, organisationnelle et de travail.

Les demandes de la clientèle grande émettrice de courrier, susceptible de faire appel à la concurrence, sont traitées de manière distincte. Par exemple, en 1999, un « service clients courrier entreprise » est instauré pour traiter les réclamations de ces clients ; en 2003, il est doté d'un centre d'appel et d'un numéro de téléphone indigo, les particuliers devant adresser leurs requêtes auprès

377. Richez, loc. cit., 2004, p. 32.

378. J. Fabre, *L'avenir de la Poste*, séances des 24-25 juin 1986, Rapport, Direction des journaux officiels de la République française, Paris, 1986.

379. OQVQ : où, quoi, valeur, quand ; OQVQD : où, quand, valeur, quoi, délai ; OQVQF : où, quoi, valeur, quand, fréquence.

de leur bureau de poste[380]. La Poste s'est également dotée d'un Médiateur interne qui peut être saisi si la réclamation de l'utilisateur n'a pas reçu une réponse satisfaisante de la part du service consommateurs. La Poste est le seul opérateur postal français à avoir mis en place une deuxième voie de recours interne pour résoudre les plaintes des utilisateurs. Si la solution apportée à sa plainte par le Médiateur ne satisfait pas l'utilisateur, celui-ci peut saisir l'ARCEP.

Protection de l'environnement

La protection de l'environnement crée des contraintes quant aux conséquences écologiques de restriction des déchets sur l'usage du papier, et donc, du courrier matérialisé. Le programme 2015 de La Poste, Réinventons le Courrier retient trois ruptures, dont la révolution écologique, dans lequel s'inscrivent des actions telles que le Plan national Transports propres.

En même temps, au sein de La Poste, la segmentation des produits et la spécialisation produisent des effets de rupture dans la relation de service et la multiplication des facteurs de distribution pour une même adresse dans une même journée.

Comme le remarquait une étude : « Un client entreprise peut effectivement avoir, dans la même journée, la visite de cinq agents distincts de La Poste pour le courrier : lors d'une remise matinale avec un premier facteur, lors d'une remise de recommandés plus tardive avec un second facteur, lors du portage d'un colis par un agent de Chronopost, lors de la distribution d'un colis par un salarié de l'agence Coliposte et lors d'une collecte du courrier effectuée par un troisième facteur l'après-midi ».[381]

De plus, La Poste peut ne pas être le seul livreur ou distributeur de courrier et colis, ce qui multiplie encore plus les effets sur l'environnement, et est une conséquence problématique du développement de la concurrence. En même temps, on pourrait s'attendre à ce que la baisse des volumes attire aussi une certaine baisse des trajets de transport effectués même si les opérateurs se multiplient. D'autant plus que les restructurations intègrent de plus en plus les enjeux environnementaux et sociaux (RSE, qualité, véhicules électriques, vélo, dématérialisation, recyclage, etc.).

La compensation des obligations de service public et de service universel, un rôle accru des collectivités territoriales

En France, la compensation des obligations de service public et universel s'inscrit, pour l'opérateur public qui en a la charge, dans les relations qu'il entretient de longue date avec l'État.

Longtemps organisés au sein d'une administration centrale, les services des postes et des télécommunications ont été soumis la plupart du temps à des exigences d'autofinancement. En 1969, les comptes des postes et des télécommunications ont été séparés et l'exigence d'autofinancement a été levée en 1970 avec la possibilité de recourir à l'emprunt pour satisfaire les besoins d'investissement.

Depuis 1991, lorsque La Poste change de statut en exploitant public, elle a été en obligation d'équilibre financier et les relations avec l'État sont régies par un contrat de plan pluriannuel qui pose des objectifs financiers, donne une visibilité tarifaire et prévoit la participation financière de l'État. Les aides publiques peuvent apparaître sous formes diverses et sont également encadrées par le droit européen.

La transformation de La Poste en société anonyme en 2010 a levé l'obligation d'équilibre financier et a ouvert à l'État le droit aux dividendes[382].

380. Salaün, loc. cit., 2008, p. 204.

381. Salaün, loc. cit., 2008, pp. 215, 216.

382. Le plan stratégique 2015 prévoit que le taux de distribution des dividendes à l'État et à la CDC va être augmenté, passant de 25 % à 36 %.

Dans le contexte de la diminution des volumes du courrier, mais aussi de l'augmentation relative de la concurrence sur divers marchés postaux et sous diverses formes, des distorsions entre les tarifs pratiqués par La Poste et les coûts qu'elle doit supporter pour assurer l'ensemble des obligations de service public auxquels elle est soumise sont de plus en plus évoquées.

C'est donc la question d'un financement des obligations de service public par les autorités publiques (en complément du financement par les tarifs payés par les usagers et clients) qui apparaît, alors que ces services étaient traditionnellement autofinancés.

La perspective de l'adoption de la première directive postale amène un rapport parlementaire de 1997 à chiffrer « pour la première fois » l'ensemble des charges d'intérêt général assumées par La Poste sans contrepartie.[383]

Mais en 2000, un autre rapport notait qu'à la fin des années 1990, les flux financiers entre l'État et La Poste, « plus ou moins explicites » et « les évaluations disponibles des coûts et de leur prise en charge par l'État restent très discutables »[384].

Certains ont considéré que la réduction du champ des secteurs réservés réalisée par le processus de libéralisation ne permettrait de « maintenir l'équilibre économique du service d'intérêt général en matière postale que si elle s'accompagne de mesures adéquates de compensation financière du coût des obligations d'intérêt général »[385] Toutefois, la concurrence n'a pas augmenté de manière significative sur ces marchés ; c'est plus la concurrence externe des autres modalités de communication qui a affecté l'équilibre économique de l'ancien secteur réservé. En même temps, la compensation est admise par le droit européen sous diverses formes (fonds de compensation, procédures d'autorisation, y compris de licences individuelles). Et, la directive de 1997 avait admis, au sein des services réservés, la possibilité de subventions croisées entre secteurs rentables et secteurs moins rentables.

En France, les compensations sont différentes selon les missions concernées.

Le service universel est financé par les utilisateurs de La Poste et ne bénéficie pas d'une compensation publique, sauf pour ce qui concerne la distribution de la presse. Selon des prévisions, pour la première fois, en 2014, son activité courrier ne permettait pas de financer le service universel postal.[386]

Le prix du service de distribution de la presse est fixé par décret et négocié au préalable entre l'État et les compagnies et associations de presse. Jusqu'aux accords de Galmot de 1996, la prise en charge de ces coûts n'a pas été clairement établie mais en principe la presse ne payait qu'un tiers du coût de distribution le reste étant pris en charge par La Poste et par l'État. Depuis, la prise en charge des coûts par la presse a été majorée et la part de La Poste a disparu. De nouveaux accords ('accords Paul') ont été signés en 2004 pour une durée jusqu'à fin 2008, suivis par les accords Schwartz entre l'État, la presse et La Poste, signés le 23 juillet 2008 pour une période de 7 ans (2009-2015), qui permettaient aux éditeurs de presse de bénéficier de tarifs préférentiels, la différence qui résulterait de l'application de tarifs normaux étant compensée par l'État sous la forme d'une participation financière annuelle fixe jusqu'en 2011 puis en baisse annuelle progressive jusqu'en 2015.

Toutefois, la loi du 20 mai 2005 (article 15) a prévu la possible création d'un fonds de compensation du service universel postal géré par la Caisse des dépôts et consignations. L'activation de ce compte devait se réaliser par décret, suite à la demande de La Poste et à l'avis public de l'ARCEP, et devrait également tenir compte des conditions prévues par l'article 9 de la directive 97/67 qui prévoit l'existence d'une charge financière inéquitable supportée par le gestionnaire du service

383. Trois milliards d'euros par an, c'est 100 fois le résultat net 2002 de l'ensemble du groupe La Poste, deux fois le montant des fonds propres, c'est également 17 % du chiffre d'affaires. Larcher, loc. cit. 2003, p. 138.

384. Bergougnoux et al, loc. cit., 2000, p. 182.

385. Lombard, loc. cit., 1998 p. 716.

386. Le nouveau contrat de présence postale territoriale est arrivé !

universel. Devaient être tenus d'y contribuer seulement les opérateurs autorisés intervenant dans le champ du service universel, La Poste comprise. Jusqu'à présent, ce fonds n'a pas été activé.

Même si 22 000 des 32 000 communes rurales n'ont jamais eu un bureau de poste étant desservis seulement par la visite du facteur, la présence des points postaux dans les autres 10 000 communes, auxquelles s'ajoutent les centres de tri et les liaisons de transport, engendrent un surcoût à compenser. Ainsi, pour ce qui concerne la présence postale territoriale, une nouvelle approche de responsabilisation territoriale et moins de solidarité nationale apparaît avec l'institution, dans les comptes de La Poste, du fonds postal national de péréquation territoriale, mécanisme d'individualisation comptable des aides publiques affectées à la mission d'aménagement du territoire[387]. Ce fonds a été institué par la loi de régulation postale de 2005. Une convention pluriannuelle tripartite signée entre l'État, La Poste et l'association nationale la plus représentative des maires encadre la mise en œuvre de ce dispositif. Les commissions départementales de présence postale territoriale déterminent les infrastructures postales (points de contact) menacées de suppression par La Poste et dont le maintien peut être subventionné par ce fonds. Si à l'origine cette mission ne relevait que de l'État, les collectivités territoriales ont été progressivement impliquées dans les décisions et le financement de cette mission. Ainsi, l'exonération de la fiscalité locale dont bénéficie La Poste relève de ce fonds et d'autres ressources locales peuvent l'abonder. Le taux d'abattement de la fiscalité locale est fixé annuellement par décret, après évaluation du coût net de la mission par l'ARCEP. En outre, les communes peuvent être amenées à apporter une contribution complémentaire (par exemple, pour mettre à disposition des locaux ou rémunérer un agent chargé d'assurer les prestations locales au guichet).

La CSNP constate dans un avis de 2017 que la mission de service public d'aménagement du territoire a été sous-compensée par l'État dans la dernière décennie, considérant que c'est un manque d'investissement pour La Poste, notamment dans le digital.

LE BUDGET DU FONDS POSTAL NATIONAL DE PÉRÉQUATION TERRITORIALE :

170 millions euros (2011-2013)

510 millions sur 3 ans (soit 170 millions euros par an) pour 11 369 points de contact dont 10 190 en zone rurale[388] (2014-2017[389])

Pour l'année 2016, l'ARCEP a évalué le coût net de la mission d'aménagement du territoire à 223 M€, en baisse constante depuis 2009 (288, 269, 247, 252, 251, 242, 238 M€)

Les dépenses de La Poste pour la mission d'aménagement du territoire :

ARCEP : 252 millions d'euros en 2012, 269 millions en 2011 et 269 millions en 2010

Le contrat de présence postale territoriale pour la période 2017-2019 prévoit de consacrer de 75 millions euros pour le développement de l'accessibilité numérique (contre 45 millions dans le contrat de présence postale territoriale précédent).

387. Une décision de la Commission européenne du 26 mai 2014 relative aux dispositions compensatoires des missions d'aménagement du territoire, des transports et de distribution de la presse dévolues à La Poste reconnaît la mission d'aménagement du territoire confiée au Groupe La Poste comme étant un SIEG. Le décret n°2011-849 du 18 juillet 2011 précise la méthode de calcul de la compensation des missions d'aménagement du territoire.
Auparavant, une décision de 2012 de la Commission avait déclaré la compensation d'OSU en France compatible avec les règles d'aides d'État.
Par contre, en 2014, la CJUE a statué l'incompatibilité avec des règles sur les aides d'État de la garantie de l'État français pour La Poste.

388. La CSNP, a montré dans un avis que les 10 000 plus petits points de contact concentrent à peine 6 % de l'activité et 10 % du chiffre d'affaires total généré dans le réseau.

389. Cf. le contrat de présence postale territoriale signé le 16 janvier 2014 entre l'État, l'AMF et La Poste.

Pour éviter des compensations trop importantes, d'autres voies ont été explorées : recherche de la rentabilité par la réduction des coûts (par exemple, en termes d'emplois ou en mutualisant des coûts au sein des maisons de services au public), la diversification des activités ou le développement des activités permettant de compenser la baisse du courrier (le colis par l'e-commerce).

Transformations du statut de l'opérateur national dans le contexte de la libéralisation du marché européen

D'administration publique centrale à exploitant public

En 1990, la réforme Quilès a été mise en place en France (loi 90-568 du 2 juillet 1990[390]) pour permettre aux PPT « d'assurer leurs missions traditionnelles de service public et d'être présents sur les activités nouvelles et concurrentielles ». Ce changement visait à répondre aussi à la préconisation communautaire de séparation de la fonction de régulation de celle d'exploitation.[391]

Pour cela, un changement statutaire du monopole public a été opéré, qui a doté l'opérateur postal (et l'opérateur de télécommunication qui en est séparé sous la dénomination France Télécom[392]) d'une autonomie institutionnelle en tant qu'« exploitant public », un statut de droit public (administratif, proche d'EPIC) dépourvu de capital social, sous la tutelle du ministère en charge des postes et des télécommunications et des autres autorités compétentes.

Les opinions en faveur d'un changement statutaire octroyant aux postes et télécommunications[393] une véritable autonomie s'exprimaient depuis plusieurs années et dans les années 1980 le changement était même vu comme condition de survie des PTT en tant que fournisseurs de services marchands[394]. Mais les avis divergeaient quant aux modalités d'y parvenir : un budget annexe rénové avec une charte de gestion, une société nationale (comme la SNCF) ou un EPIC.

Le changement statutaire opéré par la loi de 1990 est devenu effectif le 1er janvier 1991. Dorénavant, La Poste est soumise à une comptabilité commerciale, ses relations avec les fournisseurs et les clients sont régies par le droit privé et elle s'est vue ouverte la possibilité de recruter des contractuels sous régime de droit privé, même si le statut de fonctionnaire profondément simplifié et adapté aux métiers exercés (cf. ci-après) était maintenu.

Ces assouplissements devaient faciliter l'évolution de l'entreprise nationale vers une approche plus commerciale. Ainsi, le nouveau statut et la stratégie d'exploitant public ont permis à La Poste de multiplier son chiffre d'affaires et sa rentabilité (de 5,7 % en 2005 à 6,9 en 2007). En outre, La Poste a été astreinte à un équilibre financier et a été investie de multiples missions d'intérêt général[395].

D'exploitant public à société anonyme (Groupe La Poste) : en relation avec l'européanisation et l'internationalisation, un préalable à la privatisation ?

390. Modifiée ultérieurement par les lois n°2005-516 du 20 mai 2005 et n°2010-123 du 9 février 2010.

391. G. Larcher, loc. cit. 2003, p. 139.

392. Plus tard, La Poste s'associe avec un opérateur privé pour fournir des services de téléphonie mobile (cf. ci-après).

393. Dans le cas des télécommunications, il apparaît que les ingénieurs constitués en corps s'estimaient « bridés » par le statut d'administration des PTT. Cf. Marnix Dressen et Arnaud Mias (2009) dans Nadège Vézinat, « Injonctions européennes, réceptions nationales et degré d'externalisation des services : quatre modèles de libéralisation des Postes en Europe », Working paper n° 6-2013, Laboratoire REGARDS (EA 6292), Université de Reims Champagne-Ardenne, 2013, p. 3.

394. Jocelyne Barreau, *La Réforme des P.T.T. Quel avenir pour le service public ?*, Paris, La Découverte, 1995, p. 30.

395. Le Décret n°90-1214 du 29 décembre 1990 prévoit aussi les dispositions du cahier des charges de La Poste.

En 1997, dans le premier rapport du Gérard Larcher sur La Poste[396], l'éventualité d'une transformation de l'exploitant public La Poste en société anonyme à majorité publique a été envisagée comme « une voie permettant à l'opérateur postal de conquérir une place mondiale ». En ce sens, en 2000, il co-signe avec d'autres sénateurs une proposition de loi[397] concernant les modalités de transformation de La Poste en société anonyme à capital majoritairement public, tout en garantissant le maintien du statut du personnel. En 2000, le rapport Bergougnoux[398] soulevait lui aussi la question du maintien du statut d'exploitant public de La Poste, qui « ne semble pas être une réponse suffisante aux défis qui se présentent à l'entreprise. Pour permettre à La Poste de participer à la vague de restructurations que l'on observe actuellement en Europe, la question du maintien de son statut pourrait se poser et conduire l'État à s'orienter vers la solution qu'ont choisie de nombreux pays en transformant l'entreprise en société anonyme à capitaux publics. » Puis, un nouveau rapport du Gérard Larcher notait qu'« actuellement, seul un capital social peut garantir un développement postal durable, la nécessaire autonomie de gestion, des alliances solides, et l'unité économique et sociale de l'opérateur »[399] et retient une question motrice du changement : « Pour que la France garde toute sa place dans le paysage postal européen et mondial, il faut une révolution postale (...) Comment mettre en œuvre des stratégies internationales offensives de croissance externe, dans la messagerie par exemple, avec le statut que nous avons aujourd'hui ? »[400]. Et, en 2003, dans un troisième rapport, le sénateur Gérard Larcher déplorait les risques de maintien du « statut administratif » de La Poste : « L'heure n'est plus à la conquête d'une position d'envergure au plan mondial. Il n'est plus temps de suivre une stratégie à l'allemande encore à portée de main en 1997. (…) Il s'agit aujourd'hui de prendre en priorité des mesures à même d'éviter un « ratatinement » européen de notre opérateur postal. »[401] La même année, la Cour des comptes s'exprime dans le même sens : « si elle ne parvient pas à modifier radicalement la situation, La Poste aura perdu toutes ses chances de rejoindre le groupe restreint des quelques opérateurs qui subsisteront demain en Europe »[402].

En 2008, la commission Ailleret installée par le président Nicolas Sarkozy pour réfléchir aux différentes voies de développement possibles insiste sur la « dimension européenne affirmée » pour le futur de l'entreprise publique. Elle a préparé le changement statutaire de La Poste en société anonyme à capital 100 % public[403], changement qui est intervenu par la loi n°2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales.

Selon une analyse de l'administration centrale, l'évolution vers le statut de société anonyme (« et l'éventuelle ouverture du capital » [404]) sont reliées à la libéralisation. D'abord, le statut de société anonyme permet d'échapper au « principe de spécialité » propre aux établissements publics, qui gêne la diversification des activités. Ensuite, le nouveau statut « désamorce la critique » de la Commission européenne, suivant laquelle un exploitant public bénéficierait d'une garantie implicite de l'État, ce qui distordrait la concurrence (cf. les contentieux que la Commission avait lancés sur les cas EDF, La Poste, etc.). Enfin, le statut de société anonyme permet « une ouverture du capital »,

396. Gérard Larcher, *Sauver La Poste. Devoir politique, impératif économique*, 1997.

397. Proposition de loi n°104 (2000-2001) déposée le 25/11/2000 relative à l'entreprise nationale La Poste.

398. Bergougnoux et al, loc. cit. 2000, p. 189.

399. Gérard Larcher, Rapport d'information sur les Actes du Colloque « Postes européennes : libéralisation et service public, entre mythes et réalités » organisé par le Sénat le 20 juin 2001, p. 6.

400. M. Pierre Hérisson, membre CCSPPT dans Larcher, loc. cit. 2001, p. 39.

401. Larcher, loc. cit., 2003, p. 139.

402. Cour des Comptes, 2003.

403. En octobre 2010 la Caisse des dépôts est parvenue à un accord avec le ministère des finances pour devenir actionnaire de La Poste à hauteur de 26 %, avec un droit de veto et de regard sur les choix stratégiques de l'entreprise publique.

404. Jacques Batail, *Quelle concurrence pour le secteur postal et quels effets*, Contrôle général économique et financier (CGEFI), Secteur « Industrie et services », 28 juillet 2012, p. 11.

et donc « notamment de lever des fonds utiles à la modernisation, à la diversification et à l'internationalisation, et de nouer des partenariats capitalistiques. »[405] Notons toutefois que jusqu'en 2018 aucune décision concernant la privatisation du capital de La Poste n'a été réellement envisagée. La rentabilité de l'entreprise publique a été assurée et pour assurer sa continuité et son développement elle s'oriente vers la diversification et l'internationalisation (cf. ci-après).

Le changement de statut a rencontré l'opposition des syndicats, qui voyait dans cette décision la fin du service public et « la folie de l'expansion »[406]. Ils ont organisée une large consultation et des mobilisations contre ce changement statutaire (2,3 millions de signatures de citoyens recueillis), qui allait avoir aussi des répercussions sur l'emploi et la culture interne.

Pour le management de l'entreprise publique, ce changement était nécessaire pour assurer le désendettement (6 milliards fin 2008) et les investissements permettant sa croissance interne et externe et des acquisitions pour la période 2009-2012.

En 2015, l'État était actionnaire du groupe à hauteur de 73,68 %, le reste du capital étant détenu par la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC). En juillet 2018, le rapprochement entre CNP Assurances (premier assureur de personnes en France, dans laquelle la CDC et La Banque Postale détiennent une partie du capital - 40 % pour la CDC, 18 % pour La Poste, qui lui offre un des grands réseaux de distribution) et La Banque Postale, filiale de La Poste, a été confirmé. Cela entraînerait une augmentation du capital de La Banque Postale dans la CNP et, en contrepartie, une augmentation du capital de la Caisse des Dépôts dans La Poste, pouvant ramener l'État au rang d'actionnaire minoritaire. L'opération vise à permettre le développement de la diversification des revenus de La Poste et à créer un « véritable bancassureur parapublic »[407].

LES AUTRES VERSANTS DE LA RÉFORME DE L'OPÉRATEUR NATIONAL

La libéralisation européenne des services postaux a transformé les modèles en vigueur et les postes européennes, anciens administrations d'État ou assimilées, ont été amenées, en accompagnant ou en anticipant le processus de libéralisation, à évoluer vers un statut leur permettant de s'insérer dans un environnement concurrentiel.

Dans le contexte de l'européanisation, l'Europe apparaît pour certains comme « le nouvel espace privilégié de la croissance française »[408]. À partir de 1991, puis tout au long de la mise en œuvre du processus de libéralisation, La Poste va s'engager dans une transformation profonde qui touche non seulement son statut, mais aussi son organisation (concentration, déconcentration, directions par métier et non plus territoriales, services nationaux, fusions de service[409], raccourcissement des lignes hiérarchiques, allégement des structures, filialisations[410], etc.), de sa gestion, de son positionnement sur les marchés européens et mondiaux (ci-dessous), de la diversification de ses produits et de ses activités (ci-dessous), des modes de ses relations avec les usagers et les clients.

---

405. Batail, loc. cit., 2012, p. 11.

406. Les syndicats de la Poste dans un rapport de force, *Libération*, 10/12/08, Catherine Maussion.

407. S. Wajsbrot, L. Steimann, L. Thévenin, « Le rapprochement entre CNP assurances et L Banque Postale est enclenché », dans Les Échos, vendredi 13, samedi 14 juillet 2018.

408. Michel Camdessus, *Le sursaut : vers une nouvelle croissance pour la France*, Paris, La Documentation Française, 2004, p. 141.

409. cf. Yves Redon, Mario Viviani, « Secteur public : Des PTT à la Poste et Orange », communication au Colloque pluridisciplinaire : « CFDT, 1968-2018 : Transformer le travail, transformer la société ? Des luttes autogestionnaires au réformisme », Lyon, mars 2018.

410. Richez, loc. cit. 2004, p. 31. En 2001, le groupe comportait deux cents sociétés consolidées cf. M. Martin Vial, président de la poste française dans Larcher, loc. cit., 2001, p. 84.

Extension du champ d'intervention de La Poste sur les marchés européens et mondiaux

Avec la libéralisation du marché postal européen, La Poste, comme d'autres grands opérateurs postaux européens avant elle (notamment KPN/TNT, Deutsche Post, Post Office), a engagé des stratégies et actions visant à gagner de nouvelles parts de marché et de nouveaux marchés, à étendre son champ d'intervention à la maille européenne, voire mondiale.

La Poste, par la création de filiales spécialisées pour les colis[411], le rachat d'entreprises ou de réseaux de messagerie, des partenariats avec des opérateurs privés et d'autres postes européennes, l'acquisition de concurrents privés et des projets de fusion, tout comme la diversification des produits, la segmentation des activités et la conquête de parts de marché, cherche à se positionner durablement dans le nouvel environnement concurrentiel et à améliorer sa rentabilité dans le contexte de la baisse du volume du courrier.

Diversification des activités et priorités actuelles : du « service public » « vers le monde des services »

Alors que l'internationalisation et l'européanisation de La Poste concernent d'abord l'activité postale fournie par l'entreprise au niveau national, son développement passe aussi par une politique de diversification de ses produits, activités et services. Le rapport Larcher de 2003 avait d'ailleurs remarqué que le « caractère multi-métiers compte parmi les principales forces » de La Poste[412] et que « la présence particulièrement étendue de La Poste sur le territoire lui conférera vraisemblablement la capacité d'élargir le marché autant que d'en prendre une part »[413]

L'histoire de La Poste service public a connu le passage d'une activité de transport de courrier, aux activités constituant l'ensemble de la chaîne de courrier (collecte, transport et distribution), le passage du courrier au colis, à la diffusion de la presse et de la publicité, du mandat postal à des services financiers diversifiés et renforcés (notamment après la création en 2005 de la filiale La Banque Postale[414]), de la circulation matérialisée des flux d'information à l'intégration des nouvelles technologies et au développement de nouveaux services autour de l'univers Internet.

La principale richesse de La Poste est le réseau matériel et humain couvrant l'ensemble du territoire dans toute sa diversité et susceptible d'avoir un contact humain quotidien avec chaque habitant. La spécificité de la période récente, liée à la libéralisation du secteur postal, tient à ce que la stratégie de diversification a pris un nouvel essor, qui s'appuie sur son réseau original, sans équivalent.

Il s'agit pour La Poste de s'orienter « vers les relais de croissance, sur des activités qui nous paraissent faire sens avec La Poste, connexes avec les activités des postiers (…) capables de se porter sur le monde des services ».[415]. Ces transformations visent à placer La Poste au premier rang des

411. Le colis était depuis longtemps la deuxième activité en chiffre d'affaires de La Poste, derrière le courrier et au niveau national l'entreprise publique était le plus grand opérateur de messagerie.

412. G. Larcher, loc. cit., juin 2003, p. 56

413. G. Larcher, loc. cit., juin 2003, p. 59.

414. Héritière des Chèques postaux (CCP) et des services financiers de La Poste, la Banque Postale a été autorisée à proposer tous les crédits immobiliers (y compris sans épargne préalable), puis obtient l'autorisation en 2007 de faire des crédits à la consommation en concurrence avec les établissements actifs sur le marché du crédit. Auparavant, il était interdit à La Poste de devenir un acteur bancaire. Depuis sa création, de nombreuses associations avec des organismes de la bancassurance française ont permis à La Banque Postale d'élargir sa gamme de produits et de devenir un pôle durable pour le Groupe La Poste. En outre, La Poste est la seule à mener un service universel bancaire et à permettre aux plus fragiles d'utiliser le Livret A comme un compte courant.

415. Contrôle général économique et financier (CGEFI), *Quelles clés pour réussir leur transformation et moderniser leur gouvernance ?*, Actes du colloque du 31 mai 2016, p. 14.

entreprises françaises des services humains de proximité, services appuyés par le digital[416] : silver economy (ex. « Veiller sur mes parents »[417]) ; faire passer les examens théoriques du permis de conduire ; transition énergétique ; logistique urbaine ; mobilité ; livraisons (portage de repas, livraison de courses, médicaments et linge de pressing, colissimo à la demande) ; poste e-santé ; carnet personnel de santé ; installation des box numériques ; collecte de matières à recycler ou de données (offres d'emplois, relevés) ; prises des photos de petits sinistres ; ou état des routes, surveillance des petites gares ferroviaires... Ainsi, pour les représentants de l'entreprise, le postier de demain ne sera plus seulement un référent de quartier de lettres mais un référent de quartier de services, dont le courrier sera une partie de son métier. Cette transformation cherche à donner un avenir au métier de facteur et à maintenir le réseau humain existant des facteurs. D'ailleurs, il y a une décennie, une recherche notait que « dans les représentations de très nombreux chefs d'établissements et d'agents [de La Poste] (…) les activités (…) liées au courrier (…) ne bénéficient plus que du seul prestige symbolique lié au cœur historique d'activité de l'entreprise »[418]. En fait, face à la baisse du courrier, la création de la banque postale offrait déjà au Groupe La Poste une activité économiquement plus solide, en même temps qu'elle répondait à la nécessité d'un service universel bancaire. Et les syndicats ont joué un rôle important pour éviter, comme cela est intervenu dans d'autres pays, la séparation au sein des bureaux de poste, des activités financières du reste des autres activités postales.[419]

Cette diversification implique aussi un nouveau modèle économique, des rapports différents avec les usagers.

EMPLOIS : « LA POSTE » DEVIENT UN « GROUPE », LES CONTRACTUELS REMPLACENT LES FONCTIONNAIRES

Le secteur postal apparaît comme une industrie qui repose beaucoup plus que d'autres secteurs sur la main d'œuvre, ce qui engendre des coûts fixes élevés[420]. De ce fait, les transformations apportées par la libéralisation ont été de nature à affecter sensiblement l'emploi : le nombre, les statuts, les modes de gestion, le dialogue social.

En France, pendant plus d'un siècle, la plupart des effectifs salariés de la branche des postes et télécommunications étaient employés de l'administration centrale en charge des PTT et des sociétés qui en dépendaient[421]. Ainsi, jusqu'à la réforme des PTT de 1990, la plupart du personnel de la branche avait un statut de droit public, de fonctionnaire, même si leur nombre a connu de fortes variations historiques (cf. statistiques).

La condition d'emploi statutaire stable commence à être bouleversée une fois le processus de transformation statutaire et de libéralisation initiés.

Ainsi, en 1990, la transformation de La Poste en exploitant public a occasionné une nouvelle classification des fonctions du personnel et de nouvelles règles, ainsi que des modes de gestion du

416. La Poste étant le (ou l'un) des premiers réseaux de smart phone professionnel au monde.

417. Service d'une, de deux ou de six visites par semaine pour les personnes âgées ou des personnes fragiles pour des familles, pour des aidants.

418. Salaün, loc. cit., 2008, p. 159.

419. Tract CFDT, F3C, « Quel avenir pour le grand public ? », Juin 2007 ; Tract FO Com, Postes, « Les postiers ont droit à la vérité », Juin 2007 et Tract FO Com, Postes, « Réforme ou coup de grâce ? », Juin 2007 dans Vézinat, 2013, p. 5.

420. « *Plus de 80 % de notre valeur ajoutée est représentée par des charges de personnels. C'est 300 000 personnes. Nous sommes la plus grosse entreprise en termes de taille de personnel en France.* » cf. M. Martin Vial, alors Président de La Poste française dans Larcher, 2001, p. 84.

421. À ce propos, Armand Bizaguet évoque 83 % des effectifs salariés de la branche en 1983.

personnel diversifiés. En fait, en tant qu'exploitant public, La Poste a été autorisée à recruter des agents en contrat de travail de droit privé, ce qui a conduit à la diversification des statuts d'emploi.

Vers la fin des années 1990, dans le contexte de la mise en œuvre de la réduction du temps de travail à 35 heures, le recrutement des agents en CDD prend une certaine ampleur qui sera toutefois atténuée par des contentieux obligeant à des transformations en contrats à durée indéterminé.

En même temps, les politiques de réduction des coûts de La Poste ont recherché la diminution des effectifs[422] par un remplacement partiel des départs à la retraite, un renouvellement accru de l'emploi par des contractuels, une formation réduite, l'intensification du travail[423]. Le recours à des agents intérimaires ou à une sous-traitance partielle de la distribution urbaine ont été également considérés, selon des modèles des opérateurs privés étrangers.

Le vieillissement et des départs massifs à la retraite (presqu'un tiers des effectifs dans les années 2000[424]) ont facilité les changements. Ainsi, dès 2001, les agents contractuels de La Poste ont représenté plus d'un tiers de l'effectif total et près de la moitié des postiers à partir de 2005 (contre 9,6 % en 1991). Les salaires représentent 60,5 % des coûts totaux de La Poste en 2012 (toutes activités confondues, pas seulement activités postales qui impliquent une proportion plus importante de main d'œuvre)[425].

Le système de rémunération et de carrière spécifique aux contractuels est inférieur à celui des fonctionnaires pour le même poste. Ainsi, le recrutement massif de contractuels, le recours croissant à des formes d'emploi atypiques et à des contrats de travail de courte durée ont conduit à une certaine précarisation de l'emploi[426]. Cette situation a été prise en considération par le législateur, qui, par la loi du 20 mai 2005, a étendu à La Poste les mesures d'allégement des charges sociales sur les bas salaires dont bénéficiaient les entreprises privées (art. 24).

Selon certains représentants syndicaux[427], la rapidité des changements est supérieure aux capacités d'adaptation, ce qui explique l'augmentation du mal-être, les inquiétudes des employées quant à l'avenir, la perte de repères, les conditions de travail difficiles, le nombre accru de suicides.

La directive 97/67 demande à la Commission de présenter régulièrement un rapport sur l'application de celle-ci dans les Etats membres. Ce rapport doit comprendre aussi les « information utiles sur l'évolution du secteur », y compris l'aspect social (art. 23). Mais la directive ne précise pas les axes de ce reporting et en général c'est la structure de l'emploi qui est suivie. Les transformations sociales dans ce secteur nécessiteront une analyse plus ample. D'ailleurs, le règlement 2018/644 sur la livraison transfrontière des colis prévoit l'obligation pour les prestataires de services de livraison de colis de communiquer à l'autorité réglementaire nationale de l'Etat membre dans lequel ils

422. La diminution des effectifs n'est pas aussi accrue dans les autres axes du Groupe La Poste qu'elle l'a été à La Poste (en 2010, 3,7 % pour le groupe contre 4,7 % à La Poste). Quant à l'ensemble constitué par les opérateurs postaux « français » dotés d'une autorisation d'exploitation par l'Arcep, les effectifs globaux baissent également, à un rythme similaire à celui constaté pour La Poste. Batail, loc. cit., 2012, p. 10.

423. Par exemple, au niveau des postiers, cela s'est traduit par l'allongement des tournées, l'augmentation du nombre moyen d'objets et du poids d'objets distribués. Cf. Salaün, loc. cit., 2008, p. 256.

424. Selon Patrick Bourgeois, secrétaire fédéral de la CGT-PTT dans Larcher, 2001, p. 68. Un rapport en 2013 confirmait que La Poste a perdu près de 100 000 emplois en dix ans. Selon Viviani (Viviani et al, 2018), cela se réalise dans le contexte du programme « Cap Qualité Courrier » pour régler les problèmes d'endettement et de rentabilité de l'entreprise. La rénovation de l'acheminement et du traitement du courrier passe par la mise en place en 2008 de 48 plateformes industrielles du courrier, capables de traiter 5 millions de plis par jour, la fermeture de 60 centres de tri et la suppression d'un tiers des effectifs entre 2002 et 2013.

425. WIK-Consult, *Main developments in the postal sector 2010–2013, Country reports*, Report for the European Commission, 2013.

426. Salaün, loc. cit. 2008, p. 614.

427. Viviani, loc. cit. 2018.

sont établis des informations concernant le nombre de personnes ayant travaillé pour eux, y compris les ventilations selon le statut professionnel, notamment le nombre de ceux travaillant à temps plein, à temps partiel, en statut temporaire ou sous statut d'indépendant.

La condition statutaire du personnel des postes et des télécommunications était traditionnellement renforcée par l'importance de la syndicalisation ; mais elle pourrait se voir transformée par les changements sociaux à l'œuvre, même si depuis 1990 les syndicats ont été associés aux négociations sociales.[428] Cette question est d'autant plus sensible que la libéralisation et la concurrence inégale dans le secteur, ainsi que la diversification des statuts d'emploi, soulèvent de nouvelles questions dans la régulation sociale.

En France, la régulation sociale relève de la convention collective de branche prévue par la loi du 20 mai 2005 (art. 26) instituant la commission paritaire ad hoc regroupant les représentants d'employeurs (Syndicat des opérateurs postaux) et les syndicats de salariés. Les accords signés jusqu'à présent concernent les modalités de négociation, l'insertion des personnes handicapées, l'égalité hommes-femmes (le nombre de femmes a augmenté dans le secteur).

L'AUTORITÉ DE RÉGULATION

Le processus de libéralisation a changé aussi la nature de la régulation dans le secteur postal pour répondre à l'exigence de la séparation entre la fonction de réglementation et les opérateurs postaux prévue par la directive postale 97/67 (art. 22).

La France s'est conformée tardivement à cette exigence, après un recours de la Commission européenne devant la CJUE pour défaut de transposition de la directive. Certains représentants nationaux étaient d'avis du faible intérêt d'une autorité de régulation « tant que la concurrence reste marginale dans le domaine du courrier proprement dit »[429]. La France avait créé en décembre 2001 un Médiateur du service universel (décret 2001-1335), mais la Commission a fait savoir que cette autorité dépourvue de pouvoir coercitif ne pouvait satisfaire les exigences de régulation, qui sont exercées par le ministre, en plus des activités de tutelle sur La Poste. Suite à la procédure d'infraction lancée par la Commission, la France s'est conformée aux obligations communautaires et par la loi du 20 mai 2005 a élargi les compétences de l'Autorité de régulation des télécommunications (ART, crée par la loi du 26 juillet 1996) au secteur postal pour devenir l'Autorité de régulation des télécommunications et des postes (ARTP), puis Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP).

Comme beaucoup d'autres États membres, la France a fait le choix d'un régulateur multisectoriel, qui ne couvre cependant pas l'audiovisuel. L'autorité a des compétences décisionnelles (notamment de délivrance d'autorisations), de faire valoir son opinion sur des aspects concernant l'organisation et le fonctionnement du secteur postal, des attributions d'ordre financier (par exemple, pour déterminer la tarification du service universel) et des compétences visant à assurer le respect par les opérateurs des obligations normatives.

Elle est composée de sept membres pour un mandat de six ans. Le président est nommé par décret par le président de la République. Deux membres sont nommés par décret du Président de la République. Deux membres sont nommés par le Président de l'Assemblée Nationale et deux par le Président du Sénat. La composition du collège doit respecter la parité entre les femmes et les hommes (hors président).

---

428. D'ailleurs, il était affirmé dès 1974 que « l'individualisation [statutaire] de la fonction PTT permettra d'alléger la fonction publique traditionnelle de quelque 350 000 agents qui, par leur masse et la vigueur de leurs revendications, exercent souvent actuellement un effet non négligeable d'entraînement sur le reste de la fonction publique », CAEF, Z 17 191, 1974, Établissement public, Position des PTT, « Sur le personnel de la Poste », p.57.

429. Jacques Guyard, président de la CSSPTT, député de l'Essonne, dans Larcher, loc. cit. 2001, p. 52.

Les compétences de l'ARCEP ne couvrent pas tout le secteur postal ni toutes les obligations ou activités de La Poste. Elles sont limitées au service universel postal et au fonctionnement du marché des envois de correspondance, qui a fait l'objet du processus d'ouverture à la concurrence en vertu de la Directive 97/67/CE (notamment la délivrance des autorisations pour les opérateurs entrant sur ce marché et l'accès à l'infrastructure postale universelle et aux boîtes aux lettres). L'ARCEP traite aussi des réclamations des usagers de services postaux qui n'ont pas pu être satisfaites dans le cadre des procédures mises en place par les prestataires autorisés de services postaux.

Les obligations de service public relevant de l'aménagement du territoire conférées à La Poste (la présence postale territoriale) font partie des compétences de l'ARCEP seulement pour ce qui concerne l'évaluation du coût de cette mission. Quant aux activités postales autres que les tournées régulières de levée, tri, acheminement et distribution des envois postaux, elles relèvent du droit de la concurrence et non pas de la régulation postale. De même, les activités financières de La Poste ne relèvent pas de la compétence de l'ARCEP.

SYNTHÈSE : LA FRANCE ET L'EUROPÉANISATION DES SERVICES PUBLICS

Les éléments réunis dans cette monographie permettent de décrypter la(les) stratégie(s)[430] de l'État-membre « France » conduite(s) en matière d'européanisation des services publics.

Autant la France a été active et motrice dans la construction européenne depuis les lendemains de la Seconde guerre (il suffit d'évoquer Jean Monnet ou Robert Schuman parmi les « pères fondateurs »), autant en matière d'européanisation des services publics - services d'intérêt général, la France a rarement été motrice et proactive.

La stratégie a d'abord été défensive, qu'il s'agisse, on l'a vu, des 30 années qui ont séparé le traité de Rome de 1957 de l'Acte unique de 1986 pendant lesquelles elle a promu la thèse du maintien des compétences nationales pour chacun des domaines concernés, puis des années qui ont suivi l'Acte unique, qui l'ont vue essayer de bloquer toute proposition de règles européennes fondées sur le marché intérieur, dans l'électricité jusqu'en 1996, pour les services postaux jusqu'en 1997, ou du transport ferroviaire en ne se saisissant pas des potentialités de coopérations transnationales et d'effacement de la dette de la SNCF ouvertes par la directive de 1991 (91/440) et en refusant de faire relever de missions de service public d'une part le fret, d'autre part les TGV au motif - absurde - qu'il s'agissait d'une activité « bénéficiaire ».

Mais progressivement on a vu monter en puissance une autre stratégie consistant à instrumentaliser les possibilités d'européanisation en faveur des intérêts et opérateurs français, comme on l'a vu avec la directive « transit » de l'électricité de 1990, utilisant la logique « marché intérieur » pour permettre de développer les exportations d'EDF.

Puis la stratégie a été plus offensive autour de l'objectif de promouvoir dans le cadre de la libéralisation européenne les « champions français », leur déploiement européen. C'est ainsi que la France ne s'est pas limitée dans le domaine de l'électricité à défendre au mieux les intérêts d'EDF, mais a organisé la fusion de Gaz de France et de Suez - devenue Engie, pour constituer un second grand groupe à base française - à la manière du secteur eau-assainissement dans lequel Veolia et Suez dominent le marché mondial - pouvant prétendre faire partie de l'oligopole européen structurant le marché avec les groupes allemands RWE et E.ON.

Bien vite la France a organisé le changement de statut de ses champions nationaux, afin d'en faire des « entreprises comme les autres », des multinationales de services, ayant certaines missions de service public, des obligations de service public ou de service universel, que certaines considèrent comme un héritage du passé bien davantage que comme de solides fondations pour leur développement.

Ces stratégies ont été définies et déployées dans des cadres de plus en plus restreints. Alors qu'existaient des années 1950 aux années 1980 dans la cadre du Commissariat général du Plan toute une série de commissions réunissant toutes les parties prenantes - de la haute administration aux organisations syndicales, en passant par les managers des entreprises, des chercheurs et universitaires, des représentants de la société civile, se donnant le temps des analyses plurielles, des hypothèses ou scénarios, préparant des cadres pour des prises de décisions souvent consensuelles, ce sont des réseaux beaucoup plus restreints qui concentrent les réflexions stratégiques, avec un

430. Une stratégie n'est jamais dicible, car l'énoncer clairement se priverait de toute marge de manœuvre, de négociation, de « *bargaining* ». Il s'agit de processus multi-acteurs dont la résultante doit permettre de répondre le plus possible aux attentes et aspirations de chaque participant tout en apportant un plus pour tous …

poids croissant des hauts fonctionnaires étroitement imbriqués avec les décideurs politiques, avec en particulier le rôle des cabinets ministériels.

On a en France une extrême centralisation de la définition des choix stratégiques à dimension européenne, avec le SGCI (Secrétariat général…), devenu SGAE (Secrétariat général aux Affaires européennes), la Représentation permanente de la France auprès de l'UE, le rôle clé de « Bercy », qui a fait converger les ministères de l'Économie, des Finances, de l'Industrie, de l'Énergie, un réseau de quelques centaines de hauts fonctionnaires de l'Inspection des finances, de la Cour des comptes, des grands corps techniques, etc…

○ ○ ○

Par rapport à d'autres pays européens, il apparaît que la France a connu ces 20 dernières années des libéralisations plutôt « tempérées ». Il n'y a pas eu de mise en cause globale des caractéristiques fondamentales des services publics de transport ferroviaire, d'électricité et des services postaux, mais une série de mises en cause ponctuelles :

- Des tendances à la dégradation, quantitative comme qualitative, du transport ferroviaire, le fret ayant été davantage mis en cause que les transports de voyageurs.
- Les acquis essentiels du service public de l'électricité ont été maintenus, même si on a assisté à une aggravation de la précarité énergétique.
- Le service public postal fait face à des rentabilisations croissantes et à des désengagements, mais le débat reste ouvert quant à l'avenir de son réseau.

Ces aspects quelque peu amortis par rapport aux menaces tiennent à une conjonction de facteurs : l'attachement des Français aux services publics et à leurs acquis, des mobilisations syndicales, des collectivités territoriales et des organisations de la société civile pour résister aux mises en cause les plus marquantes.

Pour autant, la tendance à des dégradations croissantes appelle d'autres initiatives que de seules démarches défensives. Il faudrait sans doute partir de la diversité des situations et des besoins sur le terrain pour reconstruire le service public des années 2020…

Cela impliquerait de développer en France des dynamiques partant de l'organisation systématique de l'expression des besoins individuels et collectifs, dans toute leur diversité économique, sociale, territoriale, à chaque niveau territorial, du local au niveau européen, pour engager, en s'appuyant sur les immenses potentialités du numérique :

- l'établissement d'un état des lieux de la diversité des territoires en matière de géographie physique, et humaine, sociale et territoriale,
- le recensement fin des besoins en matière de transports-mobilité, d'énergie et de communication,
- sur ces bases, la redéfinition des missions et objectifs pour apporter des réponses effectives à chaque type de besoin,
- des ajustements des modes d'organisation et de régulation en les adaptant aux missions et aux enjeux,
- des adaptations des moyens humains et matériels aux missions,
- des recompositions des modes de financement pour garantir la satisfaction des besoins,
- des participations démocratiques de toutes les parties prenantes pour évaluer et adapter les services.

GUE/NGL

Gauche Unitaire Européenne/Gauche Verte Nordique
European United Left/Nordic Green Left
Groupe Parlementaire · Parliamentary Group
PARLEMENT EUROPEEN · EUROPEAN PARLIAMENT
www.guengl.eu