

L'organisation des pouvoirs publics et leur efficacité

Objectif : conception d'une séquence de première sur une activité de service public permettant d'anticiper le cours de terminale sur les nouvelles régulations mises en œuvre par les pouvoirs publics

A) La notion de service public**DOCUMENT 1 : Définition de la notion de service public**

Le service public est l'ensemble des activités d'intérêt général assurées sous le contrôle des pouvoirs publics. Les services publics peuvent être confiés à des entreprises privées.

Source : lexique du manuel de 1^{ère} ES, éditions Nathan 2005

DOCUMENT 2

Le service public est la garantie pour chacun d'accéder à des biens essentiels pour la satisfaction de ses besoins, la garantie d'exercice des droits fondamentaux de la personne, conditions du lien social et liées à l'État Providence.

Il est l'expression de l'intérêt général de la collectivité indissolublement lié aux différents niveaux, local, régional, national ou européen. Il est un moyen essentiel que se donne la puissance publique pour assurer la cohésion économique, sociale, territoriale, culturelle d'un pays, ou plus largement pour conduire des politiques de développement, concourir à l'émergence d'un modèle de société.

Le concept de service public fait ainsi le lien entre individu et société (...), mais aussi entre marchand et non marchand, entre économique et sociétal.

F. MORIN, in *Service public, secteur public*, Rapport du CAE, 1997

DOCUMENT 3

On ne peut pas baptiser n'importe quoi service public, ni confondre la mission avec l'institution qui la remplit dans tel pays à tel moment de l'histoire. Mais, sur la base des deux critères fondamentaux — caractère essentiel du service et défaillance du marché — on peut identifier trois grandes catégories de missions de service public, résultantes à la fois d'un héritage historique et des nécessités actuelles :

- celles qui visent à rendre physiquement et financièrement accessibles aux usagers menacés d'exclusion — du fait de handicaps sévères, de situations critiques, de revenus insuffisants — des services essentiels dont ils ont besoin sous des formes appropriées.
- celles qui, au-delà strictement de la lutte contre l'exclusion, contribuent — fût-ce parfois de manière symbolique — à la cohésion sociale et au sentiment d'appartenance à une communauté, qu'elle soit nationale ou européenne.
- celles qui visent à favoriser une utilisation efficace et équilibrée, dans l'espace et dans le temps, du territoire et des ressources communes ; ici aussi à l'échelon national ou européen.

La jouissance d'une ligne téléphonique ou d'un branchement électrique illustre notamment la première catégorie ; il s'agit de services essentiels, et leurs prix sont susceptibles d'exclure certains usagers. Les services financiers de la Poste illustrent à la fois la première et la deuxième. Respectivement dans l'espace et dans le temps, certains enjeux du transport et de l'énergie correspondent à la troisième.

E. COHEN, C. HENRY, *Service public, secteur public*, Rapport du CAE, 1997

Questions

Q1 – Comment peut-on définir l'intérêt général ?

Q2 – Montrez en quoi les services publics sont une réponse aux défaillances du marché.

Q3 – Citer des exemples de services publics pris en charge par les pouvoirs publics des exemples de services publics assurés par des entreprises privées

DOCUMENT 4 : Les transports ferroviaires, un monopole naturel ?

Dans certains cas, c'est la concurrence elle-même qui est impossible. Ainsi, il peut arriver que la production par une seule entreprise soit moins coûteuse. On parle alors de « monopole naturel ». Les transports ferroviaires sont dans ce cas : les dépenses d'infrastructure sont telles que les coûts moyens par unité produite diminuent lorsque l'activité augmente. Pour contraindre l'entreprise en monopole naturel à répercuter sur les consommateurs les baisses de coût qu'elle enregistre, la doctrine traditionnelle préconise l'intervention publique.

Source : Alternatives économiques, Cédérom 2003.

Questions

Q1 – Montrer que le transport ferroviaire a les caractéristiques d'un service public.

Q2 – Qu'est ce qu'un monopole ? Un monopole naturel ? Donner des exemples.

Q3 – Pourquoi les services publics comme le transport ferroviaire sont-ils en général effectués par les pouvoirs publics ?

B) L'efficacité du service public**DOCUMENT 5 : Transport de voyageurs et transport de marchandises**

Le transport de voyageurs et le transport de marchandises par chemin de fer se situent très différemment l'un de l'autre dans les deux dimensions de concurrence et de coordination. L'efficacité du transport de voyageurs dépend essentiellement de variables systémiques (sécurité, vitesse, commodité et respect de l'horaire, traitement des incidents) qui elles-mêmes dépendent essentiellement de la qualité de la coordination entre infrastructure et trafics. Les variables sur lesquelles peut porter la concurrence, sans être négligeables, n'ont néanmoins pas la même importance.

Le transport de marchandises n'a quant à lui rien d'un grand mouvement d'horlogerie : c'est une activité qui ne peut réussir que si elle s'adapte en permanence à des demandes spécifiques et diversifiées de clients, eux-mêmes bien au clair sur leurs propres besoins, et si elle peut se déployer à la dimension qui lui convient, c'est-à-dire la dimension de l'Europe. (...) Dans la mesure où il y a de forts arguments d'intérêt public (environnement, congestion, santé publique) en faveur du transport de marchandises par chemin de fer, les autorités européennes peuvent légitimement voir là un champ d'action où la libéralisation sert à la fois l'ouverture européenne et des objectifs de service public.

E. COHEN, C. HENRY, Service public, secteur public, Rapport du CAE, 1997

DOCUMENT 6 : Transports ferroviaires : le pouvoir aux régions

L'État a transféré aux régions l'organisation et le financement des services régionaux de voyageurs*. Les conseils régionaux deviennent autorités organisatrices de plein droit de ce service public. Ils définissent les dessertes, la politique tarifaire (à condition de rester dans les limites fixées nationalement) et la qualité du service. A eux de proposer l'ouverture de lignes nouvelles, la rénovation des gares ou l'achat de matériel

roulant. La SNCF, chargée de l'exploitation, conserve à ce titre la responsabilité de la gestion du personnel et du matériel.

L'État reste garant de l'unicité du système et continue de prendre entièrement en charge les lignes nationales et internationales. Il garde le contrôle du Réseau ferré de France (RFF), qui possède les voies ferrées.

* Depuis le 1^{er} janvier 2002

Source : Alternatives économiques, hors-série n° 61, Avril 2004.

Question : retrouver à partir des documents et de vos connaissances les critères d'efficacité du transport ferroviaire et compléter le tableau suivant.

Critères d'efficacité	Explications

DOCUMENT 7 : Les comptes par domaine d'activité du groupe SNCF en 2006 (en millions d'euros)

	Fret	Voyageurs France Europe	Transport public régional	Infrastructures
Chiffre d'affaires	6600	6200	5800	4500
Résultat courant	- 103	+ 725	- 25	- 72

SNCF, Rapport annuel 2006 (www.entreprise-sncf.com)

Question : quel critère d'efficacité est mis en évidence dans ce document ?

Synthèse du B) : dans quelle mesure la SNCF assure-t-elle un service public efficace ?
Vous pouvez classer vos arguments dans un tableau à deux colonnes "efficace", "non efficace".
Pensez à faire des recherches et à mobiliser vos connaissances personnelles.

C) Service public et compétitivité

DOCUMENT 8 : Transports ferroviaires : comment combiner service public et compétitivité ?

La première évolution d'envergure date de 1991 avec l'adoption d'une directive européenne. Ce texte a introduit une dose de libéralisation pour certains segments du transport ferroviaire, et il a surtout conduit le rail à se concentrer davantage sur la recherche de la compétitivité. En particulier, il s'agissait de réduire l'endettement de ces entreprises, rendre les entreprises ferroviaires indépendantes en les dotant d'un budget et d'une comptabilité séparés de ceux de l'État, mais aussi permettre l'accès aux entreprises de transport ferroviaire d'autres États membres pour les services internationaux de passagers, de fret et de transport combiné (ferroulage). La séparation des comptes entre l'infrastructure ferroviaire (c'est à dire la voie ferrée

et les équipements qui s'y rattachent) et l'exploitation des services de transport proprement dits constituait une autre dimension non négligeable de la directive.

Hormis la séparation de la gestion de l'infrastructure ferroviaire et de l'opérateur en charge du service public, les projets communautaires, tels celui de la création d'une instance de régulation indépendante chargée de superviser le processus de répartition et de tarification de la capacité d'infrastructure ferroviaire, n'ont pas encore connu de prolongement dans la législation nationale. (...).

Source : d'après La documentation française, vie-publique.fr.

DOCUMENT 9 : Partenariats public-privé : le rail aussi

C'est une première: la construction de la nouvelle ligne à grande vitesse entre Tours et Bordeaux, soit 300 km de voies ferrées, va être confiée à un investisseur privé. La loi du 5 janvier 2006 a en effet autorisé Réseau ferré de France (RFF), l'établissement public propriétaire des rails français, à recourir à des partenariats public-privé (PPP).

Un tel partenariat permet à une entreprise publique de confier au privé la réalisation d'un ouvrage d'infrastructure dans le cadre d'une concession de service public. L'entreprise privée assurera la conception, la construction, l'entretien, le renouvellement, l'exploitation et le financement du projet. En contrepartie, elle en garde la propriété plusieurs dizaines d'années, le temps de se rembourser. Fréquent dans le BTP, ce mécanisme n'a encore jamais été appliqué au ferroviaire. Confronté à des marges de manoeuvre financières étroites (un endettement de 27 milliards d'euros), RFF a décidé de franchir le pas. (...). Les syndicats s'inquiètent déjà du respect des critères de sécurité. Payé par chaque train de la SNCF qui empruntera le tronçon selon un péage fixé par l'Etat, l'investisseur pourrait être tenté de faire des économies sur la sécurité et la maintenance afin d'accélérer son retour sur investissement. Une objection balayée par RFF, qui assure que le cahier des charges sera le même que pour la ligne du TGV Est.

Source : Alternatives économiques, n°257, Avril 2007

DOCUMENT 10 : Ouverture à la concurrence et déréglementation

[Dans le secteur ferroviaire européen], l'ouverture à la concurrence a conduit les opérateurs historiques à revoir profondément leur management, le statut des salariés, leur rapport aux marchés financiers, etc. La plupart des compagnies nationales sont encore sous contrôle public mais la tendance est nette. Les exploitants ferroviaires sont devenus en Suisse, mais aussi en Italie, en Suède ou en Espagne, des sociétés anonymes, de droit privé et donc privatisables à terme. Le gouvernement allemand a annoncé la prochaine privatisation de la Bundesbahn. En France, la SNCF reste un établissement public, mais c'est en recourant à des filiales privées (Kéolis, Géodis, Voyages-Sncf.com, iD TGV ...) qu'elle étend son activité en France et à l'étranger. (...)

La déréglementation est significative d'un nouveau partage des responsabilités entre acteurs privés et publics. Les seconds n'ont pas déserté le champ des transports, mais ils se concentrent sur les réseaux d'infrastructures et la définition générale des services, laissant la gestion à des opérateurs dont c'est le métier. C'est ainsi qu'il faut interpréter le transfert du réseau ferroviaire à un gestionnaire d'infrastructure (en France, RFF) distinct des exploitants ferroviaires.

Y. CROZET, « Transports et services publics : une identité de plus en plus problématique », *Les Cahiers français*, n° 339, juillet-août 2007

Question : à partir des documents exposez les moyens mis en place pour concilier efficacité et compétitivité du transport ferroviaire en tant que service public.

Question bilan : pourquoi ne pas privatiser la SNCF ?