



Services publics de réseaux : quelle intervention positive de l'Etat dans une économie de marché ?

Laurent BENZONI

**Article repris dans *La revue de la
CFDT*, n°20**

1999

TERA Consultants
32, rue des Jeûneurs
75002 PARIS
Tél. + 33 (0) 1 55 04 87 10
Fax. +33 (0) 1 53 40 85 15

S.A.S. au capital de 200 000 €
RCS Paris B 394 948 731

Services publics de réseaux : quelle intervention positive de l'Etat dans une économie de marché ?

Laurent BENZONI
Professeur à l'Université Paris 2 (Panthéon)
Associé fondateur de TERA Consultants

L'ouverture à la concurrence des activités de réseaux relevant de ce qu'il est convenu d'appeler en France le « service public » constitue l'un des thèmes où la passion l'emporte très souvent, trop souvent, sur la raison. D'un côté, les partisans de l'économie de marché finissent par nier toute possibilité d'intervention positive de l'Etat dans le fonctionnement de l'économie, de l'autre les défenseurs du « service public » refusent de reconnaître un quelconque avantage aux mécanismes de concurrence. Se situer au centre du débat, c'est-à-dire identifier les avantages et les limites de l'Etat et du marché, constitue aujourd'hui une situation des plus inconfortables : on ne s'attire que l'inimitié de toutes les parties en présence.

Pourtant, nous nous placerons délibérément dans cette perspective raisonnable qui vise à reconnaître à chacun des deux systèmes ses avantages et inconvénients afin de tirer de chacun d'entre le meilleur parti.

Positivement, le marché constitue la meilleure forme d'organisation pour promouvoir les incitations à l'innovation, à la diversité et à la qualité des services, à la croissance de la productivité, etc.. Négativement, le marché est porteur de disparités sociales et de distorsions économiques qu'il convient mieux d'empêcher *a priori* et non de redresser *a posteriori*. De même, si le monopole public est mieux à même de soutenir les projets à rentabilité incertaine, de pérenniser certaines prestations à long terme, d'assurer l'égalité et l'équité des offres aux différentes catégories de consommateurs, il conduit souvent, dans la plus grande opacité, à un monisme technique, commercial et organisationnel, source d'inefficacités, rentes et sclérose.

Suffit-il alors de « mixer » les avantages propres à des systèmes pour en imaginer un troisième 'hybride' ou 'mixte' ? Telle était l'ambition du 'service public à la française', issu de la période de reconstruction qui a suivi l'après-guerre et qui fût porté historiquement au niveau central par le processus de la planification indicative. Ce système, auquel on doit d'indéniables succès doit, aujourd'hui, se transformer : il a trouvé ses limites, une fois achevé les grands projets d'équipements en infrastructure nationale ; en outre il ne peut guère s'insérer sans réforme dans la dynamique de l'intégration européenne. Celle-ci a modifié les frontières pertinentes d'intervention pour ces activités en rendant le niveau national trop étroit ou trop vaste.

On pourra épiloguer longtemps sur les raisons qui n'ont pas permis aux Français de 'vendre' au reste de l'Europe leur conception du « service public à la française ». De toute évidence, ce cadre ne constituait pas la panacée aux yeux de nos partenaires, et admettons aussi qu'une union politique et économique librement consentie entre des pays ne peut être synonyme de domination de l'un d'entre eux sur tous les autres. La coopération suppose des concessions qui se trouvent inscrites dans les lois européennes : les fameuses 'directives' qui imposent ensuite l'évolution du cadre

juridique et institutionnel dans lequel évolue les activités précédemment gérées dans notre corpus juridique national aujourd'hui en voie d'obsolescence accélérée.

Comme les Directives sont l'expression d'une synthèse elles constituent ainsi un cadre institutionnel original. Ces directives toujours négociées et signées directement par les représentants politiques de tous les pays membres (règle d'unanimité), France comprise, ne constituent donc pas l'expression de diktats d'une technocratie bruxelloise livrée à elle-même.

L'ouverture à la concurrence des réseaux nationaux, régionaux ou locaux s'inscrit bien dans cette dynamique d'intégration européenne. L'objectif consiste à gommer progressivement les frontières intérieures à l'Union afin de bénéficier des avantages d'un vaste espace économique et social intégré. Les réseaux présentent des spécificités que le cadre réglementaire européen tente d'intégrer en respectant les particularismes sectoriels et locaux tout en favorisant l'harmonisation entre Etats.

Monopole naturel : limites de la théorie, limites du monopole

Du point de vue économique, les réseaux présentent quelques caractéristiques fondamentales communes. La première d'entre elle, souvent mise en avant par les économistes, réside dans l'existence d'infrastructures dédiées. Ces infrastructures présentent un rapport très élevé entre les coûts fixes et les coûts variables. Il s'ensuit un phénomène d'économies d'échelle massives (ou rendements croissants) qui conduit à une baisse significative du coût avec l'accroissement des quantités produites et distribuées.

Dans un système de concurrence, la firme qui disposerait de la plus grosse capacité installée et utilisée, bénéficierait nécessairement des coûts les plus faibles. Elle serait logiquement la seule à survivre à long terme face à tous ses concurrents. La concurrence produirait donc le monopole. Pour éviter l'instauration d'un processus concurrentiel inutile et dispendieux sur les infrastructures, il convient de ne pas les dupliquer, donc d'instaurer *a priori* le monopole.

L'instauration d'un monopole juridique (strict contrôle de l'entrée) permet ainsi de minimiser les coûts et de maximiser le bien-être collectif, sous condition d'empêcher grâce au contrôle des prix, l'entreprise en monopole de ne pas en abuser. Notons que cela ne nous dit rien sur la nature publique ou privée de l'entreprise en monopole. Deux systèmes peuvent être instaurés, un système de contrôle public d'entreprises privées ou un système d'entreprises publiques contrôlées directement par l'Etat.

Le phénomène des économies d'échelle reste acquis, et la question du monopole naturel perdure y compris en cas d'ouverture à la concurrence. En effet, une fois abolis les droits exclusifs des opérateurs historiques (publics ou privés) à desservir un marché, de nombreux goulets d'étranglement subsistent dont l'importance a souvent été sous-estimée.

Ces goulets se manifestent dès lors que, dans des conditions normales de concurrence, certains opérateurs ne peuvent accéder équitablement à une ressource

indispensable (essentielle) à leur activité alors même que leurs concurrents disposent de cette ressource.

Trois cas typiques peuvent être recensés.

- La ressource dite essentielle n'est plus disponible et ne pourra plus l'être : situation de rareté absolue où certaines infrastructures établies bénéficient d'un avantage incontournable et non reproductible. Entrent dans cette catégorie les droits de passage et les droits d'accès (par exemple : aéroports à proximité des grandes villes, localisation de contrôles nucléaires, certains points haut, les emprises ferroviaires en centre ville, etc.) ;
- La ressource essentielle n'est plus disponible mais pourrait l'être moyennant des investissements spécifiques : situation de saturation où se pose la question de la transition entre la phase de saturation et celle de disponibilité.
- La ressource essentielle est disponible (non saturée) mais sa duplication est trop coûteuse, au moins à court terme ; un partage de la ressource entre des opérateurs peut sembler efficace sur le plan économique. Peuvent relever de cette catégorie les industries capillaires de distribution (électricité, téléphone, câble, etc.), les rails et les gares, les aéroports, etc.

En dépit de cette persistance des facteurs de monopolisation que constituent les ressources essentielles, la théorie du monopole naturel ne suffit pas à justifier l'ampleur du périmètre des droits exclusifs réservés historiquement à certaines entreprises. En effet, dès lors que les consommateurs sont demandeurs de « service » et non d'infrastructures, le contrôle économique et juridique de l'infrastructure par le prestataire de service n'est pertinent que s'il permet de minimiser le prix des services en maximisant la qualité. Or, la séparation de la prestation de services de celle de la production d'infrastructure est non seulement tout à fait envisageable, mais elle peut en réalité conduire à des situations efficaces économiquement et socialement. La thèse du monopole naturel présente donc des limites, qui constituent les limites du monopole.

La question du service public : une approche économique sans a priori

Les réseaux offrent des services qui génèrent, par leur présence, d'importantes « externalités positives ». En d'autres termes, la disponibilité de ce type d'activités dépasse l'intérêt immédiat de l'opérateur qui les met en œuvre. Ce phénomène économique atteste que les réseaux constituent une forme de « bien collectif » dont la gestion socialement efficace doit intégrer des objectifs et des contraintes qui dépassent les seuls critères de décision d'une entreprise. Ici surgit, sur le plan économique, la question du 'service public'.

En France, l'acception courante de la notion de service public renvoie à une organisation des réseaux sous forme d'un monopole confié à des entités contrôlées

à 100% par l'Etat. Ces entités se voient alors assigner, explicitement ou tacitement, des missions multiples : production efficace du ou des service(s) concerné(s), aménagement du territoire (desserte des zones rurales), politique sociale (redistribution par des mécanismes tarifaires), politique industrielle (soutien à l'innovation et commandes aux entreprises françaises), politique conjoncturelle (investissement dans les phases de ralentissement économique).

Derrière le 'service public', on y trouve des objectifs très divers, ce qui explique que la terminologie de 'service public' ne trouve guère de correspondance précise dans la théorie économique et reste une notion relevant de la sphère juridique, et souvent politique.

L'intégration européenne a contraint à clarifier ce concept. Ainsi, distingue-t-on aujourd'hui, au niveau national, trois types de missions dans le cadre du service public :

- *les missions d'intérêt général* : elles correspondent aux obligations de financement de biens publics purs, attribués de l'état régalién. Relèvent de ces catégories : la recherche, l'enseignement, le maintien de l'ordre public, la défense, etc.;
- *les services obligatoires* : ils consistent en l'obligation de fournir des services de qualité sur tout le territoire métropolitain ce qui peut renvoyer autant à des considérations liées à des missions d'intérêt général qu'à des considérations d'aménagement du territoire liés à des objectifs implicites de politique industrielle lorsque cette contrainte concerne des services évolués ;
- *le service universel* : il répond à l'obligation de fournir pour tous et partout un service à un prix raisonnable. Le service universel renvoie alors à : 1) des objectifs d'aménagement du territoire ou *d'accessibilité* aux réseaux et aux services sur tout le territoire (guichets postaux, parc de cabines téléphoniques, etc.) qui peut s'effectuer par une péréquation tarifaire ; 2) des objectifs de redistribution, *composante sociale*, la totalité des consommateurs ou certaines catégories d'ayants droit (handicapés, bénéficiaires des minima sociaux, familles nombreuses, chômeurs, etc.) bénéficient de tarifs spécifiques ne couvrant pas les coûts ('tarifs sociaux'). 3) des *objectifs de qualité* : les réseaux doivent fournir un service normé par la puissance publique ; la qualité pouvant consister aussi bien en une continuité du service qu'en une qualité des services rendus (eau potable ou assainie, délai de relève des pannes et incidents, etc)

Ces missions doivent être formellement imposées par l'Etat car les entreprises mues par le seul souci de leur gestion propre ne les assumeraient pas spontanément et intégralement. Plusieurs questions surgissent : quel est le périmètre du service universel ? Comment en évaluer sa charge ? Comment le financer ? et, le cas échéant comment faire contribuer équitablement tous les éventuels acteurs concernés par la fourniture du service universel : collectivités, opérateurs, consommateurs, etc.

S'agissant de la définition du périmètre du service universel, deux types d'approche sont envisageables : le pragmatisme et le volontarisme.

Le pragmatisme consiste à constater qu'un service donné est suffisamment diffusé pour qu'il soit considéré comme un 'service de base' dans la société. On ne définit les prestations éligibles au service universel qu'a posteriori. A l'opposé, le volontarisme vise à utiliser l'obligation de fourniture des services pour activer la pénétration d'un service au sein de la société. Les services bénéficiant de label « universel » sont donc choisis et désignés à priori. Ce choix ressort du politique et non de l'économique.

Les textes européens se rangent souvent à une approche pragmatique qui reflète la volonté du plus grand nombre, mais des latitudes nationales existent (principes de subsidiarité). Et, après tout rien n'interdit à un pays membre de démontrer l'utilité et de convaincre ses pairs de l'indispensable extension du périmètre du service universel au delà des services de base (par exemple, Internet dans les écoles).

Mais il est évident qu'il faut faire œuvre de pédagogie et démontrer l'utilité sociale de ces services : La puissance publique peut afficher à cette occasion et dans la plus grande transparence ses ambitions économiques et sociales pour offrir ainsi une approche positive de son intervention.

Une fois défini le périmètre, il convient de trouver le financement.

Partons du postulat selon lequel la fourniture du service universel présente un coût net qui handicape l'entité qui en a la charge. Celle-ci abandonnerait donc les activités déficitaires si elle n'était contrainte de les assumer. Il convient donc de financer le déficit. Dans tous les cas, ce financement doit respecter trois grands principes :

- *la proportionnalité*

Les avantages obtenus ou les subventions perçues doivent couvrir les seules pertes subies (recettes-coûts) et non l'ensemble des coûts supportés pour produire la totalité du service.

- *La transparence*

Les modes de calcul des subventions et le montant des subventions doivent être connus et publiques. La transparence doit s'organiser dans le respect du secret commercial, mais les subventions versées doivent être justifiées.

- *La non-discrimination*

Les obligations doivent être réparties équitablement ; le cas échéant entre tous les opérateurs, lorsqu'ils sont plusieurs à pouvoir assumer le service sur un territoire donné.

Sur la base du respect de ces trois principes, les modes de financement des pertes liées à la fourniture du service peuvent être de trois types : autofinancement par l'opérateur désigné qui en a la charge, subvention par les institutions publiques (Etat, régions, collectivités locales), compensation entre les opérateurs (autofinancement par le secteur).

- *Autofinancement par l'opérateur en charge du service universel*

Si un opérateur en charge du service sur un territoire donné se trouve globalement à l'équilibre, c'est logiquement qu'il génère seul les ressources pour financer toutes les charges afférentes la fourniture de ce service. Dès lors, on ne se pose pas immédiatement la question de l'évaluation d'un surcoût lié aux obligations que supporte l'opérateur et encore moins à la détermination du financement de ce surcoût. Généralement, on attend que les déficits surgissent pour en évaluer les origines et s'intéresser aux remèdes. Cette situation prévaut avec le monopole (national, ou régie municipale) et grande est la tentation pour le pouvoir politique de charger la « barque » sans s'interroger sur son financement ou de la « décharger » en toute opacité par des transferts indus. Par ailleurs, lorsqu'un service est « gratuit », ou pour le moins sans coûts dûment identifiés, l'inefficacité et le gaspillage ne sont jamais bien loin. La concurrence a au moins le mérite, pour les opérateurs en charge du service universel, d'obliger à révéler les coûts économiques que font supporter les décisions politiques et donc d'obliger les responsables à effectuer de vrais choix. On peut ensuite accepter, à court terme, qu'à l'ouverture à la concurrence, l'opérateur historique, en charge du service public, en supporte seul la charge.

Economiquement, l'idée est de postuler que l'opérateur en place bénéficie d'avantages coût importants par rapport à ses concurrents grâce aux économies d'échelle. Il paraît alors que les économies d'échelle obtenue grâce à la position historique de monopole peuvent financer les missions historiques du service universel.

L'approche n'est pas totalement satisfaisante. En effet, l'opérateur historique peut répondre aux menaces d'entrées par une baisse des prix. La charge de service universel peut alors s'accroître considérablement (pertes de recettes) et mettre en cause son équilibre économique, quand bien même sa part de marché ne baisse pas. Pour éviter un tel scénario, il faut que l'opérateur du service ne réagisse pas en terme de prix et accepte de céder des parts de marché pour ne pas supporter de trop lourdes charges de service universel. On peut alors se demander si les entrants sont efficaces ou bien s'il ne réussissent à entrer qu'à la faveur d'une distorsion concurrentielle engendrée par la réglementation qui impose à un seul opérateur les obligations de service universel ou les missions d'intérêt général.

- *Subvention par les institutions publiques*

L'existence d'obligations se justifie car les opérateurs n'internalisent pas les effets des externalités positives de leur activité sur l'ensemble de l'économie et plus généralement sur la société (aménagement du territoire, fonction sociale, etc.). Or, si la théorie économique prévoit bien d'internaliser les externalités négatives en faisant supporter des taxes à ceux qui les engendrent pour dédommager ceux qui les subissent (principe du pollueur-payeur), elle préconise symétriquement de faire subventionner les producteurs d'externalités positives par les bénéficiaires de ces externalités. En d'autres termes, si le maintien des activités de service universel engendrent réellement des effets positifs et tangibles sur un espace géographique ou sur une catégorie sociale, il appartient aux bénéficiaires en question de subventionner les activités de service universel. Si la subvention permet de rééquilibrer les déficits supportés au titre du service universel demeure inférieure ou égale à l'équivalent monétaire des externalités, le mécanisme de subvention accroît le bien-être collectif.

Or, ce mécanisme accentue les disparités plus qu'il ne les résorbe : par exemple, les zones rurales, pauvres en ressources budgétaires, devraient subventionner des activités qui n'ont pas besoin de l'être en zone urbaine. Par ailleurs, les effets positifs des réseaux peuvent affecter l'ensemble de l'économie et de la société, une subvention au niveau national transitant par le budget général peut alors se justifier : il peut s'agir d'une taxe spécifique (exemple de la redevance audiovisuelle censée subventionner les missions de service public des chaînes publiques) ou d'une affectation par le biais de crédits nationaux ou régionaux (financement des lignes déficitaires de la SNCF).

Des mécanismes décentralisés de financement et de subventions au niveau des collectivités locales peuvent être instaurés comme c'est le cas pour la desserte aérienne de certaines villes de province ou de certaines liaisons déficitaires qui donnent lieu à des subventions d'exploitation pour les compagnies qui les assurent généralement par la région et la ville. Les réseaux de télédiffusion font aussi l'objet de mécanismes de financement similaires.

Les motifs qui peuvent être opposés à l'instauration d'un système de subventions directe par l'Etat ou les collectivités locales sont multiples.

Le premier d'entre eux est d'essence politique ; il réside dans la réticence de l'Etat de devoir assumer une élévation des impôts au lieu de faire payer les déficits du service de façon tacite par les consommateurs grâce à des subventions croisées par exemple. Une charge suppose des recettes soit par affectation budgétaire (arbitrage complexe), soit par accroissement de la charge fiscale. Toute fiscalisation des charges se traduit par une augmentation des 'impôts' tandis que les subventions entre consommateurs par le biais des péréquations tarifaires ou par des prix moyens incorporant la

subvention des déficits voire des excédents fiscaux évitent de révéler la réalité de cet interventionnisme public.

La seconde objection revient à considérer que la disposition d'un service bénéficie d'abord et avant tout aux consommateurs de ce service. Il est donc logique que la pérennité du service soit financée par les seuls consommateurs du service, donc par le secteur qui en a la charge.

La troisième objection consiste à dire que le coût de mobilisation des fonds pour le financement du service à travers le budget public est généralement plus important que celui supporté par un financement direct par le secteur. L'efficacité économique (minimisation des coûts de mobilisation des fonds) plaide alors pour un mécanisme « court » de financement plutôt que pour un mécanisme « long ».

- *Compensation entre opérateurs ou autofinancement sectoriel*

Dès lors qu'il est admis que la fourniture du service constitue une charge pour l'opérateur qui le met en œuvre, la compensation entre opérateurs constitue le principe généralement retenu pour assurer son financement au regard des insuffisances relevées sur les autres modalités

Les mécanismes de compensation entre opérateurs peuvent épouser des formes diverses.

Le mécanisme le plus répandu est celui du fonds abondé par tous les opérateurs, y compris par celui en charge du service universel. L'avantage réside dans l'égalité de traitement : la charge de service universel n'est plus source d'iniquité financière. L'inconvénient majeur réside dans la nécessité de produire la plus juste évaluation des pertes liées à la fourniture du service, les méthodes opposables basées sur les coûts et les recettes constatées sont alors préférées aux méthodes prospectives basées sur des coûts ou des recettes futures.

Le second mécanisme consiste à garantir à l'opérateur le monopole sur des activités rentables, donc potentiellement concurrentielles par d'autres opérateurs, afin de financer les pertes subies sur les activités non rentables relevant du service public. Bien que cette méthode ne se traduise pas par des transferts de fonds entre opérateurs, elle constitue une forme d'autofinancement par l'ensemble du secteur. En effet, cette méthode induit une perte potentielle de chiffre d'affaires pour des opérateurs entrants qui payent indirectement, sous forme de restrictions dans le développement de leurs ventes, leur contribution au service universel.

Cette méthode présente au moins deux inconvénients :

- la délimitation d'un périmètre de service en monopole (secteur réservé, ou droits exclusifs) est un exercice fiable à court terme mais peu opérationnel à long terme, car peu ajustable en fonction des évolutions du secteur et de la situation de l'opérateur en charge du service universel. Les bénéficiaires des activités bénéficiant de droits exclusifs doivent juste compenser les pertes subies dans les activités en perte relevant du périmètre du service. Or les sommes dégagées par les bénéficiaires n'ont aucune raison d'évoluer de façon inversement proportionnelle aux pertes supportées dans les activités du service. L'une comme l'autre des deux variables variera en fonction de l'évolution de la concurrence qui peut produire des effets différenciés. Ainsi la délimitation d'un périmètre réservé à l'ouverture ne préjuge pas de la proportionnalité des sommes ultérieurement nécessaires pour compenser les pertes engendrées par le service universel. Le bénéficiaire peut ainsi s'avérer plus que suffisant pour compenser les pertes, il y aurait alors un 'trop-perçu' pour l'opérateur en charge du service universel. Dans ce cas, il faudrait resserrer le périmètre des activités bénéficiant des droits exclusifs, les trop-perçus qui ne pourraient être constatés ex post seraient alors autant de subventions indues. Le bénéficiaire peut aussi ne pas suffire à compenser les pertes subies sur le service, dans ce cas il faudrait accroître le périmètre des activités produites par l'opérateur de service. Autrement dit, il faudrait imposer à des opérateurs de se retirer d'activités. On comprend aisément les difficultés que pourrait rencontrer une autorité de régulation qui devrait avoir à piloter le financement des charges de service universel à l'aide de la manipulation d'un périmètre d'activités pouvant à tout moment passer du statut de concurrentiel à celui de monopolistique et inversement.

- la deuxième difficulté inhérente à l'utilisation de droits exclusifs comme mode de financement du service universel tient à la nécessité, ici aussi, de fiabiliser au mieux l'évaluation du coût net du service universel car tout périmètre trop large aboutit à créer un potentiel de rente de monopole pour l'opérateur du service universel qu'il pourra mobiliser pour subventionner des activités en concurrence. La logique des droits exclusifs conduit à terme à l'organisation d'une séparation comptable entre services réservés et services en concurrence afin de satisfaire pleinement aux exigences de transparence, de proportionnalité et de non-discrimination.

Qui est l'opérateur de service public ?

Dans un environnement ouvert, il n'existe pas *a priori* un opérateur qui aurait plus vocation qu'un autre à assumer la charge découlant des obligations de service universel. Le meilleur opérateur doit être celui qui

garantit de fournir les obligations fixées par l'Etat au moindre coût. Il convient donc de désigner l'opérateur de service universel sur la base de ces considérations.

Le choix ad hoc

La procédure la plus simple de désignation consiste à désigner l'opérateur sans procédure particulière. En fait, cette procédure aboutit toujours à la désignation de l'opérateur historique comme étant au moins l'un des prestataires potentiels des activités relevant du service public. Cette procédure permet à l'Etat de garantir la continuité du service dans la mesure où l'opérateur historique est généralement le seul à pouvoir, au moins à court terme, répondre aux exigences de la fourniture du service public sur l'ensemble du territoire.

Il reste que la désignation sans mise en concurrence potentielle peut constituer un facteur de pérennisation des éventuelles inefficacités de l'opérateur historique. Il faut donc prévoir des mécanismes qui incitent l'opérateur à minimiser ses coûts donc les pertes qui seront compensées.

La clause pay or play

Dans ce type de système un opérateur est obligé d'assumer les charges de service public, ce peut être l'opérateur historique. Les autres opérateurs ont alors la possibilité soit de payer leur quote-part des pertes de l'opérateur de service universel (pay) soit de réaliser eux-mêmes des activités désignées par l'Etat comme relevant du service public (play). La neutralité du système doit aboutir à ce que les pertes subies par l'opérateur qui assure des tâches de service universel compensent les fonds qu'il aurait dû verser aux opérateurs qui ont l'obligation d'assumer une charge de service universel.

La mise en concurrence par appel d'offres ou enchères

Une troisième méthode consiste à instaurer un système de mise en concurrence. L'opérateur en charge du service universel désigne les activités entrant dans le périmètre du service universel et auxquelles il souhaite renoncer parce qu'structurellement déficitaires. Il annonce les déficits supportés. Une mise en concurrence (appel d'offres ou enchères) au moins disant est ensuite ouverte entre tous les opérateurs intéressés pour reprendre cette activité déficitaire. La mise à prix s'effectue au niveau du déficit annoncé par l'opérateur historique. Le gagnant est l'opérateur qui s'engage à reprendre les activités pour un déficit moindre que celui annoncé par l'opérateur en place. Le déficit est alors supporté soit par la puissance publique, soit équitablement entre tous les opérateurs au prorata de leur taille. Si aucune offre n'est

proposée, le déficit à supporter par tous les opérateurs est celui annoncé par l'opérateur en place qui doit continuer d'assumer, dans ce cas, le service public. Cette méthode présente l'avantage d'abstraire le régulateur du calcul du coût du service universel. Son implémentation concrète paraît parfois délicate : comment transférer efficacement des activités entre opérateurs sans rupture de service ? Que deviennent les personnels soumis au transfert ? En l'absence d'expériences concrètes dans les grands réseaux, des doutes subsistent sur l'opérationnalisation de cette méthode pourtant séduisante sur le plan théorique (on notera que la France dispose d'un mécanisme comparable dans le transport aérien intérieur mais il s'agit d'un secteur où l'instauration du système ne requiert pas le transfert d'actifs entre compagnies concurrentes).

CONCLUSION

- Si la puissance publique, nationale ou locale, est capable de définir positivement le périmètre du service public en justifiant ses positions par les effets économiques positifs et les retombées sociales qu'elle en attend et par conséquent l'obligation de fournir ces services sous certaines contraintes par des acteurs privés ou sous contrôle public,
- Si la puissance publique prend conscience que les obligations de service universel bénéficient logiquement et directement à la collectivité et indirectement seulement aux opérateurs, elle se doit donc, pour maximiser le bien-être collectif, de faire financer les pertes éventuellement induites par ces obligations de service universel par la collectivités et non par les acteurs du secteur,
- Si la puissance publique, nationale ou locale, est capable d'instaurer des mécanismes de financement des services, des obligations et des contraintes qui soient transparents, proportionnels et non discriminatoires en cherchant toujours les solution minimisant les coûts au regard des objectifs fixés,...

Il n'existe pas de contradiction entre service universel, service public et économie de marché.

Aux entreprises en charge de la production desdits services, qu'elles soient publiques ou privées, de savoir offrir les meilleures prestations au moindre coût.