

**SEMINAIRE FRANCO - BRITANNIQUE**  
**"SERVICE UNIVERSEL - SERVICE D'INTERET GENERAL"**

Les approches françaises et britanniques dans le cadre de la construction européenne

Paris 30 novembre - 1er décembre 1998

Organisé par

RESEAUX SERVICES PUBLICS

66 rue de Rome - F - 75008 PARIS

à la demande du Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement

Direction des Affaires Économiques et Internationales - Mission Europe Équipement (EUREQ)

## PROGRAMME

Lundi 30 novembre

Bienvenue et introduction au séminaire

\*Pierre Mayet, vice-président du Conseil général des ponts et chaussées *Contexte, objectifs du séminaire et méthode de travail*

Jean-Claude Boual, Réseaux Services Publics, Comité Européen de Liaison sur les Services d'Intérêt Général  
Service universel, service d'intérêt général

Les définitions françaises, britanniques, communautaires Le rôle des régulateurs

*Les différences d'approches, théoriques, pratiques, la "culture"*

\*Robin Simpson, Conseil national des consommateurs (*National Consumer Council, NCC*)

\*Pierre Bauby, Réseaux Services Publics, Comité Européen de Liaison sur les Services d'Intérêt Général

Débat

Le service universel : dans quelle mesure est-il, ou pas, substituable au service d'intérêt général

*Les approches à travers des études de cas français et britanniques* : des définitions, textes de loi, chartes, la prise en charge financière,...

\*John Hughues, universitaire, conseiller du mouvement syndical, ancien membre du NCC

\*Paul Emaer, secrétaire général adjoint de la Confédération syndicale des Familles pour la France

Débat

Mardi le` décembre

Rôle et place des usagers dans la définition des services : comparaison d'expériences : le droit des consommateurs, la charte du citoyen et les déclinaisons de chartes, les associations de consommateurs

•Tania Morrison, Conseil des consommateurs du gaz (*Gas Consumers Council*)

\*Jean-Claude Boual, Réseaux Services Publics, Comité Européen de Liaison sur les Services d'Intérêt Général

Débat

L'accès à l'information, à partir de l'expérience américaine

•Greg Palast : ancien régulateur américain, avocat pour les consommateurs et les syndicats, journaliste à *The Observer*

Débat

L'évaluation

*Etat des lieux*: rôle et place de l'évaluation, pour quoi et pour qui, avec / par qui, comment à quels niveaux : national, transnational, européen, ...

*en France* : \*Bernard Perret, Conseil scientifique de l'évaluation

*en Grande Bretagne* : \*Gloria Craig, directeur adjoint du programme de la Charte, Services du Premier ministre (*deputy director charters programme, Cabinet office*)

Débat

Conclusions des deux journées : •Katherine Varin, Réseaux Services Publics et Comité Européen de Liaison sur les Services d'Intérêt Général

## Introduction

Ce séminaire faisait suite à un précédent séminaire franco britannique sur les questions de services publics et des consommateurs, qui avait eu lieu en novembre 1995, à Londres, au conseil national des consommateurs (*National Consumer Council*).

Organisé par le ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement (Conseil général des ponts et chaussées, direction des Affaires économiques et internationales, direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques), le séminaire réunissait des participants français et britanniques venant des administrations, des opérateurs, des autorités de régulation, des organisations de consommateurs, des syndicats, de même que des universitaires. Il visait, à partir d'expériences différentes, à préciser les notions service d'intérêt général et de service universel apparues au niveau communautaire, il y a une dizaine d'années environ. Ces deux notions sont venues bousculer la notion de service public, communément admise mais pas forcément clairement définie, en France tout au moins. Après avoir précisé ces notions et clarifier le rôle des régulateurs, celui des usagers et la place de l'évaluation, les participants au séminaire se proposaient de rechercher les convergences éventuelles ou possibles entre les différentes approches qu'ils représentaient.

Beaucoup de questions ont été posées à la suite d'exposés très riches, beaucoup restent ouvertes. Des échanges ont eu lieu sur les expériences de chacun et des passerelles entre les conceptions françaises et britanniques ont été esquissées. Des pistes pour une action commune ont été proposées. L'expérience américaine en matière de contrôle des opérateurs s'est révélée extrêmement intéressante, mais reposer sur des mentalités peut être trop différente de celles que connaissent la France et la Grande Bretagne pour être vraiment transposable.

La rencontre a fait ressortir qu'une des raisons des divergences entre la France et la Grande-Bretagne est essentiellement leurs conceptions différentes des relations entre intérêt général et intérêt particulier. La France, qui distingue les deux, accorde une préférence à l'arbitrage des pouvoirs publics et à la collégialité pour réaliser la synthèse d'intérêts contradictoires. La Grande-Bretagne, pour qui l'intérêt général se rapproche de la somme des intérêts particuliers, privilégie l'indépendance et la séparation des pouvoirs. Il en résulte une pratique très différente de la régulation et du rôle accordé aux consommateurs. Quant à la place de l'évaluation, elle est très différente dans les deux pays pour des raisons liées à l'histoire récente, mais, des deux côtés, les participants ont souligné son utilité et même sa nécessité.

Pour les Britanniques, la notion de *service d'intérêt général* est trop vague, ils préfèrent celle de "*publics services* " en ce qu'elle recouvre deux sens : celui de financement par le public et celui de mission de service public (notion éthique). Pour les Français, en revanche, si la notion de service public fait consensus, ce qu'elle recouvre a longtemps été confus et a mélangé les missions, les finalités, la forme de propriété, etc. On a parlé de "mythe" du service public en France. Pour les Français et les Britanniques, la notion de *service universel* peut représenter une évolution positive dans la mesure où il est une obligation minimale, qui n'existait pas nécessairement auparavant ou alors de manière moins complète.

Il est apparu très nettement, aussi bien pour les Britanniques que pour les Français, que si le service universel devait être la version épurée du service d'intérêt général, alors il ne lui était pas substituable. Il faut qu'il aille au-delà d'un service qui serait assimilable à de la charité et qu'il intègre la dimension de cohésion sociale et territoriale afin qu'on ne puisse plus les opposer et qu'ils soient complémentaires. Or, il semble bien que, partagée entre la défense du

développement de la concurrence et celle des nouveaux objectifs et nouvelles missions de services publics, la Commission européenne ne trouve pas l'équilibre souhaitable entre les deux notions est souhaitable dans l'intérêt des consommateurs.

Que l'on parle de service d'intérêt général, de service public, ou de service universel, les débats et les évolutions en cours depuis quelques années, sous la pression, notamment de la construction européenne, ont eu l'immense mérite d'amener Français et Britanniques à réfléchir au problèmes de la *régulation*. Pour les Britanniques qui revendiquent leur pragmatisme, la réglementation est la question la plus importante car elle permet de cadrer les droits des consommateurs.

Très clairement, le rôle des consommateurs, en Grande-Bretagne et en France, a été inexistant jusqu'aux années 1980/1990 et l'apparition de certaines obligations du service public envers les usagers est très récente. Avec ses lois de privatisation et de réglementation des *Utilisiez*, la Grande-Bretagne a créé, dès le début des années 1980, auprès des régulateurs, des conseils de consommateurs. En France, la reconnaissance de l'usager de service public et de la diversité de ses besoins émerge très lentement depuis les années 1990. On a créé des autorités de régulation (télécommunications, par exemple), mais la représentation des consommateurs n'y a pas été prévue.

Le débat sur le rôle et de la place de l'évaluation a fait ressortir une grande différence de pratiques entre les Britanniques et les Français.

Les Britanniques se servent des divers outils que leur a donné la Charte du Citoyen lancée en 1992. L'actuel gouvernement se prépare à accélérer les mécanismes de l'évaluation en lançant un "Panel national de la population", d'une part, et en faisant l'évaluation de la coordination des services de l'administration centrale qui ont été transformés en agences exécutives, d'autre part.

La France est en retard dans ce domaine, par rapport aux pays du nord, et une évaluation centrée sur la qualité des services et la satisfaction de l'usager n'a jamais été faite. Ce sont les politiques publiques qui sont évaluées.

En conclusion de leurs travaux, les participants au séminaire ont estimé utile de pouvoir poursuivre la série de leurs rencontres et leurs séminaires communs. La prochaine rencontre pourrait s'attacher de manière plus approfondie à la question de l'évaluation.

## Ouverture

### **Pierre MAYET - Vice - président du Conseil général des ponts et chaussées**

C'est à plusieurs titres que j'ai beaucoup de plaisir à vous accueillir ici. Les services d'intérêt général, qui en France continuent à être désignés comme " services publics ", intéressent le ministère de l'Équipement et des transports, ainsi que celui de l'environnement, d'une façon très spécifique.

Ceci résulte, tout d'abord, du fait que l'administration de l'équipement n'exerce pas seulement des fonctions d'administration au sens strict, elle a aussi des fonctions opérationnelles concernant l'étude et la réalisation de projets d'investissement, soit pour le compte de l'État, soit pour le compte des collectivités territoriales, ainsi que des responsabilités directes dans la gestion d'un certain nombre de services, tels que l'exploitation et la gestion du trafic sur la route, par exemple. La seconde raison est double. Tout d'abord, l'administration de l'équipement et de l'environnement compte près de 100 000 agents, répartis sur l'ensemble du territoire. Ensuite, les deux ministères exercent la responsabilité générale à l'égard de domaines d'activités qui couvrent un vaste champ économique (transports, bâtiments, travaux publics, gestion de l'eau, etc ), et représentent une part significative de l'économie en rapport direct avec les services publics en réseaux comme les chemins de fer, les services publics urbains. Nous nous trouvons, ainsi, au cœur de la question des services d'intérêt général et du service universel qui sont le thème de votre séminaire.

Par ailleurs, depuis plusieurs années, nous participons de façon intense, notamment avec Claude Martinand qui a été directeur des Affaires économiques et internationales au ministère, puis est devenu le président de Réseau Ferré de France, à une réflexion constructive sur la modernisation des services publics. Les résultats de ces réflexions ont abouti à ce que la France dépose, en 1993, un mémorandum auprès de la Commission européenne proposant l'élaboration d'une charte européenne des services publics. D'une certaine manière, je crois que l'on peut affirmer que ce mémorandum est à l'origine du processus qui a conduit à la communication de la Commission, en septembre 1996, sur " Les services d'intérêt général en Europe " et à l'article 7D \* du Traité d'Amsterdam.

Pour toutes ces raisons, il était légitime, je dirais même naturel, que ce ministère cherche à approfondir toutes les conséquences qu'il y a lieu de tirer de l'article 7D et prenne l'initiative d'un séminaire de travail comme celui-ci.

J'observe que ce qui nous est apparu le plus riche ces quelques années, c'est précisément l'effort de compréhension qu'il nous a été nécessaire de faire pour saisir les manières de penser, de désigner, de concevoir, d'organiser les services publics, propres à chaque État membre de l'Union Européenne. De ce point de vue, l'expérience britannique est extrêmement intéressante et stimulante, car elle nous oblige à reconsidérer, par comparaison, nos propres procédures, modalités, processus de travail et d'exercice de la responsabilité.

En vous accueillant ici, et en vous remerciant de votre présence, c'est avec la vision qu'ainsi nous contribuons à nourrir les possibles orientations communes que nous apporte l'Union Européenne tout en approfondissant notre compréhension réciproque. Je souhaite donc que ces journées soient fructueuses, qu'elles apportent aux uns et aux autres des éléments utiles à

l'exercice des responsabilités de chacun, et qu'elles contribuent à ancrer l'habitude de travailler ensemble.

## **Service universel, service d'intérêt général. Les définitions françaises, britanniques et communautaires.**

### **Le rôle des régulateurs**

#### **Jean-Claude BOUAL, Réseaux Services Publics, Comité Européen de Liaison sur les Services d'intérêt Général**

Notre séminaire se situe, ainsi que vous l'a expliqué P. Mayet, dans un travail qui a commencé au début de cette décennie, dans le but d'arriver à faire prendre en compte la notion de service public dans la construction européenne, dans ses politiques concrètes. Vous n'êtes probablement pas surpris que la France et les administrations françaises y aient joué un rôle important puisque, chacun le sait, le service public, ou service d'intérêt général, est considéré presque comme un des fondements culturels de notre société

Au cours de ce long travail, diverses notions sont apparues, notamment des notions qui posaient un certain nombre de questions nouvelles et, parmi celles-ci, les deux qui font l'objet de nos journées d'étude, à savoir le service d'intérêt général et le service universel.

La notion de service d'intérêt général est apparue dans les débats communautaires, au début des années 90 et visait à sortir de l'expression " service public " qui a une connotation très française et n'est pas comprise de la même façon par les membres de l'Union Européenne. Au delà de la définition qu'en donne la Commission dans sa communication de septembre 1996, la Cour de justice européenne a assimilé la notion de service d'intérêt général et la notion de service public dans un jugement du 16 septembre 1997, portant sur La Poste française, entre autres. Cette clarification juridique ne suffit pas à lever les ambiguïtés tant au niveau des concepts que de la compréhension des choses, ni du côté français, ni du côté des autres Etats membres, ni du côté des instances communautaires.

Pour simplifier, si j'ose dire, une autre notion peut être source de confusions, celle de service d'intérêt économique général. Elle était contenue dans le Traité de Rome lui-même, donc, dans les textes fondateurs de l'Union Européenne, bien avant que le Traité d'Amsterdam ne traite de cette question à travers l'article 7 D. Comme le dit la Commission dans sa communication de septembre 1996, la notion de service d'intérêt économique général, ne recouvre que la partie marchande des services d'intérêt général, ceux qu'en France nous appelons " économiques et industriels ".

Une troisième notion va être débattue pendant nos deux journées, celle de service universel. Elle est apparue au niveau communautaire pour la première fois dans les Livres Blancs sur les télécommunications et la poste, il y a une dizaine d'années environ, et désigne encore autre chose que le service public, le service d'intérêt général, ou le service économique d'intérêt général. Elle se présente comme l'ensemble des exigences d'intérêt général à fournir sous forme de prestations obligatoires à tous, selon des normes de qualité et de prix abordables, car elles sont considérées comme essentielles pour la population.

Cet ensemble de définitions et de notions est un peu compliqué. Les travaux que nous avons menés, notamment au Comité européen de liaison sur les services d'intérêt général (CELSIG)

ont fait apparaître que ces notions étaient comprises de façon très différentes et que chacun leur donnait une portée variable, plus ou moins forte ou précise, selon les traditions, la culture de son pays et selon le développement et la place que prennent les services d'intérêt général dans chaque société de l'Union Européenne.

Les débats sur ces questions vont, sans aucun doute, nous amener à réfléchir, également, sur les problèmes de régulation des services d'intérêt général. Dans chacun des Etats membres de l'Union cette régulation est pratiquée selon des méthodes différentes. Cependant, sous l'impulsion de l'Union Européenne, des convergences sont en train de se dessiner et nous devons aborder cette question pendant nos travaux.

Nous serons également amenés à travailler sur la place et le rôle d'autres acteurs qui interviennent dans les services publics, notamment les usagers/consommateurs/clients. C'est une question centrale par rapport au rôle des services d'intérêt général dans nos sociétés.

Notre séminaire fait suite à un précédent séminaire de travail, organisé en commun avec le *National Consumer Council* (NCC), en 1995, qui avait traité des questions de la place des consommateurs et de la régulation dans les services d'intérêt général. A cette époque, la communication de la Commission et l'article 7 D n'existaient pas et les débats au sein de l'Union Européenne sur les questions d'intérêt général, de service d'intérêt général, étaient encore plus vifs qu'aujourd'hui et parfois plus contradictoires. Nous allons poursuivre le travail amorcé à l'époque en confrontant nos conceptions du service du service universel qui, notamment en France, est souvent compris comme le service public à *minima*. Nous allons essayer d'aller au delà d'un échange d'informations, afin de mieux comprendre, dans leur épaisseur, les deux conceptions, française et britannique, pour parvenir à dégager ce qu'elles ont de commun. Nous tiendrons compte de l'état d'avancement des débats au niveau communautaire, des dernières avancées du Traité d'Amsterdam et de la communication de la Commission, ainsi que de la récente jurisprudence communautaire. Comment service universel et service public peuvent-ils se rapprocher ? Comment évoluent-ils, chacun en ce qui les concerne ? Comment convergent-ils dans le cadre d'une Union toujours plus forte, avec aujourd'hui un marché unique et, demain, une monnaie unique pour onze de ses membres.

En toile de fond de ce séminaire, j'ajouterais qu'à propos des services d'intérêt économique général, l'article 7 D du Traité d'Amsterdam parle de cohésion sociale et territoriale. Ces notions sont encore floues au niveau communautaire, différemment interprétées dans les Etats membres, mais la question est posée du contenu à leur donner réellement dans chacune de nos sociétés nationales et ainsi qu'au niveau communautaire.

Je vous propose une méthode de travail consistant à entendre un ou deux exposés en début de chaque séance, concernant la situation française et la situation britannique. Ils seront suivis d'un débat aussi large et libre que possible dans lequel nous pourrions nous interpeller, poser des questions précises, de façon à aller le plus loin possible dans la compréhension mutuelle de nos systèmes et avoir une confrontation franche et amicale qui nous permette de progresser.

**Robin SIMPSON, Conseil national des consommateurs (*National consumer council, NCC*)**

D'abord je dois dire que je ne parle qu'au nom de mon organisme et non pour mes collègues britanniques ici présents.

La première constatation qui s'impose à moi, depuis trois ans, c'est que les cinquante ans passés ont vu, en quelque sorte, l'échec général de l'imagination administrative publique. Les secteurs étatiques ont raté l'occasion d'avoir un système de réglementation prenant en compte les intérêts du consommateur. L'insuffisance de réglementation des secteurs étatiques, pendant les années d'après guerre, a ouvert la porte à une privatisation totale et nous nous retrouvons, en Grande Bretagne, en tout cas, avec une réglementation de plus en plus forte qui commence à servir les intérêts du consommateur.

Toutefois, la privatisation qui est associée maintenant avec la tradition récente britannique, n'était pas nécessairement une idée britannique. Plusieurs pays en Europe ont eu des opérateurs privés depuis très longtemps, la Finlande par exemple avec le téléphone privé, la Suède aussi, a eu une économie mixte en électricité depuis longtemps, et en France aussi, vous avez depuis très longtemps une tradition de concessionnaires privés dans le domaine de l'eau. Les grandes compagnies, Lyonnaise des Eaux, Générale des Eaux, qui sont très puissantes au niveau national, agissent aussi au niveau international et même intercontinental. La privatisation n'a donc pas été inventée par les Britanniques. En fait, l'association est liée à l'industrialisation et la révolution industrielle du XIX<sup>e</sup> siècle, mais l'organisation des services publics a été, au XIX<sup>e</sup> siècle, le fait des grands réformateurs municipaux et au XX<sup>e</sup> siècle, celui du socialisme municipal, Sans être un phénomène lié aux partis de gauche, il a été adopté par tout le spectre politique. Notre histoire est donc très variée, Les grandes nationalisations ont eu lieu après la guerre et l'industrie de l'eau n'a été intégrée à grande échelle qu'en 1974.

Chez nous comme ailleurs, il y avait une tendance à toujours considérer que les systèmes étatiques étaient hors critique et on a vu une sorte de revanche dans les années 80 avec la privatisation massive de ces industries. Avant les privatisations, ces industries étaient complaisantes, les gouvernements aussi, il y avait un manque de régulation total et, sous le dernier gouvernement travailliste, les bénéfices gagnés par les industries du gaz et de l'électricité ont été confisqués par le gouvernement et pas rendu aux consommateurs. Il y avait une certaine arrogance du pouvoir que je vois encore dans beaucoup d'États européens. De ce point de vue, l'échec a été de ne pas établir des offices autonomes pour préserver les intérêts des consommateurs.

En anglais, service public, ou "*public services*", est un terme très large et désigne des services traditionnellement financés par le public, y compris l'éducation, le logement, la police, etc. Maintenant, évidemment, les services de réseaux ne sont pas, à strictement parler, inclus dans cette définition des services financés par le public. Nous avons aussi le terme de "*utilisiez*", ou "*public utilities*", qui recouvre les services de réseaux qui sont maintenant privatisés. Ceci est très important pour éviter les malentendus. Les services, privatisés ou non, restent des services publics puisque leur mission est de servir le public et la réglementation, depuis les privatisations, est plus forte qu'avant. Le deuxième sens de service public est une notion un peu plus abstraite, c'est une notion éthique, l'idée d'une mission sociale, c'est le "*public service ethics*" qui est quelque chose de plus général auquel sont tenus les personnels du service, leur mission est de servir le public.



Si nous passons maintenant au terme de service universel, nos collègues de l'autorité de régulation des télécommunications ont une définition très simple, que je peux vous lire d'abord en Anglais " *Affordable access to basic telecommunication services for all those reasonably requesting it, regardless where they live* ", en français, je l'ai traduit par " Accès abordable aux services de base pour tous ceux qui le demandent raisonnablement sans considération de leur lieu de résidence ". Il y a là-dedans l'idée que les citoyens sont des êtres raisonnables. Ceci est une idée très britannique et pragmatique, et en même temps ce n'est pas une définition étroite. Ce genre de définition assez simple nous attire. Cela pose immédiatement la question du fonds national pour couvrir ce service universel. S'agit-il de subventions croisées entre consommateurs, d'une obligation coûteuse pour les grands prestataires de services ? La législation européenne sur les télécoms permet d'établir un fond national pour partager les coûts de ce service universel. En France, par exemple, France-Télécom, l'a estimé à environ 5 % de ses revenus. Pour British-Telecom, c'est à peu près 1%. Certains pays ont établi ce fonds de service universel, la France, l'Italie, l'Espagne, le Portugal, l'Irlande. Dans les pays nordiques, où le coût de service universel est plus réduit, ce fond n'a pas été établi. La question qui fait controverse sur le service universel, en général, c'est de savoir à quel niveau il doit se situer. J'ai l'impression qu'en France, beaucoup de gens disent qu'il ne doit pas être un service minimal, il faut qu'il soit d'un niveau assez élevé. Le problème est que si le niveau est élevé, il faut à tout prix éviter des subventions transversales entre les consommateurs pauvres qui risquent peut-être de subventionner les consommateurs plus aisés. Par exemple, dans les télécommunications, pour vraiment profiter de ces nouveaux services, quelquefois, il faudrait que le consommateur achète de l'équipement lourd pour en profiter. Il faudrait donc que les services qui ne sont pas disponibles au consommateur pauvre soient subventionnés par le mécanisme du service universel. Cela pour dire que quand on parle de niveau de service universel, et de l'obligation de service universel, il faut éviter de tomber dans le piège du niveau de service le plus élevé possible.

Quant à la libéralisation, troisième élément du service public, à mon avis, elle avance assez lentement. On a parlé d'une véritable révolution néo-libérale déferlant sur l'Union Européenne, mais, en fait, ce n'est qu'en cette année 1998 qu'on a vu la libéralisation des télécoms en principe dans l'Union Européenne, et la Grèce, l'Irlande, le Portugal, le Luxembourg ont une dérogation pour quelques années. Dans l'énergie, le processus de libéralisation est juste en train de commencer et il n'arrivera pas chez le consommateur domestique avant l'an 2006. Dans le secteur de l'eau, l'intervention européenne a plus insisté sur les critères de qualité que sur la libéralisation du commerce entre pays.

Par ailleurs, pour les Britanniques, la question de la propriété, privée ou publique, n'est pas essentielle. Nous attachons beaucoup plus d'importance au système de réglementation ou à nos régulateurs qui sont des personnages publics qui ciblent l'attention du grand public sur l'aménagement des industries privatisées. L'existence d'un personnage public, souvent au centre des débats, a attiré l'attention de la presse sur ces sujets et a éveillé l'intérêt du grand public qui est beaucoup plus attentif qu'avant les privatisations.

En dehors de l'existence de l'office de régulation, c'est aussi la question du cadre des droits des consommateurs qui est posée, et qui n'est pas uniquement une question de législation, il y a aussi les codes de bonnes pratiques qui sont négociés entre l'industrie et le régulateur, avec souvent l'avis des associations de consommateurs. Bien entendu, le point central de l'office du régulateur, c'est la réglementation des prix, la protection des consommateurs défavorisés. Pour le NCC, cela devrait être écrit dans la loi plutôt que laissé aux codes de conduite négociés par

le régulateur, car c'est une responsabilité sociale, même si les détails peuvent être négociés par le régulateur. La question de la représentation et du dédommagement pour les consommateurs est, également, un aspect très important du travail du régulateur, et quelquefois, comme dans le cas du gaz, cela reste aussi un aspect très important du travail du Conseil des consommateurs.

Au Royaume Uni s'exprime aujourd'hui une demande de transparence dans la représentation des consommateurs, dans la conduite des opérateurs. Cela nous manque encore, comme dans l'ensemble des Etats membres et nous avons beaucoup de choses à apprendre les uns des autres.

Mon dernier mot, sera sur le rôle des syndicats en Grande Bretagne et en France. Traditionnellement en France, les syndicats ont représenté les consommateurs. Cela a un aspect très positif parce que ça les a sensibilisé aux besoins des consommateurs, mais le paradoxe, du point de vue anglo-saxon, c'est que les syndicats ont le même intérêt que l'opérateur. Chez nous, ils ne l'ont pas fait dans le passé, c'est mieux aujourd'hui et il y a, actuellement, un débat entre consommateurs et syndicats qui est important et continu.

Pour finir, je souhaite que nous débattions sur les pratiques et que nous ne soyons pas trop abstraits. C'est toujours la controverse entre Britanniques et Français, les Français aiment les grands principes, pour nous, l'essentiel c'est que le système marche !

### **Pierre BAUBY, Réseaux Services Publics et Comité Européen de Liaison sur les Services d'Intérêt Général**

L'immense intérêt de l'exposé de R. Simpson, est d'aborder tout de suite et très franchement les enjeux que nous allons discuter pendant ces deux journées. Dans l'optique de mieux se comprendre en se confrontant, mais aussi de se comprendre pour forger une conception européenne commune un jour, cet exposé a le mérite de poser vraiment très clairement les questions dès le départ.

Dans cette optique, ceux qui me semblent avoir le plus d'efforts à faire, ce sont les Français. Pourquoi Parce que derrière les mots " service public ", qui font consensus en France et que tout le monde emploie depuis un siècle, règne une immense confusion. On mélange, les missions et les finalités de service public : à quoi ces services sont-ils destinés, quel est leur but ? On mélange les organes chargés de remplir ces missions, les structures et les formes de propriétés . entreprises publiques, entreprises privées, souvent en France on dit " service public = entreprise publique ". On mélange aussi existence de droits exclusifs ou de situations de monopole et statuts particuliers des personnels. Tout cela fait un grand halo où chacun se retrouve, mais qui est source de confusion et d'incompréhension.

Pour clarifier ce que nous entendons par service public, je vais revenir rapidement sur quelques définitions. Pour simplifier, je dirais qu'on peut assimiler missions et finalités de service public et de service d'intérêt général, de même que service public à caractère industriel et commercial (les grands services publics de réseau d'infrastructures) et service d'intérêt économique général. J'aborderais, en son temps, la question du service universel.

Les missions, les finalités, sont de trois ordres qui se complètent et me paraissent exister aussi bien en France qu'au Royaume Uni, et dans tous les pays européens

- tout d'abord, la garantie, pour chaque habitant, d'avoir accès à des biens ou à des services essentiels pour vivre. Il s'agit donc d'un droit individuel, qui relève du lien social et qui est ce que la société reconnaît comme indispensable pour vivre
- ensuite, l'intérêt général de la collectivité, qu'elle soit locale, nationale et, aujourd'hui, européenne. Cette dimension rencontre une vraie difficulté parce que nous n'avons pas les mêmes histoires, les mêmes habitudes. Qu'est-ce que l'intérêt général de la collectivité ? On parle, au plan européen, de cohésion, économique, sociale, territoriale, qui est bien un intérêt du groupe, de la collectivité, à tous les niveaux comment définit-on l'intérêt général du groupe ? Est-ce la somme des intérêts individuels ou autre chose ?
- enfin, le moyen, qui complète les deux premiers, et que se donne une autorité publique, locale, régionale, nationale, européenne, pour conduire une politique, de développement, de protection de l'environnement, de sécurité d'approvisionnement, de recherche, de développement économique et social.

Ces trois dimensions me paraissent coexister derrière les missions et les finalités des services d'intérêt général. De ce point de vue, la définition qui figure dans la communication de la Commission européenne du 11 septembre 1996, à savoir des activités de service considérées d'intérêt général par les autorités publiques et soumises pour cette raison à des obligations spécifiques, me semble recouvrir à la fois missions de service public et d'intérêt général telle qu'on l'entend au plan européen.

À l'intérieur de cela, il y a un sous-ensemble. Ce qu'en France on appelle les services publics à caractère industriel et commercial, ou, au plan européen, services économiques d'intérêt général, et que constituent les services marchands en grands réseaux d'infrastructure, de transport, de communication, d'énergie. Nos amis britanniques les appellent très bien " *utilities* ", de ce point de vue il y a un équivalent dans la culture britannique.

Ces dernières années un nouveau concept est venu s'ajouter au plan européen, celui de service universel, mais dans deux secteurs seulement, la poste et les télécommunications. La définition qu'en donne la Commission européenne est tout à fait intéressante, car c'est un concept évolutif, posé comme tel dès le départ, qui précise des obligations d'intérêt général, au plan européen, pour assurer l'accès de tous à certaines prestations essentielles, de qualité, à un prix abordable.

Il faut avoir présent à l'esprit que quand une directive européenne définit un service universel, il devient obligatoire partout dans toute l'Union Européenne. Puisque R. Simpson reprenait tout à l'heure la définition pour les télécoms, je prendrais celle de la directive Poste qui me semble tout à fait intéressante: " *Sur l'ensemble du territoire de l'Union, partout où c'est obligatoire, la levée du courrier, le transport, le tri, la distribution des lettres et des colis jusqu'à 10 kg, et les autres envois postaux jusqu'à 2 kg, ainsi que les envois en recommandé, les envois à valeur déclarée, font l'objet, au moins, d'une levée et d'une distribution les jours ouvrables, cinq jours par semaine* ". Je précise tout de suite pour les Français que ce minimum, qui n'est pas encore transposé en droit français, est supérieur à celui existant actuellement en France. Le fameux service universel, dit " minimum " par beaucoup de Français, est, notamment pour tout ce qui concerne les paquets, une obligation supérieure à celle qui existe dans notre conception de service public. Il est donc intéressant de voir quelle définition on a du service universel, comment il évolue, comment il va évoluer en fonction des besoins, comment il est financé. R. Simpson parlait tout à l'heure des fonds de service universel auxquels participent tous les opérateurs pour permettre cette universalité du service.

Dans les autres secteurs, l'Union Européenne n'emploie pas ce concept. Dans les chemins de fer, c'est assez évident puisqu'il n'y a pas universalité du service au même titre qu'il peut y avoir pour la poste et les télécommunications. L'Union Européenne ne l'emploie pas, non plus, pour l'électricité. La directive électricité utilise l'expression " service public " et non pas " service universel ". Il faut, cependant, bien voir, que l'article 3 stipule: "*Les Etats membres peuvent imposer aux entreprises du secteur de l'électricité des obligations de service public dans l'intérêt économique général qui peuvent porter sur la sécurité, y compris la sécurité d'approvisionnement, la régularité, la qualité, le prix ainsi que la protection de l'environnement. Ces obligations doivent être clairement définies, transparentes, non discriminatoires, contrôlables*". Ce ne sont que des possibilités laissées aux Etats membres de recourir, ou non, à ces dispositions. Aucune obligation minimale n'existe au plan européen en ce qui concerne l'électricité, il en est de même dans la directive gaz. Le service universel est, donc, une obligation minimale dont on peut dire qu'elle n'est pas suffisante, où chaque Etat fait ce qu'il entend. Certains vont prévoir des dispositions de service public, d'autres pas, et lesquelles ? Cela complexifie le débat traditionnel qui oppose souvent service universel et service public.

En tout cas, qu'il y ait mission de service public ou d'intérêt général, qu'il y ait service universel, l'immense mérite des débats européens et de l'expérience britannique, depuis près de 20 ans maintenant, a été d'amener les Français à se poser la question de leur propre régulation des services publics, à gestion publique, privée ou mixte. En France les grands services publics nationaux sont confiés à des entreprises publiques, et les principales décisions sont prises, comme le veut la tradition française, par des élites. Or cette tradition veut que les mêmes élites qui dirigent les ministères dirigent les entreprises. C'était (c'est ?) dans le plus grand secret, sans aucune transparence, que les décisions étaient donc prises. Quand R. Simpson dit que, dans l'expérience française, les organisations syndicales sont porteuses des intérêts des consommateurs, je préciserais que, certes, les organisations syndicales ont tendance en France à parler au nom des consommateurs, à vouloir les représenter, mais ces syndicats appartiennent aux secteurs de l'entreprise même et, alors qu'ils sont sensés parler au nom des consommateurs en général, dans les faits ils défendent les intérêts de leurs mandants, les personnels, plutôt que ceux des consommateurs. Dans les services publics nationaux, les consommateurs n'ont pas de lieu d'expression de leurs besoins, de leurs aspirations, de leurs revendications, de leurs satisfactions ou non. Dans le cas de la délégation des services publics à des entreprises privées, en France, cela a souvent conduit à la confiscation de l'information et de la décision par les dirigeants des entreprises privées, que ce soit dans le domaine de l'eau, de l'assainissement, des transports urbains, etc. Dans les faits, il y a un énorme déséquilibre d'information, d'expertise, entre les grands groupes privés, Lyonnaise, Suez, Vivendi, Générale des Eaux, Bouygues, d'un côté et les consommateurs de l'autre. De plus, les élus locaux se considèrent comme les seuls représentants légitimes des intérêts des consommateurs, or, n'oublions pas que la France compte 36 000 communes. Avec un tel déséquilibre d'information, les grands groupes privés ont confisqués la régulation, les décisions, et on a constaté ces dernières années toute une série d'abus dans la gestion concrète des services publics locaux.

Le facteur commun des deux types de gestion existant en France c'est que, dans les deux cas, il y a ce que les théoriciens appellent " capture du régulateur par les opérateurs ", qu'ils soient publics ou privés.

Réfléchir en termes de régulation n'est pas simple, car il y a des résistances, des jeux d'acteurs et de pouvoir et ceux qui ont confisqué le pouvoir essaient de ne pas le perdre. Il y en a un

magnifique exemple actuellement dans la préparation de la loi de transposition de la directive électricité. Les élites cherchent à conserver le plus possible le pouvoir qu'elles avaient acquis dans les faits. De ce point de vue, un champ immense de réflexion est ouvert en termes d'évaluation de l'efficacité économique et sociale des services publics, évaluation pluraliste, contradictoire, tous les usagers n'ayant pas les mêmes intérêts. Le petit usager, la petite et moyenne entreprise et la grande entreprise n'ont pas les mêmes intérêts, il ne peut donc pas y avoir un critère unique, il faut des batteries de critères. De ce point de vue, je crois que la France a énormément de retard sur les expériences britanniques, et nos discussions nous permettront, sans aucun doute, de progresser.

**Paul EMAER, secrétaire général adjoint de la Confédération syndicale des familles (CSF)**

De ce qu'à dit R. Simpson, je retire l'impression qu'en Grande Bretagne, aujourd'hui, le consommateur est beaucoup mieux pris en compte qu'en France dans les services publics.

En France, la représentation des consommateurs est quasi-symbolique ou inexistante, même s'il y a quelques progrès aujourd'hui. On a quelques places dans des conseils d'administration de grandes entreprises publiques, cinq très exactement, mais cela ne garantit pas une grande valeur à la représentation des consommateurs, ni même que la concertation soit organisée avec les entreprises de service public. La représentation des consommateurs au quotidien est quasiment inexistante, pour ne pas dire refusée, par les entreprises ou, quand il s'agit des services publics locaux, par les élus qui sont, souvent, les donneurs d'ordres. J'ai l'impression que les consommateurs britanniques ont conquis un certain nombre de droits et ont plus leur mot à dire. En France, le consommateur, si je ne veux pas faire de nuances, n'a pas son mot à dire dans les services publics.

Pour être concret, je prendrais le cas de la loi de 1990 qui a transformé les Postes Téléphones et Télécommunications en deux entreprises, France-Télécom et La Poste. Des conseils Poste locaux devaient être créés au niveau le plus petit du territoire. A Paris, par exemple, il devait y avoir un groupement postal par arrondissement, or il n'en existe aucun. Il devrait exister, de par la loi, 1 200 conseils postaux locaux sur toute la France, il y en a que la moitié dont 400 en milieu rural, qui ne couvrent que 20 % de la population. En milieu urbain, pour 80 % de la population française, il y a 200 conseils postaux locaux. De plus, dans ces conseils, le consommateur est un individu, seul face aux élus, aux administrations locales et aux salariés de l'entreprise. Il est seul face à quinze, vingt, ou trente personnes et il lui est très difficile de pouvoir s'exprimer. De surcroît, dans la tradition française, il est très difficile à une entreprise de faire venir des gens de l'extérieur pour s'entendre critiquer ou poser des questions. Donc, en général, les gens qui mettent en place les conseils postaux locaux, c'est-à-dire, les responsables locaux de La Poste, le font par obligation et en faisant tous leurs efforts pour que ça n'ait aucune conséquence concrète. Ainsi, moi-même, je participe à un conseil depuis 5 ans, dans la banlieue parisienne. Etant membre du conseil d'administration de La Poste, il était difficile pour les responsables de ne pas m'inviter. Or, à chaque réunion, les personnes invitées sont différentes. On recommence donc la réunion depuis le début à chaque fois, c'est-à-dire que le responsable de La Poste explique pourquoi on met en place un conseil postal local, , quels sont les enjeux de la Poste aujourd'hui face à la concurrence. Il parle pendant deux heures ou trois heures, puis demande s'il y a des questions et c'est fini ! Un an après, on fait une autre réunion avec des personnes tout à fait nouvelles, dans les mêmes conditions.....

Et pourtant, La Poste est une entreprise publique à laquelle la loi fait obligation de concertation. Ca marche tellement mal que, moi même, depuis un an et demi, je réclame au conseil d'administration de mettre en place une concertation bilatérale entre organisations de consommateurs et La Poste. Demain matin, je serai absent, car il va y avoir la première rencontre bilatérale et je suis tenu d'être présent. Elle aura lieu en Seine-Saint Denis, à Bobigny. Je ne sais pas si les consommateurs auront beaucoup de temps pour poser des questions, mais comme nous serons seuls avec la Poste, nous pourrions taper du poing sur la table et nous exprimer. C'est la première réunion du genre en France.

**Rufus BARNES, Comité régional des transports londonniens (*London Regional Passengers Committee*)**

Je ne peux légitimement parler que du Comité Transport auquel je participe. Notre comité existe depuis 1950. Nous n'avons aucun pouvoir, seulement certains droits et certains devoirs. Par conséquent, nous devons construire notre réussite sur la base des relations que nous développons avec les organisations avec lesquelles nous avons des relations. Nous pourrions facilement être une organisation qui passe tout son temps à critiquer, mais nous croyons sincèrement que notre réussite, quand nous en avons une, résulte du développement d'une relation qui pratique l'encouragement aussi bien que la critique quand c'est nécessaire. Nous avons le droit d'être consultés, mais comme nous n'avons pas le pouvoir d'imposer nos vues, cela peut prendre des années pour que nous obtenions les succès que nous espérons. Enfin, les opérateurs de transport peuvent, s'ils le souhaitent, complètement ignorer nos propositions. Nous avons quelques résultats grâce à la logique de nos arguments et au développement des relations que j'évoquais précédemment. Mon Comité entretient un dialogue continu avec presque trente organisations. Les opérateurs commencent à comprendre le bénéfice de nous impliquer dès le stade de la formulation des politiques plutôt que d'entrer en opposition avec nous quand ces politiques sont formulées. A ce stade, nous essayons d'examiner les politiques que les soi-disant experts ont déjà décidé.

Si nous n'intervenons pas réellement, si les consommateurs n'interviennent pas là où les politiques sont élaborées nous n'aurons jamais l'influence que nous devons vraiment avoir. Quand la presse, par exemple, me demande de commenter les répercussions ou ce que je pense d'un service public particulier, mon commentaire est toujours le même et je pense qu'il est pertinent ici aussi pour la question dont nous débattons. Dans les transports publics il y a les managers, les travailleurs et les passagers. Sans les passagers, les travailleurs et les gestionnaires n'auraient pas de travail. Ils doivent donc absolument comprendre que nous sommes à la base de leur existence même, et dans ces conditions, nous impliquer dans le processus de décision. Cette idée chemine lentement, car c'est notre place à l'avenir.

**Linda LEHNARD, Conseil national des consommateurs**

Au Royaume Uni, nous avons, me semble-t-il, une représentation des consommateurs beaucoup plus explicite et qui varie selon les services. Ainsi, nous avons un conseil des consommateurs pour le gaz, pour l'eau, pour l'électricité. Nous avons des comités de consommateurs installés à l'intérieur même de la structure de régulation, mais qui font entendre une voix de plus en plus indépendante, même si leurs ressources proviennent, pour l'essentiel, du régulateur.

Dans les télécommunications , c'est la pagaille car il y a beaucoup de petits comités sans grandes ressources. Le Gouvernement est en train de proposer, dans son analyse d'ensemble de la régulation des " Utilities ", qu'il soit prévu un conseil des consommateurs indépendant pour chaque secteur de service. Un pour l'énergie, qui rassemblera le conseil des consommateurs du gaz avec celui des consommateurs d'électricité, un pour l'eau et un pour les télécommunications qui, selon nous, devrait couvrir les télécommunications au sens le plus général. Il y a également un conseil des utilisateurs de la Poste.

Si nous avons cette structure explicite de la représentation des consommateurs, il y a toujours un grand déséquilibre entre les ressources de l'opérateurs et celles des représentants des consommateurs, ce qui est peut être évident mais qui mérite d'être souligné. Quand les industries ont été privatisées , les prix ont été fixés extrêmement généreusement pour les entreprises. Les régulateurs ont commencé à les serrer, mais au NCC, nous trouvons que l'équilibre se fait encore beaucoup trop au détriment du consommateur. Une des choses qu'avait soulignée le précédent président de la Chambre des Communes, c'est l'énorme contribution financière que les consommateurs apportent aux services. Pour l'eau, par exemple, nous avons calculé que depuis la privatisation, les consommateurs ont payé presque £ 30 milliards à l'industrie de l'eau ce qui est la plus grosse partie de ses revenus. C'est pourquoi nous voulons légitimement savoir comment cet argent a été utilisé et si le contrôle des prix est équilibré.

Si l'on regarde maintenant comment les consommateurs sont représentés et en réponse aux récentes propositions du Gouvernement, nous pensons au NCC, qu'il est nécessaire de définir les normes d'un corps légalement représentatif des consommateurs. Il est très important que le droit à l'existence des conseils de consommateurs soit inscrit dans la loi et que le régulateur ne consulte pas uniquement les consommateurs d'un secteur donné mais l'ensemble du corps des consommateurs. Au NCC, nous voulons promouvoir des consultations largement ouvertes. Bien évidemment, quand on a un conseil de consommateurs spécifique à une industrie, on peut espérer qu'il développera une connaissance et une expertise des aspects économique et financier aussi bien que de la protection des consommateurs et des aspects sociaux. Une espèce de corps indépendant ayant besoin de ressources, qui pourrait avoir de quelque façon la forme d'un conseil national , et disposant d'un personnel avec un large spectre d'expertise et de connaissance, sociale, économique et, de plus en plus, des dimensions internationales affectant les industries. Avec cela, ces corps doivent avoir des droits très précis pour obtenir de l'information des compagnies et des régulateurs, nous voulons qu'elle figure dans la législation sur la liberté de l'information. L'information doit être ouverte au public et les représentants des consommateurs eux-mêmes doivent agir en toute transparence de telle sorte que leurs actions soient elles aussi ouvertes, transparentes et responsables.

Pour en revenir aux ressources, les représentants des consommateurs doivent en avoir suffisamment pour pouvoir défendre les intérêts des consommateurs, pour mener des recherches y compris sur la qualité des services, sur les prix et le contrôle des prix, sur les finances des compagnies , ainsi que pour s'occuper des plaintes des consommateurs dès le début. Nous considérons que le droit à la décision finale, doit revenir aux régulateurs et que le rôle des représentants des consommateurs est celui d'avocat. Les conseils de consommateurs devraient, également, avoir le droit de faire appel. Au Royaume Uni, en dernier recours, si les compagnies ne sont pas d'accord avec les décisions des régulateurs, elles font appel auprès de la Commission des monopoles et des fusions (MMC), nous aimerions que les représentants

des consommateurs aient la capacité légale de faire appel comme tiers des propositions des régulateurs.

Il est donc difficile pour les représentants des consommateurs d'avoir des droits. Son pouvoir est lié à la qualité de son travail, à la légalité de sa situation et à son indépendance. Il est lié également à sa capacité à plaider, et non pas à persuader, à trouver l'équilibre entre être proches des sociétés en les pratiquant quotidiennement tout en restant fermement indépendant ni capturé par l'opérateur. Ce n'est pas simple.

### **Pierre BARGE, universitaire, Paris VIII**

Dans beaucoup de cas, les politiques se sont référés au suffrage universel pour s'instaurer le droit légitime de raisonner à la place des consommateurs. Mais, en même temps, la question du suffrage universel pose celle de la représentativité des représentants des consommateurs. J'aimerais qu'on parle de cette question et qu'à travers des exemples, on analyse comment dans nos différents pays sont nommés ou représentés les consommateurs.

Ma deuxième question porte sur le service universel. Si service universel il y a, c'est qu'il doit y avoir quelque part un droit universel correspondant. Si on reprend l'exemple de l'électricité, je crois qu'au delà de l'électricité, on doit parler du droit à l'énergie. Comme, par exemple, on doit parler, au delà d'un droit au transport ferroviaire, d'un droit au transport, etc. C'est un aspect à explorer, car il recouvre plusieurs entreprises qui produisent des éléments énergétiques différents, ou un transport différent. Parce que le droit au transport, c'est aussi le droit des gens qui sont isolés à la campagne de pouvoir accéder aux mêmes services que ceux qui sont en milieu urbain, et le droit à l'énergie, c'est le droit à tout le monde de se chauffer, pas seulement à l'électricité. Cette notion de service universel présente certainement un intérêt, mais elle doit ramener à des droits eux aussi universels.

### **Cosmos GRAHAM, Centre du droit des consommateurs (*Center for Utility Consumer Law*)**

Je vais essayer de faire comprendre ce qui paraît évident à des Britanniques en ce qui concerne les organes de représentation des consommateurs au Royaume Uni. Ceux qui sont liés à entreprises de services publics sont requis de représenter les consommateurs domestiques aussi bien que les consommateurs du monde des affaires, du commerce et de l'industrie. Ils ont, par conséquent deux mandats dont les intérêts peuvent très bien tirer dans des directions différentes. Evidemment, les compagnies commerciales voudront pouvoir utiliser le service au meilleur coût et ne pas être obligées de subventionner des obligations sociales. Cela pose aussi un problème, potentiel peut-être, de la compétitivité à l'intérieur même des marchés de services publics, il peut y avoir divergence d'intérêt entre ce que nous appelons les consommateurs, disons pour aller vite, de la classe moyenne et les défavorisés. Là aussi, la question est jusqu'à quel point les consommateurs de la classe moyenne souhaitent subventionner les consommateurs défavorisés. Cela a des implications quand il s'agit de savoir comment représenter les intérêts des consommateurs et, aussi, pratiquement quand il faut envisager les ressources des organes de consommateurs

### **Greg PALAST, ancien régulateur, New York**

En tant qu'américain, je voudrais poser deux questions et recevoir des réponses précises, parce que je ne suis pas sûr de comprendre. Quand je regarde du côté des participants Français, il



semble y avoir une absence d'organisations indépendantes représentatives des gens pauvres. Si nous tenions une réunion comme celle-ci aux Etats Unis, il y aurait des organisations du logement, des groupes activistes des pauvres, et les activistes, en aucune façon, ne voudraient être affiliés au gouvernement mais seulement représenter les intérêts des gens ayant de bas revenus. De telles organisations existent-elles chez vous et interviennent-elles dans la fixations des prix ?

Y a-t-il en France des prix minimaux pour les services du téléphone, de l'eau ou de l'électricité, une sorte de tarif social, ce qu'aux Etats Unis nous appelons *life line* ? A New York, si vous prouvez que vous avez des revenus très bas, on vous installera le téléphone pour \$ 10, et vous payerez \$ 5 par mois environ pour le service. Y a-t-il des services minimums pour les pauvres imposé aux entreprises et à quel prix ? Quelles organisations représentant les gens pauvres sont associées et quels prix sont fixés pour les pauvres ?

### **Paul EMAER**

Il y a des organisations qui représentent les intérêts des plus défavorisés, ceci étant, elles n'ont aucun rôle pour fixer les prix à quelque'endroit que ce soit. Par ailleurs, les organisations de consommateurs françaises (17 aujourd'hui) représentent l'ensemble de la population, il n'y a pas d'organisations pour les plus pauvres, ou pour les consommateurs plus aisés. Elles ont vocation à représenter et à défendre les intérêts de tous les consommateurs. C'est une spécificité française, on ne veut pas de traitement

différencié. Nous défendons l'intérêt de tous, pas simplement d'une catégorie, car nous avons toujours peur de mettre à part une catégorie, d'en faire un service social.

Dans l'électricité, selon vos besoins, on vous propose différents contrats, de 3, 6 ou 9 Kw, avec un tarif d'abonnement différent. Le contrat minimum s'adresse à l'ensemble des consommateurs. Pour les consommateurs qui ne peuvent plus payer leur électricité, il y a un fonds qui les aide pour éviter qu'on leur coupe l'électricité, mais ceci relève du domaine social, il n'y a pas de contrat particulier. Dans le téléphone, il y a un service minimum si vous téléphonez peu, mais l'abonnement est plus cher. Cet abonnement est ouvert à tout le monde, il n'est pas particulier à une catégorie de gens. La pratique en France, est que, pour quelqu'un qui n'arrive plus à payer son téléphone, ou son électricité, il y a l'aide sociale qui existe au niveau des communes notamment. les entreprises ne font pas de tarifs particuliers. Dans les transports, c'est pareil, s'il y a des tarifs sociaux, c'est l'Etat qui rembourse la différence à l'entreprise.

### **Greg PALAST**

Les 17 organisations de consommateurs françaises sont-elles affiliées au gouvernement ou sont-elles indépendantes ?

### **Paul EMAER**

Elles sont indépendantes , mais pour être reconnues comme organisations de consommateurs, c'est-à-dire avoir le droit d'aller en justice pour représenter l'intérêt général des consommateurs, elles doivent être reconnues par les pouvoirs publics. On est reconnu quand on est désigné membre du Conseil national de la consommation.

Les 17 organisations nationales ont des origines diverses. Il y en a d'origine syndicale, chaque syndicat ouvrier en France a sa propre organisation de consommateurs. Il y a des organisations d'origine familiale, comme la mienne. Il y a des organisations qui ne s'occupent que de consommation. Elles reçoivent toutes des subventions des pouvoirs publics, ces subventions sont très minimes, même ridicules. En 1998, onze millions de francs leur ont été attribués. Elles doivent se débrouiller seules pour survivre. Il y en a qui font appel à la presse, d'autres qui ont des services, c'est notre cas. Cela nous permet de vivre et de payer nos permanents. Le gros problème des organisations de consommateurs en France c'est qu'elles n'ont pas les moyens de représenter et de défendre les intérêts des consommateurs.

### **Yves DURRIEU, Centre européen des entreprises à participation publique (CEEP)**

En France, il y a ce qu'on appelle un revenu minimum pour les gens qui ne travaillent pas, qui est de 3 000 FF par mois, ou plus selon la situation familiale. Par ailleurs, s'il n'y a pas de lobby sectoriel pour les pauvres, etc...., néanmoins, depuis quelque temps, on voit se manifester des organisations de chômeurs. Les gens les plus défavorisés essaient de se regrouper dans des comités, informels souvent, mais qui ont une certaine activité et organisent des manifestations. En troisième lieu, en ce qui concerne les entreprises et leurs prestations, je voudrais dire que lorsque des particuliers ne peuvent pas payer leur électricité, on réduit leur puissance à 1 Kwatt, . Pour le téléphone, , on leur laisse la possibilité de recevoir des communications, mais ils ne peuvent plus en donner, c'est ce qu'on appelle le service minimum.

Maintenant je voudrais poser quelques questions à nos amis britanniques

- sur la régulation, je sais que le régulateur est épaulé par toute une administration qui est quelquefois assez lourde, qui comprend parfois un nombre important de services, comment peut-on éviter dans ces conditions-là une certaine bureaucratisation du système ?
- autre question, comment cherchez-vous à éviter le phénomène de confiscation de l'information, qui est un phénomène naturel d'ailleurs ? A ce sujet, j'avais lu un rapport du régulateur britannique de l'électricité qui faisait acte de contrition en disant qu'il avait été roulé par les opérateurs.
- est-ce que parfois on n'a pas un régulateur et un opérateur qui s'entendent très bien et qui forment alliance. N'y a-t-il pas danger de collusion entre certains opérateurs et certains régulateurs, qui sont souvent des gens du même milieu.
- enfin, lorsque des entreprises sont privatisées, n'y a-t-il pas conflit irréductible entre les intérêts des consommateurs et ceux des actionnaires, est-ce que les prix ne risquent pas de s'envoler si les actionnaires ont un pouvoir plus fort que les consommateurs ?

### **Peter LEHMANN, Centrica (ex British Gas)**

Tous ces problèmes existent et il n'y a pas de réponse simple. Sur l'asymétrie de l'information, il y a, je crois, deux sauvegardes, un régulateur a le droit de demander l'information et de la recevoir. Si le régulateur n'est pas bon, s'il est un peu faible, cela ne marche pas bien, mais, il faut se rappeler que les régulateurs ont beaucoup de pouvoir. A mon avis, les sociétés prendront grand soin de ne pas garder de l'information parce que cela risque de revenir plus tard, et sous forme de revanche.

Sur l'alliance entre régulateur et société, le " regulatory capture pourrait être un problème. Nous avons aussi l'envers en Angleterre, maintenant, avec l'alliance entre les nouveaux entrants et le régulateur. Le régulateur veut toujours promouvoir plus de concurrence et son

inclination naturelle est d'aller vers les nouveaux entrants. Il y a là une tension, saine, parce qu'un des résultats de la concurrence est qu'il y a une dizaine de sociétés qui débattent en public et cela donne aux autorités plus d'informations et plus de pouvoirs.

Sur la question des intérêts des consommateurs et des actionnaires, il y a conflits, bien sûr, mais je dirais deux choses. Tout d'abord, s'il y a concurrence, il est toujours dans l'intérêt des actionnaires de bien servir le consommateur, autrement, ils vont partir. Ensuite, c'est précisément le rôle du régulateur de maintenir un équilibre entre les intérêts des consommateurs et ceux des actionnaires.

Sur la question de la bureaucratisation du système, jusqu'ici, on a eu un système flexible, avec moins de procès qu'aux Etats-Unis. Il y a le risque que cet équilibre change à l'avenir, il faut chercher le meilleur équilibre entre la facilité et le procès.

**" Service Universel, dans quelle mesure est-il ou n'est-il pas substituable au Service d'Intérêt Général ? "**

**John HUGHES, universitaire, Ruskin College, Oxford**

Il y a un projet de législation pour le Royaume Uni qui obligerait les principaux régulateurs à s'intéresser en priorité aux intérêts des consommateurs. Certains peuvent dire que c'est juste des mots, ça l'est, mais c'est aussi quelque chose de plus.

Ces dix dernières années, on a connu une situation de grand danger et de grande confusion parce qu'on avait imposé aux régulateurs d'accélérer l'introduction de la concurrence dans les industries de services publics, sans se poser la question de savoir si cela allait créer des inégalités et de sérieux problèmes de justice sociale. Ce sera donc un soulagement quand on aura enfin une idée de l'intérêt du consommateur. Nous devons alors la mettre en pratique et nous en sommes très loin.

Sur le service universel, mes collègues ont dit que la distinction entre les obligations de service public et service universel était très confuse. Ce n'est pas mon avis. Pour moi, c'est la Commission européenne qui est confuse, c'est différent. Le débat est très confus en Europe, la faute en revient à la Commission qui a été incapable de résoudre un certain nombre de problèmes clés.

La tension entre le libéralisme et les services publics industriels et commerciaux est très forte, dans la mesure où le développement de la concurrence est un puissant stimulant commercial. Selon moi la Commission ne sait pas quel équilibre entre l'incitation commerciale et la responsabilité sociale est souhaitable, ni comment tirer le meilleur de ces deux éléments. Nul parmi nous, ici, ne connaît les réponses, mais il est très dangereux que le cadre de référence et les valeurs soient établis par une Commission confuse et, je dois le dire, quasi-libérale. C'est un problème en Grande Bretagne au moment où nous essayons de faire évoluer notre système de régulation vers un meilleur système de références et c'est un problème en Europe. Je n'ai pas le temps de développer mon point de vue, mais je voudrais dire une ou deux choses. D'abord que qu'il y a toujours eu des confusions depuis la création du Marché Commun européen tel qu'il était et ce que nous entendons par économique et par social. Pour un économiste, il ne devrait pas y avoir de différenciation entre les coûts sociaux et les bénéfiques, entre les coûts économiques et les bénéfiques qui sont portés sur la balance des comptes d'une entreprise. Les décisions économiques, l'utilisation économique des ressources, l'allocation

des ressources, etc, demeurent, et devraient demeurer, dans un calcul qui prend en compte tous les éléments de coûts impliqués : les coûts environnementaux, sociaux et ceux liés à la pollution, aussi bien que les chiffres séduisants des profits doivent apparaître.

Pour en revenir à la Commission, si vous utilisez des termes comme " universel " qui est un mot très fort, ou " service universel " vous découvrirez qu'ils ont été définis de manière à en réduire le sens et à les marginaliser. Je voudrais regarder le processus d'un peu plus près, car je ne crois pas qu'il y ait contradiction entre un sens plus large des obligations de service public et celui de service universel. Ils ont été réduits par la manière dont la Commission s'en sert. Il y a un jeu complet de concepts qui manque. Si vous regardez les différents Livres de la Commission , vous ne trouverez pas un mot comme équité ou justice sociale.

Comme je suis en France, je vais mettre mes cartes sur la table. Dans ma jeunesse j'ai été influencé par l'oeuvre de J-J Rousseau, pas seulement par le contrat social, ou celui de volonté générale. Rousseau a dit que si vous regardez les raisons d'exercer l'autorité, l'autorité politique et légitime, nécessitent deux conditions . que (exercice de ce pouvoir soit le résultat de la volonté de tous et qu'il s'applique à tous. Si je devais traduire cela dans le domaine des services publics aujourd'hui, d'une manière un peu moins simple et précise que Rousseau, je dirais que vous devez fonder votre action, à la fois, au moyen de l'intervention régulatrice et de la responsabilité publique et démocratique. Dans nos systèmes, cela ne peut pas être pris en charge par une autorité, ce rôle doit être partagé entre les parties prenantes. Il doit voir se développer, de la part des structures parlementaires et gouvernementales, une capacité de défi et de réponse bien plus pénétrant, dans laquelle les citoyens pourront intervenir. Sinon, il ne peut pas être pleinement légitimé dans un processus qui a le devoir d'être démocratique, et c'est ce qui est arrivé à notre ancien système de propriété publique.

Par ailleurs, le système doit être adapté à tous pour éviter l'exclusion. Autrement dit, si nous prenons le service universel, nous ne voulons pas exclure les gens de l'accès et de la participation à la vie sociale. Cela pose la question des services essentiels, des services vitaux en ce sens qu'ils sont sujet à l'impératif de l'ouverture et de la participation.

J'ai été impliqué dans une réflexion sur le service universel, à la demande d'un groupe de consommateurs indépendants, et cela a beaucoup fait avancer ma réflexion. Nous avons, par exemple, réfléchi au service de base du téléphone pour tous. Cela implique de définir ce qu'est le service de base dans un système dynamique et de considérer le fait que beaucoup de gens n'ont pas le téléphone et craignent d'en avoir un car cela coûte de l'argent. Nous avons découvert que cette industrie de haute technologie ne sait pas comment renseigner les petits utilisateurs sur ce qu'ils ont dépensé, sur un simple coût de fil. Personne ne s'en était soucié jusque là, alors nous avons demandé à l'opérateur dominant de développer un système en ce sens. Nous avons, également, découvert que British-Telecom gagnait pas mal d'argent en déconnectant les gens et en faisant payer très cher la reconnexion, alors qu'ils contrôlent 95% des téléphones ordinaires. Nous avons exigé et obtenu qu'ils réduisent le nombre des déconnexions de moitié en deux ans. Pourquoi un millions d'individus devraient-ils être déconnectés sans nécessité ?

Les Français étaient plus inégalitaires que les Britanniques à une époque, mais ce n'est plus le cas. Depuis ces 20 dernières, la Grande Bretagne est devenue inégalitaire à un point que vous n' imaginez pas, que ce soit en termes de salaires ou de tout autre chose. Devons-nous considérer que c'est la norme ? Allons-nous dire que dans ce domaine nous avons besoin du service universel et de la possibilité d'accès ? Que pouvons-nous faire dans un système

terriblement inégalitaire face à un capitaliste qui recherche le profit maximum ? Allons-nous dire ceci est un domaine où nous avons besoin de services publics universels et d'accessibilité ? Parce que nous trouvons que c'est un très fort stimulant nous voulons que vous participiez et agissiez comme un commerçant qui veut générer des surplus, mais vous devez aussi vous montrer responsable. La responsabilité est, d'une certaine manière, inscrite dans la licence accordée à l'opérateur. Pourquoi ne pouvons-nous pas dire qu'ils doivent fournir à tout le monde tous les services universels le plus efficacement possible ? Nous devons être capables d'observer les compagnies, de les contester quand elles font de la mauvaise discrimination, et non pas les encourager comme le fait la Commission européenne.

Je ne suis pas pour l'intervention sur le marché, car je pense que cela génère des réponses commerciales et pratiques aux besoins sociaux qui sont inacceptables à moins de vouloir abandonner la démocratie et les aspirations à une démocratie participative. C'est pourquoi je pense que nous avons besoin d'un système de régulation ayant un sens solide du service universel. C'est à notre portée et nous ne devons pas le laisser échapper, sinon nous aurons ce qu'en Grande Bretagne nous appelons *tokenism*. Le *tokenism* c'est avoir un comité de consommateurs qui vous dit que mettre dans votre programme de développement et agit par pression et initiatives dans le processus de régulation. Nous devons regarder ce problème en face parce qu'il est très stimulant. En nous battant, nous pouvons faire évoluer les structures et gagner.

Je conclurai en disant que nous devons prendre garde. Certaines institutions de l'Union Européenne font passer à travers des programmes de fausses définitions, de fausses logiques, un vocabulaire inadapté, nous transmettant l'héritage quasi-libéral qui consume l'esprit des gens de la Commission qui produisent les Livres et les directives

### **Paul EMAER**

Pour les consommateurs français, la notion de service universel a représenté un progrès, parce qu'elle était très concrète. Jusqu'alors, les consommateurs français parlaient du service public comme d'un grand mythe, sans trop savoir de quoi il s'agissait, qu'elles étaient ses obligations, ses missions concrètes. Le consommateur français a baigné dans une notion de service public en se disant que c'étaient, de toute façon les pouvoirs publics qui décidaient du bonheur et de l'intérêt des consommateurs, sans leur demander leur avis. Le service universel, est un progrès, en cela qu'il nous a obligés à approfondir ce qu'étaient les missions de service public, et donc de commencer à tuer entre le service public, les entreprises chargées d'une mission de service public, le contenu des missions, etc. Si bien qu'aujourd'hui, nous, consommateurs organisations, nous ne sommes plus accroché comme dans le passé à la propriété publique du service. Une entreprise privée peut accomplir des missions de service public, quand celles-ci sont précisément énoncées, tout aussi bien qu'une entreprise publique.

Par ailleurs, je suis tout à fait d'accord que la Commission européenne donne une version étriquée du service universel. C'est pour cela qu'à la question posée " le service universel est-il substituable au service d'intérêt général ? ", pour moi, la réponse est non, à cause de la façon dont la Commission la met en avant.

Cependant cette notion peut avoir du bon parce qu'elle est concrète, on sait de quoi il s'agit, mais pourquoi n'est-il prévu de service universel que les domaines des télécommunications et de la poste ? Pourquoi pas dans l'énergie et dans d'autres domaines ? Cela ne veut-il pas dire que la Commission a trouvé que ce service était indispensable au

bon fonctionnement du marché. Il faut que l'individu lambda qui habite au fin fond de l'Écosse ou du Pays de Galles puisse téléphoner à La Redoute, pour commander ses produits et qu'un service postal vienne lui livrer le produit. Or le service d'intérêt général a d'autres objectifs que de simplement répondre à un besoin concret, il a un objectif de cohésion sociale, il ne répond pas seulement à l'intérêt individuel. C'est pour cela que je ferais une différence essentielle : le service universel répond à l'intérêt individuel du consommateur, alors que le service d'intérêt général a une dimension beaucoup plus grande. Il répond à un besoin de cohésion sociale, à des notions aussi importantes que celle d'aménagement du territoire. C'est beaucoup plus riche, n'appliquer que le service universel peut avoir des effets pervers particulièrement grands.

Je vais donner un exemple très concret. Il n'y a pas très longtemps, dans un bureau de poste du 19<sup>ème</sup> arrondissement de Paris, j'ai vu une femme, de 35/40 ans, visiblement marquée par la vie, c'est à dire quelqu'un qui ne devait pas manger à sa faim, qui ne devait pas pouvoir se laver régulièrement, je ne sais pas si elle avait un logement. Elle était entrée dans un bureau de poste pour demander l'annuaire du téléphone, or il n'y avait pas d'annuaire. Elle a demandé le Minitel, il n'y en avait pas, elle a demandé s'il y avait une cabine téléphonique d'où elle pourrait téléphoner, il n'y en avait pas. Cette femme s'est mise à hurler, à faire du scandale et puis elle est partie. Témoin de cette scène, j'ai demandé à voir le chef du bureau de poste, il n'était pas disponible. Il a fallu que je sorte ma carte du conseil d'administration de La Poste pour qu'il vienne. Je lui ai demandé pourquoi il n'y avait plus d'annuaires, plus de Minitel, plus de cabines téléphoniques. Les réponses étaient simples : les cabines, maintenant, relevaient de France-Télécom et les personnes âgées s'y faisaient attaquer par les voyous du quartier ; le Minitel était cassé ; les annuaires de téléphone n'étaient pas restitués. J'ai demandé pourquoi la personne de l'accueil ne donnait pas ces renseignements ? Il m'a été répondu qu'elle était là pour vendre des produits, et d'ailleurs, a-t-il ajouté, cela ne va pas bien parce que, au début où elle était là, elle faisait 350 FF de chiffre d'affaires en l'espace de trois heures et maintenant, elle n'en est plus qu'à 130, car elle remplit des feuilles de maladie et ce n'est pas son travail. Pour moi, dans un arrondissement où les gens ont des difficultés, il est logique que la personne qui vient, le consommateur, l'utilisateur, reçoive du service public et pas seulement du service universel. Le service universel est quelque chose de concret, mais peut devenir un alibi pour ne plus remplir les missions d'accueil du service public. Maintenant qu'il y a concurrence, on va rendre le service universel au sens strict et ne plus répondre à d'autres besoins.

En milieu rural, les demandes et les attentes sont encore plus grandes. Il y a des facteurs aujourd'hui qui sont chargés par l'hôpital local de rendre visite au moins une fois par semaine à une personne âgée isolée, pour voir dans quel état elle est, et toutes les semaines il fait son rapport. Même s'il n'y a pas de courrier, il passe et pour nous, cela fait partie aussi des missions de service public, de sa mission d'aménagement du territoire. C'est la dimension sociale, de cohésion sociale, qui est absolument essentielle et qui n'est pas intégrée dans la notion de service universel.

Si la notion de service universel représente un progrès parce qu'elle est concrète, en même temps elle montre ses propres limites. Pour nous, la mission de service d'intérêt général va beaucoup plus loin, elle est beaucoup plus riche, car elle a une dimension sociale que n'a pas le service universel qui reste tout à fait individualisé.

**Philippe BRACHET, universitaire, Paris X**

Je suis d'accord avec J. Hughes, la notion de service universel, c'est d'ailleurs comme cela que commence à le définir la loi française, est le noyau dur du service public. Ce n'est pas quelque chose de marginal, c'est au contraire central, et c'est une bataille à mener sur le plan économique et social. De même, j'estime comme lui qu'il n'y a pas de raison pour que la Commission européenne ait le monopole de la définition du service universel. C'est une bataille politique centrale, qui doit justement lier l'aspect économique et l'aspect social, et, surtout, le contenu de la notion doit être évolutif.

Je vais prendre l'exemple de France-Télécom. Ses agents défendaient le service public jusqu'à il y a deux ans, mais depuis que France-Télécom est privatisé, c'est terminé. On n'entend plus parler du service public du téléphone. La tarification a été complètement changée en octobre 1997, sans aucune concertation, sous prétexte de simplification, et il n'y a pas eu de protestations, car tout était dominé par la question de la vente d'actions de France-Télécom. Les instances départementales de concertation ont complètement disparu et rien ne les a remplacées. Plus largement, depuis deux ans, France-Télécom se positionne uniquement de manière commerciale et absolument plus comme un service public. Il me semble qu'il y a au moins deux questions sur lesquelles la bataille du service public en termes de service universel doit pouvoir se faire en France. Celle de la péréquation temporelle des tarifs : France-Télécom est passée de quatre à deux, en octobre 1997, et les autres opérateurs n'ont aucune obligation en ce sens. L'autre, c'est l'annuaire universel des télécoms qui est une obligation dans la loi, article L 35-4, " un annuaire universel sous forme imprimée, électronique, etc... ". Or, depuis deux ans, depuis qu'il y a plusieurs opérateurs du téléphone et des mobiles, il n'y a plus d'annuaire universel du téléphone, il n'y a que l'annuaire de France-Télécom, ce qui n'est pas la même chose. Je trouve cette situation scandaleuse, il est normalement du ressort de l'autorité régulatrice du téléphone de faire respecter l'obligation légale, mais elle est en plein défaut. Sur ce plan là, où est la Grande Bretagne ? Pour en terminer, je me demande si La Poste qui a des bons rapports avec tous les opérateurs du téléphone, ne pourrait pas être chargée par l'autorité régulatrice de la mission de l'annuaire.

#### **Jean-Pierre GUALEZZI, Union Nationale des Syndicats Autonomes (UNSA)**

Je voudrais dire mon total accord avec P. EMAER, et, quitte à être un peu provocateur, affirmer nettement que service universel ne doit pas être confondu du tout avec service public, ou service d'intérêt général. Le service universel, tel qu'il apparaît encore trop souvent, est assimilable quelque part à de la charité, alors que le service public et le service d'intérêt général sont assimilables à de la solidarité. Notions qui sont complètement différentes, d'un côté, on s'arrange pour que les pauvres restent pauvres, de l'autre côté, on essaie d'établir l'égalité entre les individus. Le service public répond à d'autres valeurs que donner un minimum à tout le monde, sur un tout petit noyau dur. Il a pour finalité, en dehors des principes que l'on connaît, d'essayer d'établir l'égalité sociale, de renforcer la cohésion sociale, d'aider à l'unité du territoire, etc..., ce qui n'a rien à voir avec un service minimum rendu aux plus pauvres. A partir de là, je crois qu'il faut placer très haut la barre du service public, et à ceux qui ne peuvent y accéder, il faut garantir un minimum, certes, mais en même temps, les aider à se hisser au niveau d'accès du service public, par l'aide sociale. Donc, je préfère l'équation ou l'identité service public + aide sociale pour ceux qui sont dans le besoin, plutôt que service universel.

#### **Katrin SCHWEREN, Bureau Européen des Unions de Consommateurs (BEUC)**

Pour en revenir à la distinction entre service universel et service public, l'idéologie ou la philosophie derrière le service universel, si je l'ai bien comprise, c'est de donner accès à tous les consommateurs, pauvres, ou pas. Donc, je ne comprends pas cette distinction entre service universel et service public et je crois que là, il faudrait approfondir la discussion.

M. Brachet a dit que le service public des télécommunications a disparu. Au niveau européen, il y a eu une discussion, élaboration d'une définition assez concrète du service universel des télécommunications et. Je me demande donc s'il ne s'agit pas d'un manque d'action des organisations de consommateurs au niveau national pour contrôler si les dispositions prévues au niveau européen ont été bien transposées au niveau national. L'étude que nous avons faite dernièrement montre qu'il y a des lacunes graves au niveau de la transposition. La définition du service universel, qui devrait être abordable, a été confié aux Etats membres, or seulement six pays ont véritablement défini le concept. Par exemple, le Danemark l'a défini du point de vue de ce que le consommateur peut acheter, et a prévu une évolution du concept d'abordabilité dans le temps, en reprenant l'esprit du taux d'inflation. Si on se plaint en France que le service public des télécommunications n'est plus abordable, c'est peut-être aussi parce qu'on n'a pas veillé à ce que le concept qui a été défini au niveau européen a bien été transposé au niveau national.

### **Pierre BARGE**

J'ai fait moi-même un travail très concret, en France, sur les services publics locaux, même si ce sont particulièrement des services publics non marchands. Je crois qu'il y a une première chose qui angoisse toujours un peu tout le monde, c'est le problème du calcul de l'allocation de ressources et de la question des coûts. On confond généralement cette question des coûts et de l'inefficacité de certains services, avec la nécessité de trouver des modalités de gestion particulières, ou des modalités de gestion d'efficacité du service et donc de coûts, qui sont du domaine de la gestion et du calcul économique. Une deuxième question est la définition de la qualité du service et des objectifs du service rendu. Elle doit se poser à toutes les personnes concernées, les producteurs de services et les consommateurs. Elle va permettre de confronter la qualité et les objectifs du service avec les coûts et de poser la question du prix, y compris de la rémunération de l'opérateur. Une fois la question du prix définie, à ce moment-là, il faut savoir si, en fonction de ce prix, on doit prendre en charge le coût d'accès des personnes qui n'ont pas les moyens d'accéder au service, soit sur le coût global, soit par des mesures financières spécifiques. Si on ne suit pas cette méthodologie de travail qui permet de sortir de la confusion entre la rationalité et le calcul du coût, la définition d'un service et des objectifs, nous allons avoir des débats d'ordre général, qui vont nous entraîner dans des confusions importantes.

### **Pierre BAUBY**

Arrêtons d'opposer service public et service universel et, au lieu de dire service public ou service universel, disons service public et service universel. Je m'explique : le service universel est la garantie d'un droit individuel ce qui implique qu'il y a des garanties et des comptes à rendre à chaque habitant, des engagements, des garanties à donner. Le service public a une dimension plus collective de cohésion sociale, de protection de l'environnement et comporte d'autres éléments que le droit individuel. Ils ne sont pas, à mon avis, en opposition, ils peuvent être complémentaires sans l'être automatiquement. Je veux bien qu'on nous dise qu'il n'y a plus de service public des télécoms, sous entendant qu'avant il y en avait un, or, tel qu'il existait avant, c'était voler les consommateurs.



France-Télécom surfacturait les coûts au consommateur de 20 à 40%, c'était du vol, de la spoliation. Faisons donc jouer une dialectique entre droits individuels et droits collectifs, entre service universel et service public, à mon avis, la solution est là.

### **Jean-Claude BOUAL**

Effectivement les télécommunications étaient sans doute beaucoup trop chères, mais elles le sont encore aujourd'hui, malgré la concurrence. Un point mérite d'être précisé, c'est qu'auparavant, en France, compte tenu de ce qu'était une entreprise publique, ces surcoûts étaient en fait, dans beaucoup de cas, des impôts indirects, que l'État allait ponctionner régulièrement dans les caisses des entreprises pour boucler son budget, en tout cas pour les entreprises bénéficiaires qu'étaient France-Télécom, EDF, ou Aéroport de Paris, par exemple. Aujourd'hui, quand il y a privatisation partielle, l'appropriation de la rente se fait dans des conditions différentes et cela n'est pas bien réglé aujourd'hui en France. Est-ce réglé en Grande Bretagne ou aux États-Unis ?

### **John HUGHES**

Vous voulez savoir si, en Grande Bretagne, nous continuons à exploiter des gens au nom de la propriété publique ? La réponse est oui. Nous en avons un exemple frappant avec la poste britannique qui, en ce moment, fait d'énormes profits qui sont utilisés de manière très positive pour améliorer tout le système de communication du pays. Nous faisons comme vous, sur une plus petite échelle.

Je partage absolument l'avis que la Commission européenne essaie de restreindre les deux définitions d'obligation de service public et de service universel, de manière, par exemple, à exclure les aspects de justice sociale dans la distribution. Très agressivement, elle utilise le terme " non discrimination " mais propose et introduit petit à petit une concurrence qui va être très discriminatoire. Après l'introduction de la concurrence dans les télécoms en Grande Bretagne, le régulateur a publié un tableau montrant qu'en termes réels les prix avaient baissé de 20% pour les entreprises, mais pas qu'il avait diminué de 1 % seulement pour les consommateurs individuels . C'est assez probablement ce qui va arriver en Europe si la Commission continue d'agir comme elle le fait.

Je suis désolé si j'ai donné l'impression que le service universel était de la charité. Je faisais en réalité référence à la justice sociale. Dans l'exemple du téléphone, grâce à la législation nous nous assurons que des centaines de milliers de personnes handicapées ne sont pas exclues d'un service de base. C'est possible techniquement et pour moi cela repose sur un sens de l'engagement à partager avec tous les membres de notre communauté, handicapés ou pas.

### **Robin SIMPSON**

On a dit tout à l'heure, que la rente dans le secteur de la poste, en France, avait été confisquée par l'État. C'était la même chose chez nous avec le gouvernement travailliste de Wilson, pendant les années 1970. Pour les industries de l'électricité et du gaz, il y avait une rente et quelquefois, elle était confisquée par l'État. Je ne veux pas être trop optimiste sur ce qui se passe dans le Royaume Uni actuellement. On dit que tout va bien chez nous, mais on est loin de là, je vous assure. Les associations de consommateurs disent que les bénéfices des compagnies privatisées sont excessifs, et que les rentes sont confisquées par

les actionnaires. A qui la faute? A notre avis, c'est que le système de réglementation est trop faible encore, mais il est en train d'évoluer. Les régulateurs deviennent plus exigeants et on voit les prix baisser, même s'ils restent trop élevés. Ces industries comportent très peu de risques commerciaux et peuvent très bien opérer avec des bénéfices inférieurs à 10 % de retour sur le capital. Ils ont souvent des niveaux de profitabilité entre 10 et 20 %. Je pense que la rente devrait être retournée au consommateur par un système de réglementation beaucoup plus stricte.

Quant à l'étude sur le service universel dans les télécommunications dont parle K. Schweren, quels sont les six pays où l'obligation a été transcrite en loi nationale ? Si la France n'en fait pas partie, cela veut dire que la transposition de la directive dans la loi française va faire monter le niveau de service et, si vous avez une loi nationale qui n'arrive pas au niveau qui est prescrit dans la directive, peut-être faut-il soutenir l'obligation de service universel. Pour sa part, le Royaume Uni a-t-il aussi réussi à transposer l'obligation universelle dans la loi nationale ?

### **Katrin SCHWEREN**

La définition du service universel est qu'il doit être abordable par tout le monde et d'une certaine qualité. Comme la définition de l'abordabilité et des normes de qualité est laissée à l'appréciation des Etats membres, le niveau national, nous avons étudié comment les différents pays définissaient l'abordabilité et quelles normes avaient été établies. Nous avons vérifié que tous les pays avaient prévu que le service universel devait être accessible. Ensuite nous avons regardé, du point de vue du consommateur, les définitions données et nous avons trouvé que chaque pays a sa définition. En Allemagne et en Autriche elle précise que le prix abordable est celui du 1<sup>er</sup> janvier 1998, alors qu'en Grande Bretagne ou au Portugal, la définition repose sur une formule mathématique très compliquée liée à l'indice des prix et au taux d'inflation. En France, la définition n'est pas très concrète. Comme cela que nous sommes arrivés à la conclusion que, dans l'ensemble, il y a une définition, mais jamais très concrète et nous ne sommes pas satisfaits.

### **Linda LEHNARD**

Je voudrais ajouter quelque chose sur la relation entre service public et service universel. Comme R. Simpson l'a dit, la situation au Royaume Uni n'a pas été merveilleuse, ce qui est un euphémisme, mais certaines choses sont devenues plus claires au fil des années avec le développement et la promotion de la concurrence. Par exemple, l'absence de toute explication des politiques publiques en matière de services publics, ou l'absence de tout forum de débats sur les buts des politiques publiques et les objectifs des services publics . Le gouvernement précédent, après avoir privatisé les entreprises, a invité à se rapprocher des régulateurs, mais ces derniers, avec quelques raisons, ont estimé que les questions sociales et politiques étaient du ressort du gouvernement. Leurs obligations étaient, en priorité, à l'égard de leurs actionnaires.

La description est brutale, mais c'est bien ainsi que les choses se sont passées. Il y a eu un grand vide, un manque de moyens pour négocier avec le public les objectifs des politiques publiques et c'est pourquoi la concurrence a affecté certains groupes de consommateurs. Très récemment, le gouvernement s'est proposé, ce que nous avons bien accueilli, de préciser les objectifs de l'environnement social s'imposant aux entreprises, en tant qu'élément des politiques publiques, le but des régulateurs comme des entreprises devant être de les mettre en

pratique. Nous ne connaissons pas encore le détail de ces orientations, mais cela montre, au moins, un début de reconnaissance que le Gouvernement et le Parlement jouent un rôle dans les décisions politiques. Selon nous, le service universel doit y être inclus comme un des éléments essentiels.

### **Peter LEHMANN**

Je voudrais une précision sur un point. Certains ont dit que les prix pour l'industrie ont baissé de 20 parce que la concurrence était introduite et que pour les petits clients, les prix n'ont baissé que de 1 parce qu'il n'y avait pas de concurrence. Devons-nous en conclure qu'il faut introduire la concurrence aussitôt que possible pour tout le monde, et que la France ne sert pas bien ses petits clients si elle empêche la concurrence de venir pour eux ?

### **John HUGHES**

Pendant la période d'introduction de la concurrence, le système de régulation était organisé de sorte à faire exploser les marges de profits des opérateurs de télécommunications. Vous aviez dans les télécoms une situation qui, au nom de la régulation, semblait légitimer ce qui se passait. Les structures de prix étaient décidées pour de longue période de temps, et de grands profits étaient aux opérateurs. La question était de savoir qui, réellement, bénéficiait des changements de technologies censés réduire le coût à l'unité. En fait, ces évolutions n'étaient pas répercutées rapidement sur la masse des utilisateurs. Ainsi, le processus entier a été terriblement discriminatoire et n'a pas profité avant longtemps aux gens qui en avaient le plus besoin.

. Plus j'étudie à fond le système, et plus je réalise que d'énormes super profits ont été escamotés pendant toute une période où tout le monde parlait de concurrence. Ce qui est incroyable c'est le peu qui a été gagné et tout ce qui est resté entre les mains des opérateurs.

### **Yves DURRIEU**

Je crois que la concurrence ne se décrète pas, elle arrive là où elle veut arriver. Il y a des créneaux qui M sont rentables. C'est le cas des consommations importantes qui dégagent les créneaux les plus rentables, du coup, la concurrence existe et il y a ces phénomènes d'écroulement dont on n'a pas encore parlé, mais qui existent de façon substantielle.

La concurrence n'est évidemment pas intéressée par un service universel, et, c'est l'opérateur historique, comme on dit, qui est obligé de l'assurer, sans concurrence, sur des tarifs qui sont modiques. Ainsi, en même temps qu'on assiste à l'émergence de la notion de service universel, on constate que le prix minimum, ou tout au moins l'abonnement de base, a tendance à fortement augmenter un peu dans tous les domaines. Il y a là une véritable contradiction. Quand j'ai posé la question, un responsable de la DG IV m'a dit que c'était une affaire de rééquilibrage des tarifs.

### **Greg PALAST**

Les systèmes de propriété publique aux Etats Unis, même si ça peut choquer beaucoup d'Européens. Nous sommes bien sûr le pays du capitalisme cou' boy, de la libre entreprise, cependant nous avons des secteurs socialisés un peu plus large dans notre économie. C'est notre secret, mais aucun consultant américain ne vous en parlera.

Dans l'électricité, 20-25% du secteur est aux mains du secteur public, ou de coopératives géantes de consommateurs, et par géant j'entends des millions de membres. Ils créent, transmettent ou distribuent leur propre électricité. Ils ne font pas de profit et l'Etat ne peut pas prélever l'excès de bénéfice. Ces opérateurs n'ont pas le droit de faire des profits, ils peuvent seulement dégager une marge pour rembourser leurs emprunts. Par conséquent, et c'est apparemment ce qui surprend les Européens, nos systèmes de propriété publique produisent des services moins chers que le privé et ils sont plus efficaces. C'est pourquoi il y a une évolution vers plus de propriété étatique, au contraire de ce qui se passe en Europe, nous ne privatisons que les compagnies des autres. Aux Etats Unis nous ne parlons pas de socialisme mais du "capitalisme des consommateurs". Nos compagnies des eaux sont ainsi, à 78%, propriété publique.

L'augmentation des tarifs de l'eau pour subventionner le gouvernement n'est pas réalisable aux Etats Unis. L'un des moyens de le contrôler est que chaque entreprise lance ses propres emprunts. C'est une sécurité qui a deux avantages. L'un est que l'entreprise ne dépend pas de financement du gouvernement pour maintenir le service. Par exemple, la Tennessee Valley Authority a récemment émis un emprunt de \$ 7 milliards, à un taux A+, avec des bonds sur une période de cent ans, et à un taux très bas pour le bénéfice du public. Et ceci n'est pas compté comme faisant partie du déficit de notre gouvernement. Nous avons ainsi des milliers de dollars investis dans les infrastructures publiques (eau, égouts, électricité) qui ne relève pas de la dette fédérale américaine. Ce qui nous permet de dire que nous avons une dette fédérale basse c'est qu'elle ne figure pas dans les registres. Le second avantage est que cet emprunt peut seulement être émis que si le gouvernement ne fait pas de bénéfices avec cette entreprise. Cela contribue à maintenir les prix très bas, dans le cas de l'eau ils sont 10/15% moins chers que dans le secteur privé. Nous avons des systèmes de propriétés publiques de bus et de trains dans chaque ville. Nous avons un système postal que nous appelons privé mais qui est à 100% propriété publique et qui fonctionne sur la base du non profit. Toutes ces entreprises fonctionnent comme des entreprises indépendantes et les prix sont maintenus très bas car aucun gouvernement ne peut s'approprier une partie de leurs revenus.

Chez nous, les gens sont aussi conscients du prix de l'eau et de l'électricité qu'ils le sont de leurs impôts et les autorités locales seraient punies si elles augmentaient les prix, de la même façon qu'elles ont pu l'être pour avoir augmenté des impôts. Tout cela permet à cet énorme secteur public de fournir des services à un coût relativement faible et personne ne parle de leur privatisation.

**Sheila REITER, Conseil national des consommateurs de l'eau auprès du régulateur OFWAT**

Parce que j'ai bénéficié d'une réduction de 25% sur l'électricité, de 20% sur le gaz, que je peux choisir entre deux compagnies de téléphone et que je me souviens combien ces industries ont fait de bénéfices naguère, je ne peux pas être triste d'être un de ces consommateurs qui a bénéficié de l'introduction de la concurrence. Cependant, il faut savoir que les régions ne sont pas toutes soumises au même traitement en Grande Bretagne.

**William BAKER, Conseil municipal de Liverpool, Réseau de lutte contre la pauvreté (Liverpool City Council, Antipoverty Network)**

Je me demande si quelqu'un pourrait répondre à la question de l'internalisation du coût du service universel ? Nous appelons de nos vœux un service universel. Il y a trop de gens en Grande Bretagne et, je le suppose, dans la plupart des pays européens, qui ne peuvent pas s'offrir des services facturés. La concurrence a eu pour effet de différencier les consommateurs. Auparavant, quand la propriété était publique, au moins on avait une certaine idée du service universel en ce sens que chacun avait le droit d'accéder à ces services. Autrefois, en Grande Bretagne, on avait l'idée de politiques publiques et d'obligations en matière d'environnement social, malheureusement, ce qui accompagne l'idée de réglementation est que tout ce qui avait un coût externe doit avoir une réglementation séparée. Ce qui ouvre de nombreuses questions notamment sur le fait de savoir ce qui dans la réglementation qui donnera un sens fort au service universel.

### **John HUGHES**

L. Lenhard a fait référence à des propositions du gouvernement britannique de prise en compte des éléments de coûts/bénéfices sociaux et de justice sociale qui font toujours irruption dans nos services publics. Je trouve que ces propositions sont très bonnes. Elles suggèrent qu'il devrait y avoir périodiquement un grand débat . Cela veut dire que les idées ne viendraient pas seulement du Parlement, mais qu'il y aurait de sérieux débats, secteur par secteur, sur les questions économiques et sociales, les défavorisés et la façon de les aider. Cela permettrait de faire des propositions qui pourraient être prises en compte par le régulateur qui ne pourrait pas se sentir autorisé à les interpréter. Un vrai débat inclurait toutes les industries, les régulateurs, les consommateurs, les syndicats...., et viserait à identifier de manière sérieuse et rationnelle les besoins en service universel. La façon de le gérer et de le financer s'en déduirait.

Quand nous avons regardé sérieusement les coûts et les bénéfices sociaux impliqués par l'obligation faite à British-Telecom (BT) de prévoir une provision de service universel, BT estimait qu'il n'avait pas de bénéfice évident à être fournisseur du service universel. Quand BT a repensé son système de tarification pour les faibles consommateurs, il y a eu un changement de concept, il ne s'agissait pas de baisser les prix par charité, mais de faire un exercice de rationalité car le bénéfice net à en attendre était très tangible. Si vous aviez ouvert la presse il y a deux jours, vous auriez vu qu'un des plus gros opérateurs et le mieux géré, Scottish Power, annonçait qu'il réorientait son action en direction des groupes que tous ses concurrents avaient négligés.

En Grande Bretagne, nous avons eu une autre sorte de discrimination par laquelle les nouveaux entrants ne s'adresse qu'aux foyers de la classe moyenne qui peuvent payer par débit direct sur leur compte bancaire. Cela leur donnait un bénéfice illégitime qui ne pouvait pas se justifier en terme de différence de coûts et de mise hors circuit des petits consommateurs. Ce que Scottish Power est en train de faire en s'intéressant aux foyers ayant de faibles revenus n'est pas de la charité mais une politique commerciale destinée à lui procurer des bénéfices commerciaux réels. Il va se positionner comme opérateur social et va appuyer sa recherche en fournissant un service de conseil pour apprendre à ces gens à devenir des consommateurs mieux avertis, y compris dans leurs difficultés de paiement. Ceci n'est pas de la charité, c'est une vision à long terme de ce vers quoi le système devrait s'orienter. Et je préfère voir Scottish Power faire des profits sur ces bonnes pratiques, plutôt que n'importe quel nouvel entrant qui cherchera à écrémer les consommateurs.

### **Jean-Claude BOUAL**

J'aimerais que demain nous puissions revenir sur la question centrale de l'asymétrie d'information entre l'entreprise prestataire de service et le régulateur. Par exemple, en France, pour alimenter le fonds du service universel des télécoms, deux chiffres étaient avancés : pour France-Télécom 6 milliards de FF, pour les concurrents 2 milliards. L'autorité de régulation a fait la moyenne arithmétique :  $6 + 2 = 8 : 2 = 4$ , donc, le prix du service universel est de 4 milliards de FF. Ça ne paraît pas très sérieux. Avez-vous ce type de raisonnement caricatural, aux Etats-Unis, ou du côté britannique ?

## **Rôle et place des usagers dans la définition des services : comparaison d'expérience**

**Jean-Claude BOUAL**

La place des usagers dans le système français des services publics a toujours été assez particulière et je vais essayer d'expliquer pourquoi. Bien entendu, c'est au nom de l'utilisateur, du consommateur, du client, que s'est construit le service public et que sont fournies certaines prestations. Répondre à des biens essentiels face auxquels le marché est défaillant et ne peut faire face est, par ailleurs, une des justifications essentielles qui est donnée dans notre pays aux services publics. Jusqu'à une époque récente, ces prestations étaient fournies par des entreprises en forme de monopoles, soit nationaux, comme Electricité de France, la SNCF, La Poste, etc.... soit locaux, publics ou privés, qui ont un monopole pour la distribution de l'eau ou le ramassage des déchets, par exemple.

Dans l'un et l'autre cas, il y a une forme d'appropriation du service public par les prestataires de ces services eux-mêmes et le but premier de l'organisation de l'entreprise, ou parfois de l'administration, n'a plus été de répondre aux besoins réels de la population et des usagers/consommateurs. Elle a été relativement dévoyée vers le fonctionnement de l'entreprise elle-même. Pour alimenter la discussion, je dirais qu'il s'agissait de préserver un certain nombre de privilèges pour l'entreprise ou la technocratie, voire pour le personnel, avec parfois des alliances tout à fait concrètes entre la direction de l'entreprise et les syndicats, ce qui a fait que l'utilisateur lui-même a souvent été oublié dans l'organisation même des services publics. Des évolutions sont en cours, mais elles sont lentes et sans doute insuffisantes. Par ailleurs, notamment pour les grandes entreprises de monopole qui étaient en capacité de faire des bénéfices, il y avait une forme d'impôt indirect prélevé par l'Etat, celui-ci faisant souvent sa trésorerie avec la caisse de ces entreprises. Après tout, dans un système qui était relativement fermé sur le territoire hexagonal, c'était une forme de redistribution comme une autre et ça n'avait rien de scandaleux puisque c'était la puissance publique qui gérait les choses. Mais on voit bien, aujourd'hui, qu'avec un territoire qui s'ouvre du fait de la construction européenne, ce type de fonctionnement n'est plus tout à fait adapté et c'est, je crois, une des grandes questions qui est posée au système français. Dans ces conditions, les usagers ont été, et sont encore, très souvent instrumentalisés par l'entreprise et placés en position de dépendance vis-à-vis de l'institution service public. On le voit encore du côté des syndicats, quand ils font appel aux usagers pour défendre leur situation à l'intérieur de l'entreprise, plus que réellement défendre le service public, même si toujours, bien entendu, on dit qu'on défend le service public.

Cette utilisation de l'intérêt général est tout à fait intéressante à regarder, de ce point de vue-là, en France. Elle résulte du fait qu'historiquement, ce qui a dominé dans notre pays, c'est la prépondérance du producteur, donc de l'entreprise et des salariés, face à l'utilité de sa production, c'est-à-dire au consommateur et à l'utilisateur. Il est significatif que nous ayons connu, ces dernières années, de grands débats, dans tous les milieux et toutes les entreprises de services publics, pour savoir si on s'adressait à un usager, un consommateur ou un client, et derrière la sémantique se cachent effectivement des conceptions tout à fait différentes du service public. L'utilisation, aujourd'hui, du mot "client" à la place du mot "usager" cristallise un peu ces évolutions en cours et cette mutation d'un mode de production où l'offre était dominante, dans lequel le salarié de l'entreprise était dominant, à un mode disons plus équilibré de réponse à la demande, aux besoins de la population exprimés par la société, dans lequel le consommateur, l'utilisateur, le client est amené à jouer un rôle beaucoup plus important, sinon déterminant. Cette mutation est en cours en France, elle est difficile à appréhender, d'où l'importance parfois d'avoir des débats et des comparaisons internationales pour voir comment les autres réagissent. Les mesures de libéralisation qui ont été entreprises dans le cadre de la construction européenne vont dans le sens de ces mutations, mais elles n'ont pas toujours facilité les débats ni même les mutations. Elles ont pu être une difficulté supplémentaire.

Historiquement les grands services publics français ont été créés au lendemain de la deuxième guerre mondiale, comme dans beaucoup de pays européens, avec un système tripartite, ou quadripartite selon les cas, mis en place dans les grandes entreprises nationales. Il prévoyait la participation, des usagers aux conseils d'administration d'entreprises nationales comme EDF, la SNCF, La Poste, etc ..., ce qui était tout à fait nouveau à l'époque. Mais, dans les faits, il y avait souvent un usager ou une personne pour représenter les consommateurs face à un conseil d'administration composé de représentants de l'Etat, de l'entreprise et des salariés qui, eux, disposaient d'un tiers des sièges du conseil d'administration suite à des élections. Il y avait donc un vrai déséquilibre et les usagers avaient du mal à se faire entendre. Il y avait appropriation de ce service par l'entreprise elle-même, avec toutes ses composantes en tant qu'entreprise.

.Les services publics locaux relèvent de la responsabilité des collectivités locales qui les gèrent le plus souvent sous forme de gestion déléguée c'est à dire que la commune délègue à une entreprise privée la gestion de son réseau d'eau (eau potable et assainissement général, d'ailleurs) et de ses déchets. Dans ce système, les usagers sont complètement absents puisque la philosophie est que les élus étant désignés par le suffrage universel, ils représentent l'ensemble des usagers/consommateurs,... ce qui est loin d'être le cas dans la réalité. Derrière cette question les élus mettent l'affirmation de leur pouvoir d'élu et toute contestation dans ce domaine est vécue par la plupart d'entre eux comme une contestation de ce pouvoir même. Ce système peut avoir des effets pervers, vous avez tous entendu parler, même si une partie d'entre vous vient de l'autre côté de la Manche, des "affaires", notamment dans le secteur de l'eau, comme à Saint-Etienne, à Grenoble, par exemple. C'est, donc, un débat assez difficile qui est en cours. Toutefois, depuis le début des années quatre-vingt-dix, des changements assez lents se produisent. En décembre 1992, le gouvernement de l'époque a adopté une charte des services publics, j'en parlerai rapidement tout à l'heure, et une loi prévoit, aujourd'hui, la création de comités des services publics locaux. Malheureusement, peu sont constitués, peu fonctionnent réellement, et il n'en existe pas autant qu'il le devrait, or, ces comités locaux devaient être mis en place sous la responsabilité des élus. Cela illustre ce que je disais tout à l'heure sur la façon dont ceux-ci craignent la contestation de leurs pouvoirs.

Par ailleurs, il y a une dizaine d'années, le gouvernement a, également, mis en place un Conseil supérieur de l'évaluation, qui vient d'être modifié, mais qui est encore un organisme de sommet, chargé d'évaluer les politiques publiques dans les services publics, de fait plus les politiques publiques que le fonctionnement même des services publics, et les usagers en sont absents. Le nouveau décret peut laisser espérer que le Conseil économique et social désignera peut-être un ou deux usagers au Conseil de l'évaluation, mais rien n'est sûr. La Charte a fait évoluer un peu les choses, notamment, dans les grands services publics nationaux, car elle essayait de poser et de traiter un certain nombre de problèmes tout à fait concrets. Malheureusement, comme souvent en France, nous avons un problème de continuité des politiques menées. Quand un nouveau gouvernement arrive, pas forcément de la même majorité, la continuité réelle de l'effectivité des mesures prises est parfois problématique.

Que disait la Charte ? Dans une première partie elle rappelait les grands principes des services publics tels que nous les concevons dans notre pays, mais qui sont aussi ce qu'on retrouve au niveau européen, l'égalité, la neutralité, la continuité, l'adaptabilité, etc ... A ces principes s'ajoutaient des principes de transparence, de responsabilité, de simplicité, d'adaptabilité, de participation et d'adaptation. La participation et l'écoute des usagers étaient ramenées au niveau théorique d'un principe et les entreprises devaient se comporter en toutes circonstances en partenaires loyaux vis à vis des usagers et de leurs autres partenaires. Une deuxième partie de la Charte faisait le bilan des mesures qui avaient été mises en oeuvre quelques années auparavant dans toute une série de domaines, santé, éducation, justice, vie quotidienne, transports, relations entre les entreprises, services publics de proximité, etc. La Charte se poursuivait par des propositions tout à fait concrètes que devaient normalement mettre en oeuvre l'ensemble des services publics, par exemple, la communication du dossier médical au patient hospitalisé dans les établissements de santé publics et privés, payer les bourses de l'enseignement agricole plus tôt, réduire la durée des procès intentés par les usagers contre l'administration, qui sont toujours très longs, une représentation des locataires dans les sociétés anonymes de H.L.M. qui en étaient absents, des facilités de réservation sur le TGV, la mise en place déconcentrée de bureaux d'accueil communs aux services du Trésor et des Impôts,... Toute une série de mesures très concrètes, donc, et qui devaient représenter des engagements de la part des grands services publics.

La Charte a été lancée à grand renfort médiatique, puis elle est passée au second plan du fait des élections présidentielles de 1995. Cependant, lorsque la SNCF a changé son système de réservations des billets et que celui-ci (SOCRATE) n'a pas marché pendant plusieurs semaines créant de grands désordres, le débat sur la place des usagers dans les grands services publics a été relancé. Un autre événement a également très fortement marqué la France, mais aussi le niveau européen, ce sont les grèves de novembre/décembre 1995 dans les transports en commun. Ils ont favorisés des prises de conscience dans les grands services publics français qui se sont engagés vis à vis des usagers. Par exemple, EDF s'est engagée à répondre en deux heures à une demande par téléphone de dépannage, et essaie de tenir les délais, à mettre en service ou résilier des contrats dans les deux jours ouvrés qui suivent la demande, sur les rendez-vous, le dépannage de gaz d'urgence, l'installation, le devis, la courtoisie (ce qui veut dire que ce n'était pas le cas avant) le résultat, etc. Ceci est consigné dans des documents largement diffusés et, aujourd'hui, quand vous recevez votre facture d'électricité ou de téléphone, une lettre vous explique que les usagers, aussi bien en matière de tarifs que de qualité, peuvent se tourner vers l'entreprise qui a un certain nombre d'engagements à respecter.



Il n'est pas évident que la situation ait réellement progressé pour l'utilisateur. L'expérience montre qu'il est souvent très difficile de changer réellement les façons de faire, les comportements, les cultures dans les entreprises. Il faut du temps, même quand la volonté est réelle. Ainsi, la transparence est compliquée et les problèmes difficiles à mettre sur la place publique. De plus, nous n'avons pas en France de système d'évaluation de la qualité même des services publics, ni même de la mise en oeuvre des engagements des entreprises, qui soit réellement public, contradictoire et débattu. Nous avons, là, un véritable problème. Bien sûr, des usagers mécontents d'un service public peuvent également faire appel au Médiateur de la République qui, lui, peut interroger, faire un rapport sur le fonctionnement des services publics. Mais là aussi, les conditions sont assez difficiles à remplir puisqu'il faut passer par un élu.

Un dernier élément me paraît important à mentionner puisque nous avons, dans cette salle, des représentants de consommateurs dans le système de régulation britannique. En France, on évolue vers un système de régulation des grands services publics par des autorités de régulation, mais le consommateur, l'utilisateur, le client est complètement ignoré et absent de ces instances. Cela ne veut pas dire qu'entre les autorités de régulation et les clients, ou les associations de consommateurs, il n'y ait pas parfois de petits dialogues, des discussions, à l'occasion de demandes d'audience, de rencontres, de colloques, mais enfin, on est très loin d'une vraie prise en compte des intérêts des consommateurs. De ce point de vue, l'expérience britannique nous intéresse et je terminerai par deux ou trois questions à poser à nos amis d'outre Manche pour que nous puissions éventuellement en tirer des enseignements : quelles sont les relations entre les conseils de consommateurs et les associations d'utilisateurs ? Comment sont désignées les personnes qui s'occupent des problèmes des consommateurs, donc des usagers, dans le système de régulation britannique ? Sont-ils des représentants d'associations qui ont des adhérents et un fonctionnement démocratique, des personnes désignées par le régulateur ?

### **Yves DURRIEU**

Je voudrais apporter un complément. C'est vrai que les consommateurs sont peu ou pas représentés et consultés par les services publics, mais, paradoxalement, les enquêtes par sondages réalisées aussi bien par des organismes français qu'euro-péens, tendent toutes à prouver un degré très fort de satisfaction des usagers. Par exemple, la satisfaction concernant le téléphone dépasse généralement 90%, pour l'électricité, c'est 90 %, le gaz approche 90 %, la Poste se situe aux environs de 70 %, la SNCF se situe entre 50 et 60%. Ces degrés sont très forts et, dans les comparaisons internationales, la satisfaction des Français est parmi les plus fortes.

### **William BAKER**

Je me pose des questions parfois sur ces références aux engagements et la manière de les mettre en oeuvre. Cela semble assez semblable à ces sortes de normes qui sont quelquefois arrêtées dans les services publics britanniques. Des chercheurs ont montré que beaucoup de ces engagements sont plus adaptés à une clientèle aisée (heure de rendez-vous, remboursement en cas de livraison en retard,...).

Souvent les consommateurs à bas revenus sont beaucoup plus intéressés par des arrangements en matière de paiement. La capacité à payer est devenue une question beaucoup plus essentielle et ces engagements semblent souvent assez inadaptés à ce genre de problèmes. Le vrai problème est, en fait, de savoir comment ils sont décidés. Les entreprises pensent qu'elles

ont une bonne idée, c'est le même genre d'approche que la Charte du citoyen que beaucoup de gens trouvent plutôt hors de sens.

En Grande Bretagne, avoir des élus impliqués dans certains aspects de contrôle des services est à l'opposé de nos traditions Il n'y a pas la moindre participation d'élus et souvent, à mon avis, au détriment de la qualité de la prestation des services. La façon dont les conseils de consommateurs ont été constitués est un véritable problème car ils n'ont aucune relation avec les corps élus. Le fait qu'ils n'aient pas le moindre fondement démocratique ou ne comportent pas de processus électoral interne et que le lien soit uniquement fondé sur une nomination, pose la question de la légitimité de ces conseils.

### **Rufus BARNES**

Comment impliquer un usager, au sens large, dans le conseil d'administration d'une entreprise qui fournit des services est une vraie question. Nous considérons qu'il est important de séparer la responsabilité de fournir le service de la question de la représentation des consommateurs parce qu'il y a conflit d'intérêt. Si vous avez un usager représentant les intérêts des usagers, il, ou elle, a accès à des informations confidentielles et devient partie prenante dans le processus décisionnel. Ce n'est pas la même chose que d'avancer des propositions fermes avec la connaissance et le soutien des représentants des consommateurs. C'est ce qu'en fait les consommateurs veulent voir se produire dans les relations avec l'industrie. C'est une différence très importante à connaître entre nos deux pays.

La question de la nomination des membres aux conseils d'usagers est importante. Comme il y a eu pas mal de changements récemment, je ne peux parler qu'au nom du Comité régional des passagers des transports londoniens. Auparavant, les membres du comité étaient nommés par le gouvernement qui allait les chercher parmi ceux qu'en Grande Bretagne nous appelons " les grands et les bons ". Maintenant ils sont recrutés par annonces publiques et sur entretien, à la fois par les instances qui les paient et par les membres du comité des consommateurs, et ensuite il sont proposés au ministre. Cette nouvelle disposition de recrutement après appel public à candidature a permis une plus grande diversité des personnes impliquées et, à mon avis, mon comité s'est significativement amélioré. Bien sûr, ce n'est pas la même chose qu'une organisation composée de bénévoles, mais cela permet d'avoir un large éventail de la société impliquée dans les prises de décisions et dans les démarches auprès de l'opérateur et du gouvernement.

### **Jean-Pierre GUALEZZI**

Je voudrais donner des exemples de la difficulté de la représentation des usagers en France. En 1989, Michel Rocard a lancé la politique de renouveau du service public à partir d'une circulaire dont le dernier chapitre était consacré à la participation des usagers à la vie des services publics. Deux ans plus tard, rien n'avait démarré, n'avait été concrétisé, non pas faute de volonté politique, mais parce que personne ne savait à quel type d'association faire appel. Au Conseil économique et social, qui représente le paysage économique et social du pays, le groupe des associations ne comporte que quatre personnes, alors que n'importe quelle grande confédération syndicale a dix-sept représentants. La commission de modernisation des services publics qui existe depuis la circulaire Rocard, compte six membres pour représenter les associations d'usagers et la société civile, pour employer le terme habituel. Or, à chaque fois qu'il faut les désigner, on se heurte à de véritables problèmes. Ainsi, dans la composition antérieure, on n'avait rien trouvé de mieux que de désigner une personne qui représente deux

associations d'usagers des transports et des administrations qui compte une centaine d'adhérents sur tout le territoire national. Que faut-il faire dans ces conditions ? Je serai très attentif à ce que diront nos amis britanniques et américains là-dessus, parce que nous sommes très en retard.

Concernant le Médiateur de la République, c'est, pardonnez-moi l'expression, notre service universel en matière de défense des usagers. Le précédent médiateur, que j'avais rencontré, ne voulait pas qu'on étende ses attributions, car il estimait qu'il avait suffisamment à faire compte tenu de son peu de moyen.

### **Jean-Pierre GALLAND, ministère de l'Équipement, direction de la recherche**

Je voudrais revenir sur l'évolution des services publics et la place des usagers. Je me demande s'il s'agit d'une question de différences culturelles entre la France et la Grande Bretagne, ou bien, de différences d'organisation, de structure, ce qui n'est pas tout à fait la même chose. Le modèle du service public à la française d'après-guerre, décrit par J-C Boual, où l'utilisateur était totalement absent était aussi le modèle de British Gas ou de l'organisation des transports britannique. On avait à peu près tous les mêmes modèles de grands services publics à l'époque en Europe. Pour avoir une analyse un peu complète de nos différences et nos similitudes, il faut donc savoir si, après-guerre, l'utilisateur était aussi inexistant en Angleterre qu'en France ou bien, déjà, sa place était-elle plus importante ?

### **Gloria CRAIG, directeur adjoint du Programme de la Charte, services du Premier ministre**

Au Royaume Uni, de plus en plus, les services publics atteignent directement les usagers par des voies très variées. On utilise des groupes cibles, pendant une demi journée environ, où sont rassemblés des gens censés représenter toutes les composantes de la société et on discute avec eux. Il y a aussi le système des jurys de citoyens, qui durent une journée complète, et sont beaucoup plus chers. On fait faire beaucoup d'enquêtes, en général par des entreprises indépendantes, auprès de groupes d'environ mille personnes, soit en envoyant des questionnaires, soit en faisant se déplacer les gens. Faites-vous des choses semblables en France ?

### **Jean-Claude BOUAL**

Pour répondre à J-P Galland, effectivement, il y a des cultures différentes, mais il faut bien voir que les situations ont changé aussi. Sans doute en 1945/46, EDF, par exemple, s'est construit sur un consensus, un compromis politico-social très particulier. Le raisonnement de base était que l'essentiel des usagers était représenté par les syndicats, parce qu'il y avait confusion entre le producteur et l'utilisateur, et que le salarié d'une entreprise de service public était aussi un usager de ce service. Et à l'époque, la production était dominante par rapport à la finalité même du service. Nous sommes, maintenant, dans une période de transition qui est forcément problématique. C'est parfaitement normal, il faut arriver à mieux l'articuler. Sans oublier que nous avons une tradition étatique très forte qui fait que l'administration a tendance à vouloir dominer la société, la modeler. Même si c'est en train de commencer à changer, il y a encore beaucoup de progrès à faire.

Le paradoxe de la situation française qui allie non participation des usagers dans le fonctionnement des services publics et taux de satisfaction important, me paraît signifier

que, globalement, les services publics français ne fonctionnent pas si mal. Cependant, il n'est pas sûr que cela durera, justement, parce qu'il n'y a pas implication de la population, consommateurs et usagers, dans le fonctionnement même des services publics, dans la définition des critères de qualité, pas de transparence sur les prix, sur les coûts, sur la répartition de la rente quand il y a rente, etc. On ne peut pas s'abriter derrière simplement les sondages, même s'ils sont bons, pour dire tout va bien, ça me paraît plus compliqué.

Les critères contenus dans les chartes ont été définis, d'une certaine façon, au sommet. Il y a un document d'origine gouvernementale au départ, ensuite ce sont les directions des entreprises de services publics qui déclinent leurs propres critères sans qu'il y ait eu quelque forme de concertation que ce soit avec l'utilisateur. Au niveau gouvernemental, on a récemment essayé de prendre en compte la situation des gens les plus défavorisés avec une loi contre l'exclusion, mais elle n'en est qu'à ses tous débuts.

Pour finir, j'aimerais poser une question aussi bien aux Britanniques qu'aux Français : l'élection des représentants des consommateurs, comme cela se passe par exemple aux Etats-Unis, est-elle complètement inimaginable ? Est-ce que on ne peut pas essayer de réfléchir à des choses de ce type-là qui permettrait justement la création de véritables associations ou organisations d'utilisateurs dans un pays comme la France où il n'y a pas de vraie tradition de ce point de vue, même s'il y a quand même quelques associations représentatives ? Ce qui permettrait de rééquilibrer la volonté des élus, voire des organisations syndicales, par la société civile. La société civile en France, est une question encore mal réfléchie globalement et les consommateurs font naturellement partie de cette question encore mal réfléchie et mal résolue.

### **Robin SIMPSON**

Pour mes collègues Britanniques, je précise que Socrate est un système de réservation introduit par les chemins de fer français, qui a connu de très sévères dysfonctionnements à ses débuts et qui a été une sorte de scandale national pendant quelques semaines.

### **Tanya MORRISON, Conseil des consommateurs de gaz auprès du régulateur OFGAS**

Je vais vous donner un aperçu du contexte dans lequel le conseil des consommateurs du gaz a été créé. Nous avons été institués par la loi de privatisation de British Gas en 1986 et nous avons été renouvelés par la loi de 1995. Il y avait, en fait, un conseil des consommateurs de gaz depuis la nationalisation de l'industrie en 1949. Nous allons donc célébrer notre 50<sup>e</sup> anniversaire l'année prochaine.

Nous avons l'obligation, de par la loi, de répondre aux demandes de renseignements. Nous avons environ 250 000 demandes de renseignements par an, soit environ 700 par jour, à nos bureaux. Pour certaines, nous ouvrons des dossiers de plainte. Un exemple de plainte est quelqu'un qui est allé voir le fournisseur et n'est pas satisfait de la réponse qu'il a obtenue, alors il vient voir le conseil des consommateurs du gaz. Nous avons 45 000 plaintes classées A+ par an, qui occupent un bureau d'environ 90 personnes en permanence et je suis à sa tête. Le conseil des consommateurs du gaz n'est pas un grand service de recherche, la plupart d'entre nous travaille sur le traitement des plaintes. Nous avons le pouvoir de saisir le directeur général du gaz et le directeur général du commerce. Nous n'avons pas saisi ce dernier depuis 1988, la plupart de nos interventions se font

auprès du directeur général du gaz. Nous avons un pouvoir d'investigation sur la fabrication et l'installation des appareils. Ces choses ne sont pas du ressort du régulateur, mais nous avons été spécialement chargés de cet aspect qui couvre des questions de sécurité et nous faisons un rapport annuel au ministre.

Puisque nous en avons déjà un peu parlé, voyons comment notre conseil est recruté. A l'origine c'était assez semblable aux comités de pasteurs des origines, on recrutait "les grands et les bons". Maintenant on recrute nationally si nous voulons un personne d'envergure nationale, mais récemment nous avons recruté un représentant écossais par la presse écossaise. Les candidats sont interviewés en commun avec le ministère de l'industrie et mon président, et le recrutement est fait sur notre proposition par le secrétaire d'Etat.

La concurrence a probablement été l'élément le plus important dans l'industrie du gaz ces dernières années, et nous allons certainement voir la même chose dans le secteur de l'électricité dans les années à venir. Comme la concurrence s'est développée dans le bon sens, elle a cassé les prix. Il y a eu quelques zones pour lesquelles nous avons dû saisir le régulateur pour qu'il baisse les prix, essentiellement sur les compteurs à pré-paiement. Nous nous sommes concentrés sur les services nouvellement mis en oeuvre et nous commençons à voir un début d'amélioration.

British Gas a eu un comportement critiquable dans le passé, mais les nouveaux prestataires semblent être capables de bien pire encore, parfois avec des méthodes que British Gas lui-même n'aurait pas été capable d'inventer. Sur des choses simples : les consommateurs ne reçoivent pas de factures, ils sont inquiets de savoir ce qu'ils vont payer ; nous avons eu des opérateurs qui se sont lancés sur le marché, qui ont trouvé des consommateurs, mais qui ne sont pas posés la question de savoir ce qu'il faut faire tout au long du processus, comment on répond au demandes, comment on traite les plaintes. Certains opérateurs ont besoin d'un sacré coup de main. Nous avons aussi eu de sérieux problèmes avec le marketing. Vous avez sans doute entendu parler des démarcheurs à domicile, un de leurs mensonges était que British Gas était maintenant entre les mains des Français ! Je suis désolée de présenter cela de manière aussi négative, mais les gens veulent changer de fournisseur quand on exerce sur eux de telles pressions. Maintenant, le directeur général a la possibilité de faire des enquêtes quand les choses deviennent sordides et risquer de voir son nom dans le journal parce qu'on a enquêté sur vous parce que vous avez employé de méthodes de marketing malhonnête est un bon frein. Nous avons des problèmes d'information, les gens ne comprennent pas comment un marché concurrentiel fonctionne. Il y a des enjeux que nos consommateurs doivent comprendre, mais ils n'en ont pas les moyens et donc il faut que quelqu'un les leur explique et c'est généralement notre affaire. Nous aimerions bien avoir moins de travail, mais personne ne semble vouloir s'y mettre.

Il serait utile de discuter de ce qu'est un bon service du gaz. En réalité, les services invisibles du gaz sont bons parce que la plupart des gens ne veulent pas avoir à y penser à chaque instant. Ils veulent du chauffage et de l'eau chaude et veulent juste payer la facture ou bien que ça se passe par prélèvement automatique. Moins ils y pensent plus ils sont contents. C'est très différent de ce qui se passe dans d'autres services, comme les supermarchés, par exemple, dont vous attendez un tas de services et en plus que quelqu'un mettent vos achats en sac. Pour le gaz, vous ne voulez pas avoir à y penser. Quand quelque chose ne va pas, vous attendez que votre fournisseur soit en mesure de résoudre les problèmes dès votre premier appel, vous ne voulez pas devoir téléphoner à plusieurs personnes. Nous avons cherché à faire passer le

message aux nouveaux opérateurs et à British Gas. La méthode du blâme n'est pas très positive, nous essayons donc de nous en débarrasser. Nous constatons une légère diminution des plaintes, mais pas encore au point de pouvoir réduire notre personnel. Nous avons environ 20 personnes en contrat temporaire pour nous aider à faire face à notre énorme charge de travail qui est le produit de la concurrence. Comme vous le voyez, rien de magique n'est à attendre du marché. Un bon service s'adresse à tous les consommateurs, pas seulement à la nouvelle classe moyenne aisée.

Les compteurs à pré-paiement sont spécifiques au marché britannique. Techniquement vous avez une carte que vous créditez et vous l'introduisez dans le compteur pour obtenir du gaz. Si votre carte n'est pas créditée, vous n'avez pas de gaz. C'est utile pour les gens pauvres qui ont eu des problèmes de paiement dans le passé. Cela veut dire aussi que le niveau de déconnexion au Royaume Uni est beaucoup plus bas que n'importe où ailleurs, mais il y a quand même des difficultés et nous avons dû attaquer British Gas pour l'obliger à réduire ses prix. L'autre groupe de consommateurs pour lesquels nous avons beaucoup de problèmes est celui des payeurs fréquents. Ces gens veulent payer toutes les semaines, tous les quinze jours ou tous les mois, en liquide, souvent au bureau de poste, quand ils sont payés ou qu'ils reçoivent leurs allocations. Ils ont les plus grandes difficultés à obtenir qu'un nouvel opérateur veuille bien d'eux. Deux fournisseurs ont accepté de mettre en place un système qui permet de se fournir à la semaine, à la quinzaine ou au mois. Une autre source de problème est le services aux personnes âgées et aux handicapés. Les opérateurs ont des obligations fixées dans leurs licences qui incluent l'accessibilité du compteur, la facture en Braille et la dispense de la taxe annuelle. Nous devons vérifier que ces clauses sont bien respectées. Dans notre génial nouveau monde, on adore cette idée que le marché résoudra les problèmes et que les gens n'auront bientôt plus besoin d'un conseil des consommateurs parce qu'ils pourront choisir leur fournisseur. Je crains que quelques problèmes nécessitent encore plus d'aide et de conseils aux consommateurs pour comprendre les contrats, aller en justice pour régler leurs différends. Ils ont bien besoin d'aide et c'est vraiment problématique à court terme.

Nous avons besoin d'information pour contrôler les niveaux de services. Un de nos moyens de contrôle est notre propre statistique de plaintes. Nous avons besoin aussi de savoir combien de consommateurs a chaque prestataire afin de faire des comparaisons ayant du sens, mais obtenir des informations de la part des concurrents de British Gas n'est pas une mince affaire. Ils ont très peur qu'on révèle leurs secrets alors que nous essayons d'établir des tableaux des services connexes. Des associations de consommateurs ont déjà fait un travail là-dessus. Nous voulons être de plus en plus capables d'analyser la qualité du service fourni, celle des réponses aux demandes et le degré de satisfaction des consommateurs. Pour cela il faut des moyens et nous devrions les avoir très bientôt.

Ceci m'amène à deux sortes de conclusions

- sur le service : la concurrence peut favoriser son amélioration, mais il faut fixer des normes pour que le marché soit ouvert et que les consommateurs soient sûrs de connaître quels sont les niveaux de services à attendre. Il faut aussi vérifier que d'autres normes qui existaient avant la libéralisation n'ont pas été abandonnée dans la course au marketing. Nous devons vérifier que les personnes âgées et tous ceux qui ont des besoins particuliers et des difficultés à payer leurs factures ne sont pas exclus.
- sur les conseils de consommateurs : comme certains ici le savent, les régulateurs de l'électricité et du gaz vont devoir fusionner et bien sûr on pense à fusionner aussi les conseils de consommateurs, qui sont structurés de manière très différente aujourd'hui. On en attend une plus grande efficacité pour les deux types de problèmes. On ne sait pas

encore comment cela va être organisé, mais nous avons demandé à conserver la responsabilité des consommateurs les plus fragiles et notre fonction de règlement des plaintes. Nous pensons que nous savons ce que veulent les consommateurs, ce dont ils ont besoin et qu'il est essentiel que nous les représentions. Nous voulons participer à la définition des bonnes pratiques et pouvoir vérifier que l'information utilisée pour se faire une opinion est la bonne. Enfin, je souhaite avoir suffisamment de ressources et une bonne équipe.

### **Roy WARDLE, Conseil des consommateurs près du régulateur de l'eau, OFWAT**

Nous estimons que l'eau est une industrie différente de celles du gaz et de l'électricité et j'ai l'impression que c'est quelque chose que le gouvernement a reconnu en décidant de garder son système de régulation et de représentation des consommateurs à part de ceux du gaz et de l'électricité.

La distribution de l'eau est partagée entre vingt huit compagnies actuellement en l'Angleterre et au Pays de Galles. Ce sont de vrais monopoles dans leurs secteurs et c'est pourquoi nous considérons qu'il est important de maintenir de fortes représentations des consommateurs au niveau local. Pour le moment, nous avons dix comités régionaux et nous aimerions qu'ils incluent des consommateurs de base qui connaissent les compagnies locales, comprennent les questions particulières à chaque compagnie régionale. Il faut aussi un corps représentatif au niveau national suffisamment fort pour aborder les questions qui se traitent mieux à ce niveau. Aujourd'hui, le niveau national est composé des présidents des dix comités régionaux.

Enfin, je veux dire un mot sur la directive européenne sur la qualité de l'eau qui a un impact très lourd sur le prix des services de l'eau et des évacuations. Nous sommes très actifs à Bruxelles, auprès de la Commission et du Parlement, pour discuter les diverses propositions concernant les nouvelles normes de qualité de l'eau. Pour nous, il est important que les nouvelles normes puissent remplir l'équation valeur/coût, et que le consommateur en ait pour son argent, comme nous disons.

### **Yves GEFFRIN, ministère de l'Équipement, direction de la recherche**

Il me semble que pour tous les sujets débattus ici, il y a toujours des consommateurs, personnes physiques, et des consommateurs d'autre nature, entreprises, etc. Par ailleurs, j'avais cru comprendre qu'une des questions importantes était la tarification respectueuse pour les personnes physiques et pour les entreprises, les droits et arbitrages entre personnes physiques, entreprises, etc. Or, dans tout ce qui a été dit, aussi bien du côté français que du côté britannique, je n'ai jamais entendu parler de représentation des entreprises dans les comités de consommateurs. Est-ce à dire que l'on considère que les entreprises ne sont pas consommatrices des services dont on nous a parlé ce matin, ou bien la coexistence entre entreprises et personnes physiques ne pose aucun problème, ni en Grande Bretagne, ni en France ?

### **Philippe BRACHET**

La question de l'interlocuteur précédent est tout à fait essentielle : celle de la représentation des consommateurs, de son efficacité et de son impact. Il me semble qu'il faut poser le principe que les concertations doivent d'abord être bilatérales et spécifiques, par intérêt. C'est la notion d'intérêt, d'une certaine homogénéité des intérêts qui justifie les

différents types de concertation, et de ce point de vue, les usagers domestiques n'ayant pas les mêmes intérêts que les clients professionnels, il est souhaitable que les concertations soient, d'une part bilatérales, et d'autre part spécifiques à chaque catégories, même si ensuite il y a des dispositifs communs. Une des choses qui me paraît importante, c'est que la question du dispositif de concertation soit reconnue comme stratégique pour la régulation en tant que telle. Ce qui, à mon avis, doit se traduire, d'une part, par le fait que le responsable de ce dispositif doit être le régulateur lui-même ou un de ses représentants directs et, d'autre part, par la publicité des rapports issus de la concertation.

Pour revenir à la question de l'interlocuteur précédent, je pense que, parmi les concertations, celles avec l'utilisateur domestique qui est le destinataire du service en tant que service public, et en même temps citoyen, est le fondement de la légitimité du service public en tant que tel. Cet aspect est tout à fait prioritaire, c'est pour cela qu'il doit y avoir un dispositif direct et spécifique. Imaginez un seul représentant des usagers domestiques face à dix-sept gros usagers.

Je voudrais aussi attirer l'attention sur la façon dont, en France, sont consultés les usagers individuels. Le sondage sert de substitut à la concertation avec les associations, alors qu'à mon avis, les deux doivent être complémentaires. C'est utilisé comme argument pour dire qu'il n'y a pas besoin de concertation spécifique avec les associations, jusqu'à ce que des crises montrent que ce n'est pas si vrai que cela.

Enfin, je voudrais poser une question : dans quelle mesure les recommandations faites par le NCC en 1996 sur la représentation des consommateurs dans les entreprises de services publics en réseaux ont-elles été appliquées ?

### **Tanya MORISSON**

Par " consommateur ", j'entends les consommateurs domestiques, mais il y a des groupes qui représentent les gros consommateurs. Le conseil des consommateurs du gaz est chargé de les représenter tous, y compris les gros. Nous examinons les plaintes des industriels, nous en avons eu environ 1 000 l'année dernière, mais nous avons tendance à nous concentrer sur les usagers domestiques ou les petites entreprises. Les consommateurs les plus importants sont les très gros consommateurs. Ils se représentent eux-mêmes et n'ont pas besoin de nous. Cela n'empêche pas que nous nous entendions bien, je parle toujours avec eux de ce que je fais et qui, je pense, va les concerner, ils me disent qu'ils sont mes meilleurs alliés dans les discussions. Les choses vont ainsi.

Bien sûr, nous avons besoin de cerner de multiples manières ce que veulent les consommateurs. Les fournisseurs eux-mêmes, particulièrement dans un marché concurrentiel, sont incités à rechercher ce que les consommateurs veulent ou pas, à combien revient un nouvel abonné. C'est le genre d'information qui est produite maintenant. Nous n'avons pas les moyens de faire des enquêtes, mais l'industrie du gaz en a fait quelques unes qui apportent des réponses aux questions que nous nous posons.

Un bref commentaire au sujet des recommandations du NCC : nous les faisons assez bien nôtres, mais il y a d'autres groupes de consommateurs qui malheureusement ne se sont pas montrés aussi intéressés. Je pense que les recommandations gouvernementales en matière d'énergie sont assez proches de celles du NCC.



## **Linda LEHNARD**

T. Morisson a raison. Le conseil des consommateurs du gaz fait beaucoup d'efforts pour être indépendant à l'égard du régulateur. Les systèmes qui ont un organe national, une structure régionale, leurs propres ressources et leur propre personnel ne sont pas dépendants du régulateur. Le projet de loi ayant été retardé, il faudra deux ou trois ans avant d'avoir des systèmes similaires pour l'énergie, les télécommunications et l'eau. Nous saurons s'ils seront bon à l'avenir quand nous connaîtrons les ressources des nouveaux conseils de consommateurs et on n'insistera jamais assez sur l'importance des ressources dont parlait T. Morisson, qui fait un travail admirable au conseil des consommateurs du gaz. Il y a cependant un grand danger dans la mesure où les plaintes peuvent écraser l'autre fonction extrêmement importante de défense des consommateurs. Cette défense doit s'améliorer considérablement dans le domaine de la recherche. Le NCC, mais aussi d'autres associations, en fait le plus possible. En particulier, au NCC, nous avons monté un certain nombre de recherches sur les finances des entreprises, observatoire et analyse, afin de pouvoir intervenir dans les débats sur la fixation des prix. Nous savons que nous ne pouvons intervenir si nous faisons pas cette recherche financière. C'est pourquoi nous souhaitons que les organes de consommateurs aient les ressources nécessaires pour mener toutes ces actions, y compris les recherches sur les politiques.

## **Robin SIMPSON**

Deux précisions pour clore notre séance : Sur la question des différences culturelles, il me semble que le système français est plutôt collégial. C'est un principe que j'ai beaucoup admiré dans le passé, dans l'administration publique française, il est des intérêts qui doivent être représentés dans le même organisme et les représentants doivent être choisis d'une façon plus ou moins collégiale. Au Royaume Uni, on fonctionne sur le principe de la séparation des pouvoirs, que l'on retrouve dans la Constitution américaine. Il y a, donc, un contraste entre le monde anglo-saxon et la tradition européenne continentale et chaque système a ses mérites.

Deuxième point, nos collègues français ne semblent pas encore très clairs sur la question de la représentation des consommateurs britanniques. A vrai dire, moi non plus je n'y vois pas très clair parce que ça a toujours été un système assez mystérieux. Comme T. Morrison l'a dit tout à l'heure, le système traditionnel c'était " les grands et les bons " et beaucoup ne comprenaient pas vraiment d'où venaient ces gens. Le gouvernement de John Major a beaucoup réformé, et maintenant, de l'avis général, le système s'améliore, mais, ce n'est pas encore tout à fait clair.

## **L'accès à l'information à partir de l'expérience américaine**

### **Robin SIMPSON**

Pour introduire notre séance, je reprends la question de J-C. Boual relative à la possibilité d'élire les représentants des consommateurs. C'est une question assez radicale, mais elle nous permet d'enchaîner avec l'exemple des Etats Unis où il y a une forme plus électorale dans le système de représentation des consommateurs. Greg Palast qui a travaillé comme avocat pour les consommateurs et les syndicats, ainsi que pour les autorités régulatrices aux Etats-Unis va pouvoir nous en parler sous plusieurs angles.

### **Greg PALAST, ancien régulateur, New York**

Je vais vous demander à vous tenir prêts à penser de manière complètement différente. Après environ vingt cinq ans dans la régulation, ce qui veut dire que j'ai travaillé dans la partie depuis quatre fois plus longtemps que la Grande Bretagne a privatisé ses services publics, je peux vous dire, comme la plupart de nos groupes de consommateurs, que je suis opposé à la consultation et à la représentation des consommateurs qui est une terrible erreur.

Dans le système américain, les régulateurs ne sont pas des experts, certains sont même presque illettrés, ils ignorent complètement la plus grande partie des aspects techniques de ces sujets. Nos compagnies de services publics sont connues parce qu'une partie de son encadrement va souvent en prison car le gouvernement les traîne souvent en justice. Ils ne prétendent pas représenter les consommateurs, en fait, ils cherchent plutôt à les ennuyer. Notre système repose sur un profond conflit, il est complexe, difficile. Je suis un de ses plus sévères critiques aux Etats Unis et c'est pourquoi je vais dire ici que c'est le meilleur système au monde, hormis le système canadien qui est très proche du nôtre.

Comment puis-je affirmer qu'il est le meilleur ou presque ? C'est simple, le prix moyen de l'électricité aux Etats Unis pour les usagers domestiques est d'environ 5 cents par kwh. En Grande Bretagne, la moyenne tourne autour de 8,5, soit une différence de 70%, même si les coûts de production y sont un peu plus bas. En France, les coûts sont encore un peu plus élevés. Les communications téléphoniques locales, selon l'OCDE, coûtent en moyenne 2 cents la minute environ aux Etats Unis contre environ 4 cents ou plus en Angleterre. Le gaz est environ un tiers moins cher pour les usagers domestiques aux Etats Unis qu'en Angleterre et l'eau 250% moins chère par mètre cube. Comment est-ce possible, comment fixons-nous les prix ? C'est ce que je vais vous expliquer rapidement.

D'abord, c'est un processus qui s'étale sur onze mois dans chacun de nos Etats. Le premier mois, une société de service public, que ce soit le gaz, le téléphone, l'électricité, l'eau, remet des dossiers avec ses propositions de prix. Un dossier typique peut faire 2 000 pages. Quiconque le veut, consommateur, organisation de clients, de consommateurs, corporation, administration de l'Etat, peut en avoir une copie complète. Le mois suivant est consacré à son examen, tout le monde peut poser des questions. En général, ce sont des milliers de questions techniques qui sont posées, certaines d'ordre général, d'autre spécifiques. Le troisième mois est celui de l'exploration, ce qui veut dire que le candidat doit ouvrir tous ses dossiers.

Quels documents un consommateur peut-il obtenir d'une compagnie ? La réponse est " tous ", rien ne peut être caché. Cela signifie-t-il qu'elle ne cherchera pas à soustraire certains documents? Bien sûr que non. C'est à cause de cela que notre système de contrôle des compagnies ne marche pas toujours, les gens déchirent des documents et mentent, mais c'est ce qui arrive quand vous mettez à jour le système et dites aux gens qu'ils doivent ouvrir tous leurs dossiers. Ouvrir au point de descendre jusqu'à des choses comme les listes des diverses participations financières, ce qui peut être très important quand vous vous demandez si les compagnies ont utilisé leur fonds. Nous avons eu une compagnie opérant à Atlanta et en Angleterre qui avait menti sur ses participations. Nous l'avons confondue avec des documents trouvés dans le coffre de la voiture du président.

Le quatrième mois, nous faisons un examen croisé, comme dans un procès, pendant lequel nous interrogeons les dirigeants de l'entreprise. Les questions sont posées par le gouvernement, le service des experts du régulateur et les consommateurs. Par consommateur, je le répète, nous entendons quiconque paie une facture. C'est à dire les sociétés, les groupes

environnementaux, les associations de lutte contre la pauvreté, les agences gouvernementales officielles de consommateurs, et tous ceux qui veulent entrer. Comment faire fonctionner un système où n'importe qui peut poser des questions à une société de service public ? La réponse est que nous sommes dans une salle plus grande que celle-ci qui peut contenir, quand il y a des cas contentieux, 40, 50 ou 60 parties intéressées, y compris, parfois, les concurrents. Une question peut être débattue pendant plusieurs jours, voire un mois. Le soumissionnaire doit répondre à toutes les questions susceptibles de lui être posées quand l'ensemble des documents est sur la table. Ceci est très important. Les Britanniques utilisent un système différent. Les formules sont fondamentalement identiques, fondées sur un objectif de profit, mais on ne sait pas comment le régulateur les a définies, et on ne peut pas poser de question, ni à lui ni à l'opérateur. Le régulateur a-t-il eu des discussions en privé avec l'opérateur, si tant est qu'il puisse avoir une discussion ouverte, comme on dit en Grande Bretagne ? Personne ne le sait et, pour ma part, je ne fais pas confiance aux discussions privées. Comme régulateur, j'ai travaillé des deux côtés, public et privé et, chez nous, les réunions privées sont illégales.

Après, c'est le tour du gouvernement. Il passe en revue toutes les informations et les experts qui travaillent pour le régulateur présentent leurs travaux. B n'y a rien de tel en Grande Bretagne où vous avez juste deux chiffres sur une page censés être le bon taux de retour sur investissement. Aux Etats Unis, tous les calculs doivent être complètement disponibles et accessibles au public. On ne peut soustraire aucun calcul. Toutes les décisions doivent être fondées sur des débats publics et être écrites.

Bien sûr, notre système est très contentieux, il emploie des tas d'avocats, il est très coûteux. Il y a deux mille personnes impliquées dans la régulation au Royaume Uni, il y en a cinquante à soixante mille aux Etats Unis. C'est lourd, mais quand les consommateurs ont un droit d'information, d'un seul coup, c'est la dispute, c'est une question de lutte et toutes les luttes apportent encore plus de conflits, plus de complexité, plus de difficultés. Si vous regardez le système anglais, les régulateurs sont brillants, ils sont tous diplômés, ils sont tous professeurs, ils sont des experts respectés dans leurs discipline ..... et ils commettent de grosses erreurs. Par exemple, pour l'eau, la projection par les experts de ce que les coûts seraient pour les sociétés entre 1989 et 1995, était erronées d'environ deux milliards de Livres. Ce n'est pas une petite erreur, en général, un régulateur prend en compte une augmentation de trois fois, ils ont fait une erreur de 300% par rapport à la réelle augmentation des prix. C'est le risque quand, au lieu de consommateurs ignorants, vous avez des esprits trop brillants pour faire marcher le système. Le régulateur de l'électricité était le plus brillant de tous puisque c'était le professeur Littlechild (professeur d'économie, qui a établi la formule de calcul des prix des services privatisés, ndt), il ajuste fait une erreur qui est l'un de mes exemples favoris. Comme il était supposé déduire du prix de l'électricité la valeur du système téléphonique lié au réseau national, ANISIS, l'opérateur est venu le voir pour lui demander de ne rien déduire car le système téléphonique ne valait rien, sa valeur était peut-être même négative. Le professeur Littlechild n'allait pas se laisser abuser par ces gens et l'a évalué à 250 millions de Livres. Aujourd'hui, ANISIS travaille comme une compagnie indépendante et vaut 2,5 milliards de Livres. Comment peut-on faire une telle erreur ? Pour moi, c'est le résultat de ces entretiens sélectifs, entre pairs, qui font qu'on arrive à des erreurs de 1 000%. Si Littlechild avait laissé sa porte ouverte, je suis sûr que des organisations de consommateurs, ou même des individus, auraient remarqué que quelque chose n'allait pas et on aurait trouvé une solution.

Que peut-on en conclure

- il faut disposer de l'information totale, pas seulement d'une partie

- la participation n'est pas la consultation. Participer veut dire que chacun peut intervenir et disposer des mêmes documents que le régulateur. Ils sont très techniques et nombre de consommateurs ne les comprennent pas, ce qui veut dire qu'il faut absolument payer des experts pour aider les organisations de consommateurs, ceci est particulièrement bien organisé au Canada et aux Etats Unis
- participation ne veut pas dire représentation, qui, en fait, est pire que pas de participation du tout. N'utilisez pas de représentants des consommateurs, chacun doit pouvoir entrer dans une pièce et participer, il n'y a pas de raison pour exclure quiconque. Dès qu'il y a exclusion, on arrive au type de système sur lequel bute l'Angleterre. Si le régulateur, ou le gouvernement, choisit un groupe de gens, ils sont toujours des consommateurs, mais comme représentants des consommateurs dans l'entreprise, ils font l'éloge du régulateur et de l'entreprise, il y a rarement contestation.

Dans huit des cinquante Etats américains, les vrais régulateurs, ceux qui prennent les décisions finales, sont élus par le public. C'est ça la démocratie. Aux Etats Unis, chacun des cinquante Etats a un conseil des consommateurs, mais cela vient en plus du droit pour n'importe quel groupe, à participer et, à cause de la pression que cela crée, ils doivent être de très bons avocats des consommateurs s'ils ne veulent pas perdre leur place. En outre, nous avons des associations de citoyens usagers de services publics bénévoles dans de nombreux Etats. Tout le monde peut rejoindre un groupe de consommateurs et se battre pour les prix les plus bas. Et j'insiste sur le fait que le prix le plus bas est le coeur du problème pour les consommateurs.

Pourquoi ce système américain de conflit, nous l'appelons d'opposition, marche-t-il bien ? Parce que nous sommes une nation capitaliste, nous n'avons pas de tradition socialiste ni de paternalisme d'Etat. Bien sûr le capitalisme est une sorte de guerre, tous contre tous, nous aimons ça, nous comprenons que les entreprises n'ont pas les mêmes intérêts que les consommateurs. Les compagnies ne sont pas des producteurs d'électricité ou de gaz, elles sont là pour faire de l'argent, et le but des consommateurs est de chercher à éviter de leur en donner. Il y a conflit, nous nous empoisonnons les uns les autres, nous arrivons à des compromis raisonnables et chacun obtient le service à un prix raisonnablement bas. Tout le grand bazar du conflit autour de l'information, c'est ce que nous appelons démocratie. Si vous essayiez d'être un peu plus démocratiques, vous verriez comment les prix descendraient.

## **Rufus BARNES**

Après cette présentation provocante et très intéressante, je voudrais poser deux brèves questions : 1) qui finance les 50 000 employés de la régulation ? 2) je ne suis pas sûr qu'on puisse affirmer que le prix le plus bas est ce que veut réellement la majorité des consommateurs. Dans certains domaines, comme les transports publics, à moins d'avoir un niveau de subvention très élevé, il y a un équilibre à trouver entre prix et qualité. Par conséquent, je ne suis pas sûr que les utilisateurs des transports publics britanniques voteraient nécessairement pour le prix le plus bas si l'alternative était une différence de qualité significative.

## **Peter LEHMANN**

C'était intéressant bien que je ne crois pas que le système américain soit aussi merveilleux que vous le suggérez. Ma remarque sera sur la concurrence et l'information. Je suis d'accord qu'il

y a des problèmes d'asymétrie de l'information, nous en avons un peu parlé hier. Je crois que la concurrence est une aide en ce sens. Dans l'industrie du gaz, avec l'introduction de la concurrence, un grand nombre d'usagers du réseau du monopole ont commencé à se comporter comme des défenseurs des consommateurs. Ces gens appartenaient à de grosses sociétés, ils étaient très habiles, riches, ils ont soudain annoncé que les prix pratiqués par British Gas étaient injustifiés. C'est en cela que l'introduction de la concurrence et la séparation des réseaux du monopole peuvent avoir un effet bénéfique sur les prix et l'amélioration du service.

### **Jean-Pierre GALLAND**

Si j'ai bien suivi votre raisonnement, le prix de l'eau est fixé par tel ou tel Etat, mais est-il globalement le même pour tous les Etats. En France, l'eau ne vaut pas le même prix à divers endroits. C'est une autre façon d'aborder les problèmes, qui me semblent très formatée par la question de l'Etat.

### **Philippe BRACHET**

Deux questions : dans ce système de régulation, les prix sont-ils la seule variable, ou y a-t-il aussi d'autres aspects pris en compte, comme la qualité du service par exemple ? quel est le champ de ce système de régulation., Couvre-t-il toutes les formes d'énergie, les transports, la poste, les télécommunications ? Et, d'ailleurs, la Poste est-elle un système fédéral, public ou pas ?

### **Pierre BAUBY**

Est-ce que, finalement, dans leur conception, le système britannique et le système américain sont très différents?. Il me semble que dans un cas comme dans l'autre, ils reposent sur la conception que la régulation des services publics consiste à procéder à des arbitrages, entre le court terme, le long terme, les intérêts des différents consommateurs, les petits, les gros, enfin, les questions d'environnement, les questions de qualité. Est-ce que les deux systèmes ne reposent pas sur une problématique de contre-pouvoir dont l'existence concourt à une bonne régulation ? Ce qui est très différent d' pouvoir,un système de réflexion française, où on pose des questions en terme de concertation et dans lequel la concertation est l'inverse du contre-pouvoir. La culture politique française, depuis 1789, c'est de supprimer les contre-pouvoirs, c'est d'empêcher qu'il y en ait.

### **Greg PALAST**

Sur l'asymétrie de l'information entre consommateurs et producteurs : quelquefois quand toute l'information est là, étalée sur la table, on pense que les concurrents peuvent la voir. Bien sûr, ils le c'est ce qu' on ne veut pas de compagnies qui réussissent parce qu' peuvent,on veut,elles ont des secrets, on veut qu'elles gagnent parce qu'elles offrent le meilleur produit au plus bas prix. Il n'y a aucune justification économique de la confidentialité de l'information commerciale. Milton Friedman, qui a été mon professeur à l'université de Chicago, disait toujours que plus d'information fait fonctionner le marché, une information ouverte fait un marché ouvert il n'y a pas de raison pour la dissimuler. Nos compagnies souffrent de voir leurs secrets ainsi exposés, et nous voulons les faire souffrir, tout est là. Nous voulons qu'elles soient exposées aux attaques des concurrents, des consommateurs et des fournisseurs.

P. Lehmann parlait de quelque chose très intéressant au sujet du gaz et des compétiteurs attaquant la compagnie ayant le monopole du réseau. Ce sont des compagnies opulentes, avec des ressources importantes et des appuis politiques qui ont attaqué British Gas. Quand j'étais conseiller du Labour Party, j'avais fortement défendu l'idée que le monopole ne devait pas financer et fausser la concurrence.

Les Etats Unis comptent cinquante Etats, chacun avec ses propres régulateurs. Cela implique une plus grande diversité des prix, des systèmes, et même quelquefois des règles. C'est pourquoi, ils ont tendance à s'entendre sur les mêmes prémisses. Cela a un grand avantage. Par exemple à New York, nous perdions des entreprises à cause du prix de l'électricité, ce qui a entraîné la dé-privatisation de la grosse Electric Company de New York. Tout régulateur connaît les prix dans les autres Etats, et si la fonction est élective, il a toutes les chances de ne pas repasser si ses prix sont excessifs. Tous les Etats n'ont pas un régulateur élu, la plupart ont un procureur général qui est élu et une de ses fonctions est de défendre les intérêts des consommateurs. Ils ont des millions de dollars dans leurs budgets pour examiner les livres de comptes des entreprises. C'est la course pour obtenir la charge. Le prix de l'électricité a été un problème à New York pendant des années et deux gouverneurs ont remporté l'élection sur ce thème. C'est un grand sujet de controverse politique, car les gens sont attentifs à ces questions. Je sais qu'en France, les gens se disent satisfaits de leurs services publics, mais c'est peut-être à cause de leur ignorance. Si vous interrogez des Américains, je pense que 5% se diront satisfaits. Les prix ne sont jamais assez bas pour la plupart d'entre eux, et j'estime qu'ils devraient encore être plus bas.

Aussi bien les Etats Unis que la Grande Bretagne utilisent un système dans lequel ce qui est vraiment fixé n'est pas le prix à l'unité, mais un revenu total de base, et donc tous les services accessoires doivent être ajoutés. A la fin de l'année, ça fait partie du revenu total de l'entreprise.

Une question a été posée, du côté français, au sujet des conflits d'intérêt et des arbitrages par l'Etat. C'est forcément injuste, les entreprises ont beaucoup plus de pouvoir que les consommateurs, mais les consommateurs ont au moins la possibilité de se procurer toute l'information, ils ont des subventions de millions de dollars, ils ont des experts pour les aider.

Il faut parler des différences culturelles et je voudrais dire plusieurs choses. Nos régulateurs régulent seulement les compagnies privées et c'est pourquoi le système de l'arbitrage marche. Nous ne régulons pas les services publics de l'eau, la poste, ni aucune compagnie publique parce que la règle est qu'elles n'ont pas le droit de faire de profit. Elles peuvent uniquement répercuter les coûts. Elles sont donc soumises à un contrôle très léger. Le Service des impôts, le Trésor, la Commission des échanges vérifient sur leurs livres de compte qu'elles ne font pas de profit ou que le gouvernement ne profite pas de son opérateur captif, mais, fondamentalement, elles ne sont pas contrôlées. Dans un système privé, le gouvernement peut arbitrer entre les intérêts des actionnaires et ceux des consommateurs. Dans un système public, il est difficile pour l'Etat d'arbitrer, c'est pourquoi il n'y a, virtuellement, pas de régulation sur les services publics d'Etat.

**Tanya MORISSON**

Je m'élève vigoureusement contre l'idée que les conseils de consommateurs en Angleterre sont essentiellement chargés de veiller au service et non aux prix. J'ai complètement en charge le service et les prix. Une des raisons pour lesquelles nous étions favorables à la concurrence était la baisse des prix.

J'ai probablement été la première à vouloir réduire les prix du gaz pour les consommateurs domestiques, ils ont diminué de 25% ces cinq dernières années. Ceci pour dire que nous nous intéressons bien aux prix. En outre, j'ai fait des comparaisons et le système américain a un niveau de déconnexion bien supérieur au nôtre. Cette question des déconnexions est en ce moment débattue à la Chambre des Communes, mais le service du gaz est vraiment meilleur en Grande Bretagne. Vous avez donné l'impression que dans le processus de consultation il n'y a que le conseils de consommateurs que je représente qui est saisi. Effectivement, j'ai été recrutée par le ministre et si d'autres représentants des consommateurs ne sont pas consultés, je pense que c'est parce que peu d'entre eux ont répondu à l'appel. Comme les représentants américains, je me sens toujours sous la pression des consommateurs qui regardent si je fais bien mon travail.

### **Yves DURRIEU**

Je voudrais poser deux questions : comment envisage-t-on aux Etats Unis le risque industriel ( les grandes pannes d'électricité, par exemple, comme en Nouvelle Zélande récemment, ou à New York il y a quelques années). Est-ce lié au système ou bien est-ce totalement indépendant ? comment est financé le système de régulation ?.

### **William BAKER**

Mon expérience me fait penser que la concurrence n'est pas nécessairement la meilleure façon de pourvoir en information. Je constate en ce moment une inflexion du discours des entreprises pour dire qu'elles ne peuvent plus fournir l'information parce que c'est commercialement délicat. Je les soupçonne de devenir plus évasives et de plus en plus souvent sur les questions commercialement sensibles, elles semblent vouloir plus protéger leurs informations. Dans les documents consultatifs du gouvernement sur la régulation, on trouve des références à l'accès à l'information et il est proposé que, comme pour les conditions du monopole, qu'on puisse attendre de l'entreprise qu'elle fournisse beaucoup d'information. Il est proposé, également, de faire une évaluation de la mesure dans laquelle la concurrence est équilibrée dans un secteur particulier. Cette évaluation devrait permettre de déterminer combien d'information la concurrence est capable de fournir. Je me sens donc particulièrement inquiet qu'il semble y avoir moins d'information rendue disponible. Je pense que cela va amener beaucoup de problèmes, notamment pour défendre les intérêts des consommateurs à bas revenus.

### **Greg PALAST**

Il y a beaucoup de sources de financement des 50 000 personnes impliquées dans notre système de régulation. A la Nouvelle Orléans, où j'ai fait ce travail, le service public payait une redevance égale à 1/3 de 1% de ses revenus. La plupart des Etats ont une taxe sur le service public pour couvrir leur régulation. Le gouvernement peut aussi imposer, et là encore le Canada est très bon, l'obligation de financer les groupes de consommateurs, ceux-là même qui les attaquent sur les prix. Une troisième système est la mise en place de conseils des consommateurs à laquelle sont astreintes les entreprises dans certains Etats. Le gouvernement

peut écrire aux particuliers pour les inviter à donner de l'argent à des organisations qui défendent leurs droits et des centaines de milliers de personnes le font. Les groupes de consommateurs peuvent aussi lever des millions de dollars en allant de porte à porte. Les gens comprennent qu'en échange de quelques dollars, ils peuvent bénéficier d'une importante réduction sur leur facture grâce à une action de masse. Ça ne marche que lorsque les gens sentent qu'il y a des mécanismes qui permettent une réelle intervention.

Par exemple, à la demande du gouvernement, j'ai porté en justice une affaire de racket par une entreprise de service public qui était initialement financée par des fonds publics à hauteur de plusieurs millions. Nous avons dépensé 7 millions de dollars pour le procès, l'entreprise a été déclarée coupable et a dû rembourser 400 millions de dollars aux consommateurs et 7 millions au gouvernement. Tout ceci est cher, complexe, les grandes compagnies, les grandes corporations trouvent que ça vaut la peine de jeter leurs avocats et leurs experts dans ces affaires et procès. Les consommateurs et d'autres interviennent aussi avec leurs propres intérêts et ils se financent eux-mêmes. L'Amérique n'a jamais perdu un vote parce qu'elle embêtait une compagnie locale privée d'électricité, vous apprendrez cela dès que vous privatiserez vos entreprises. C'est pourquoi les autorités locales n'hésitent pas à financer, pas plus que le gouvernement d'États, car les partis savent que c'est très populaire de payer pour attaquer les entreprises de services publics.

Je pense que lorsqu'il y a concurrence, on a encore plus besoin d'une information ouverte pour empêcher les abus du marché. Nous avons des règles aux États Unis pour protéger les secrets commerciaux mais je ne les ai jamais vues invoquées avec le moindre succès par une compagnie. J'ai sous les yeux l'affaire d'un avocat en possession d'une boîte de secrets confidentiels dérobés à une entreprise de service public et pour laquelle la Cour Suprême des États Unis a estimé que l'intérêt bien compris de l'entreprise passait par une libre circulation de l'information commerciale. Il n'y a pas de propriété de l'information, la mise à disposition de l'information, dans ce cas, était dans l'intérêt du public. Ainsi donc, celui-ci dépasse l'usage privé de l'information.

Le problème en Grande Bretagne est celui de l'exclusion. Si vous n'êtes pas parmi les heureux élus vous ne participez pas, même eux ne participent pas réellement. Les organisations de consommateurs, qu'elles soient choisies par le gouvernement, le régulateur, ou quiconque, sont juste additionnées au processus, elles ne jouent aucun rôle. J'ai lancé quarante établissements d'État de consommateurs aux États Unis. Le premier, en Illinois, a servi à augmenter les ressources des consommateurs car ils ont pu utiliser les experts de l'État. Les conseils anglais n'ont pas de personnel de réelle valeur sur la question de la fixation des prix et qui peuvent donc analyser tous les documents. Il n'y a, par conséquent, pas de défi comme aux États Unis, où nous pouvons pousser nos entreprises à la faillite, et je pense que c'est un résultat positif de la régulation, quelques banqueroutes sont saines dans un système de marché. En Angleterre, les consommateurs sont obligés de payer, ils perdent nombre de batailles, sans même être au courant car le problème n'est jamais débattu. Cela dit, le système américain n'est pas parfait, les entreprises de services publics ont toujours plus de ressources. Un moyen pour contrôler la situation c'est d'inonder d'information, de submerger avec.

Aux États Unis, nous avons évité les compteurs à pré-paiement qui font reposer sur les consommateurs le soin de se déconnecter. Nous avons des batailles énormes sur cette question et, par exemple, un groupe de personnes pauvres ont fait un sit in dans une compagnie de gaz en plein hiver à Chicago, jusqu'à ce que celle-ci et l'État acceptent d'inscrire dans la loi qu'il n'y aurait pas de déconnexion en hiver à Chicago. Cela veut dire qu'on peut être déconnecté



en été et prouve donc qu'il -n'y a pas de paradis du consommateur. Quand système de propriété privée et intérêt des consommateurs sont opposés, le conflit est inévitable. Il peut être résolu techniquement, politiquement et il n'y a aucun miracle là dedans.

## **L'évaluation**

### **Gloria CRAIG, directeur adjoint du Programme Charte, Services du Premier ministre**

La charte du citoyen a été introduite en 1991 par John Major pour améliorer la qualité des services publics et ça a marché. Je ne peux pas réellement le prouver parce que nous n'avons jamais fait d'évaluation systématique pendant ces sept années, mais nous en sommes sûrs. Au moins pour une part, nous pouvons voir un changement général dans l'attitude des employés du secteur public qui sont plus concernés par le service à rendre et non plus seulement par juste venir au travail tous les matins. Nous pouvons remarquer des améliorations particulières dans les délais pour obtenir un rendez-vous à l'hôpital, les attentes à la poste, les délais d'obtention des passeports. On peut ainsi signaler des choses qui se sont améliorées, mais le gros problème est de mesurer systématiquement la qualité pour tous les services publics, de la police à l'école, à l'hôpital ou au ramassage des ordures. En Angleterre, on n'évalue pas systématiquement l'ensemble du service public, mais nous avons des outils pour juger la qualité et je m'en sert Je vais vous parler de trois d'entre eux : la table de performance, ce que nous appelons *charter mark* (label charte) et les enquêtes d'opinion.

Dès le début, les services en charge de la Charte était directement responsables de la production de tables de performance pour l'école, l'hôpital et les collectivités locales. Pour l'école nous publions les résultats des examens et le taux d'absentéisme. Pour l'hôpital, nous regardons le respect des normes fixées par la charte des patients, essentiellement en ce qui concerne les temps d'attente. Pour les collectivités locales il y a toute une série de services dont les résultats sont publiés chaque année : le ramassage des ordures, l'entretien de la voirie, la collecte des impôts, etc, ainsi que la police et la criminalité.

Aucune de ces tables n'était particulièrement bienvenue lorsqu'elles ont été introduites, spécialement par les gens travaillant dans les services concernés. Les syndicats et les enseignants estimaient que ce n'était pas un reflet juste de la réalité quotidienne et que le résultat des examens ne dit pas la qualité de l'école. Vous pouvez avoir des résultats magnifiques si vous êtes une école tranquille perdue dans la campagne et que le niveau d'éducation des enfants que vous prenez est déjà relativement haut, en comparaison d'une autre dans une zone urbaine où il y a plusieurs minorités ethniques. Les enfants parlant des langues ethniques peuvent ne pas être bon en anglais et automatiquement les résultats seront plus bas que ceux de l'école de campagne. Il y a eu beaucoup de débats sur ces questions quand les tables ont été introduites. Pour l'hôpital, beaucoup de personnes du Service national de santé (NHS)n'appréciaient pas les tables de performances parce qu'elles servaient souvent à venir tourner autour d'elles. Un des objectifs de la charte du patient est que l'on soit examiné en arrivant dans les quinze minutes suivant son arrivée. Quelques hôpitaux avaient installé une infirmière qui recevait et faisait un rapide examen et on devait attendre plusieurs heures pour avoir un véritable examen. Pour les opérations, il y avait un système qui permettait de vous sortir des vraies listes d'attente. Ainsi, il y avait toutes sortes de moyens pour contourner les normes et, bien sûr, pour l'hôpital les objectifs d'origine n'incluaient pas la guérison. Aucun ne retenait les résultats cliniques, les choses ont été modifiées depuis. Avec les autorités locales, la critique était qu'on ne pouvait comparer une collectivité avec une autre

parce que, comme pour l'école, les conditions locales différaient et de toute façon elles étaient catégorisées en fonction des conseils métropolitains. Par exemple, si on gère une grande ville comme Liverpool, automatiquement le taux de criminalité est plus élevé qu'au fin fond du Pays de Galles. Le travail y est beaucoup plus difficile.

Le côté positif de la publication de ces tables a été qu'elles ont permis à de nombreuses personnes de poser des questions et je crois que c'est important. Les tables de réussite aux examens ont beaucoup de succès. Mais le fait même qu'elles soient publiées a obligé les personnels travaillant dans ces organismes à réfléchir à ce qu'ils faisaient et aussi à se poser des questions en tant que gestionnaires. Si la municipalité de Liverpool voit que celle de Manchester à un taux de recouvrement des impôts plus rapide, ça peut lui donner envie de regarder ce qui, là-bas, fonctionne mieux. Et cela s'est produit ces trois ou quatre dernières années, les plus mauvais conseils municipaux rejoignant les moyens. Ce que nous n'avons pas vu, en revanche, ce sont les moyens essayer de faire mieux. C'est toujours le problème, quand on est moyen on n'est pas très stimulé à faire mieux

La conclusion que je tire des indicateurs de performance est qu'ils ont un rôle à jouer, ils sont un des moyens de juger les résultats. Il est important de disposer des bonnes mesures, de trouver ce qui compte pour les gens. Le conseil que nous donnons dans toute notre littérature c'est de consulter les utilisateurs pour savoir ce qu'ils veulent vraiment. Il se peut qu'il faille mélanger les indicateurs, présenter le processus global aussi bien que le détail des résultats, il faut toujours donner les résultats.

Le label "charte" a commencé en même temps que la Charte du citoyen. C'est une récompense décernée par mon service aux organisations qui fournissent de la bonne manière des services au public. Il faut en faire la demande, un groupe d'assesseurs indépendant auditionne, et un panel indépendant juge. Il y a environ un millier de labels "charte" en ce moment, sur 70 000 unités qui pourraient faire acte de candidature. Personne n'y est obligé et nous effleurons juste la surface, il n'y a que les meilleurs services qui se portent candidats, nous avons peu d'échos chez ceux qui se situent dans la moyenne et encore moins chez ceux qui sont en dessous. Environ deux tiers des candidats gagnent. Ça peut paraître surprenant, mais c'est si sélectif que les gens qui savent qu'ils ne sont pas bons ne sont pas candidats et nous retrouvons à peu près les mêmes tous les ans.

Le troisième outil est d'interroger les gens. Ce gouvernement a fait sa priorité d'évaluer à partir du bas les prestations de services publics. La consultation était un principe de la Charte dès son introduction. Mais ce gouvernement y a recours de plus en plus, c'est un élément clé qui a été imposé aux autorités locales et qu'on appelle " le meilleur rapport qualité prix" (*best value*). Les services du Premier ministre ont déjà publié des indications à partir des consultations par courrier des utilisateurs et le mois prochain

nous allons sortir un guide plus général qui couvrira les groupes cibles, les jurys de citoyens, les enquêtes quantitatives, etc. Si cela vous intéresse vous pouvez consulter notre site internet <http://www.servicefirst.gov.uk>

Pour présenter l'approche du gouvernement sur la consultation des usagers, je dirais un mot du " panel populaire " parce que, pour autant que nous sachions, dans aucun autre pays au monde cela n'a été fait au niveau national. On fait des panels à travers le monde, au Royaume Uni nous en avons déjà fait au niveau local, il y en a eu au niveau national aux Etats Unis et au Canada. Le panel populaire est composé de 5 000 personnes qui ont été sélectionnées au

hasard, et censées être représentatives de la population britannique. Nous avons utilisé les services d'une société indépendante pour les recruter. On leur a juste demandé de participer à une série de consultations, soit de manière quantitative, en face à face ou par téléphone, pour des questions d'une demi-heure et portant sur toutes sortes de choses, ou pour des enquêtes qualitatives à travers des groupes cibles, des jurys de citoyens ou des sondages d'opinion. Nous les avons recruté il y a deux mois seulement et le projet est censé durer trois années au bout desquelles nous évaluerons si on peut en tirer vraiment quelque chose. Les résultats de la première vague de questions que nous avons posées à tous sont arrivés le mois dernier. C'est assez intéressant en ce qui concerne les services publics. A ce stade, nous avons posé des questions générales. On a demandé le degré de satisfaction des services publics, s'ils s'étaient améliorés ou dégradés ces cinq dernières années. Il est intéressant de voir qu'un tiers des personnes interrogées trouvait qu'ils s'étaient améliorés, un tiers qu'ils n'avaient pas changé et un tiers qu'ils s'étaient dégradés. Il sera intéressant de les réinterroger dans douze mois. S'ils se souviennent de ce qu'ils avaient dit l'année précédente, il sera intéressant de leur faire expliquer pourquoi ils ont éventuellement changé d'avis. Il y a des retournement d'opinion quelle que soit la manière dont vous procédez, par panels ou enquêtes. Les gens sont très sensibles à la qualité des services qu'ils utilisent, si bien que selon la manière dont une personne a été traitée quand elle faisait une réclamation, son attitude peut être très différente. Il est très difficile de séparer la substance de la prestation du service, mais c'est une façon de connaître la perception générale par les usagers, particulièrement avec la méthode qualitative. Nous pensons qu'il y a beaucoup de domaines où les services publics britanniques peuvent consulter leurs usagers, de toutes sortes de manière différentes.

Si mon service set au centre de l'administration, s'il édite des guides des meilleures pratiques, encourage les services publics à faire mieux, décerne les labels "charte", il ne teste pas lui-même le marché. Ce serait un énorme travail et nous avons décidé de faire ce que nous appelons du "*mystery shopping*" pour voir comment les services publics arrivent à travailler ensemble. Le "*mystery shopping*" consiste à utiliser de vrais consommateurs ou bien à employer des gens pour aller vérifier sur place des choses comme l'accueil, les délais d'attente, si l'information est disponible ou pas,... Quand ils reviennent, ils font un rapport. Différentes organisations utilisent cette méthode en Angleterre, aussi bien privées que publiques. Elle a des limites dans la mesure où on ne peut pas, à l'évidence, raconter des histoires dans certains cas. On ne peut pas demander une rente si on n'y a pas droit, on ne peut pas faire perdre leur temps aux médecins en leur envoyant des gens qui prétendraient être malades, mais on peut le faire jusqu'à un certain point. Notre intention est de nous en tenir au niveau de l'information et utiliser de vrais usagers et leurs expériences, que ce soient des gens du panel national ou des gens que nous connaissons dans la vie extra professionnelle, pour passer à l'étape suivante et observer les vrais processus, comme obtenir son permis de conduire ou une prise en charge, et voir comment les services réagissent.

Un autre sujet choisi par le gouvernement est la coordination de l'action gouvernementale. C'est quelque chose qui est issu des réformes des années 80. Le gouvernement précédent avait fait du bon travail en faisant éclater les diverses organisations et les agences administratives et en leur donnant des objectifs et des indices de performance. Je pense que tout le monde reconnaîtra que la réforme a été assez réussie, mais il y avait un côté négatif du fait que les beaucoup d'agences se sont mises à travailler chacune dans leur coin. Les objectifs étaient particuliers à chacune et souvent ils entraient en conflit les uns avec les autres. Particulièrement dans le champ des affaires criminelles où les gens ont besoin de coopérer, on a découvert que les objectifs de la police étaient en conflit avec ceux de la justice. C'est pourquoi le gouvernement actuel s'intéresse de très près à la coordination de l'action

gouvernementale et veut offrir le même service à tous les usagers. Nous avons pensé que ce que allions faire sans nos équipes était juste de tester du point de vue du consommateur comment les services devraient travailler ensemble. Cela devrait durer une très courte période, juste les deux prochains mois, et nous en ferons rapport dans un Livre Blanc qui sera publié au printemps prochain.

Mesurer les performances n'est pas aisé, il faut toute une panoplie d'instruments, de la même façon qu'il faut utiliser différentes manières de consulter les usagers, mais c'est essentiel pour savoir si les efforts que vous faites sur un programme donnent des résultats. Nous nous y prenons plutôt bien et nous essayons de faire encore mieux. Je suis intéressée par toute expérience que les Français auraient en la matière et dont nous pourrions tirer profit.

## **John HUGUES**

Je doute que les tables de performance soient d'une grande utilité. Ce que vous avez fait, d'une certaine façon, c'est mettre en oeuvre une vieille idée du socialisme Fabien britannique qui est de chercher la lumière dans l'information publiée. Je trouve que vous devriez aller plus loin et élargir le champ des informations que vous publiez de façon à en tirer plus de profit.

Sur le label " charte ", je pense que s'il y a des gagnants, il y a aussi des perdants. Que deviennent-ils A ceux que l'opération "coordonner l'action gouvernementale" fait rire, je demande pourquoi ils ne viendraient pas s'asseoir avec la Commission d'audit et réfléchir à la manière d'utiliser au mieux le processus de l'audit pour arrêter une représentation plus adéquate des agences publiques, qui permette une meilleure analyse de leurs performances, de préférence, mais pas nécessairement, sur une base interne de volontariat. Autrement dit, il n'y a pas de volontaires pour ces choses là en Grande Bretagne, comme partout ailleurs. Je pense que ça serait pourtant intéressant. J'ai dit à des consommateurs qu'ils devraient vous serrer dans leurs bras, parce que, bien que vous utilisiez le mauvais vocabulaire comme "consultation", vous leur offririez la possibilité de dialoguer et une reconnaissance, que l'ensemble du projet visait l'intérêt des consommateurs, ce que les mouvements de consommateurs ne peuvent ignorer, et que, bien que le vocabulaire soit démodé et puisse sembler créer une distance, ils devraient vous prendre plus au sérieux.

Mon impression est que cela ne marchera pas tant que le gouvernement ne promouvra pas un changement dans la culture managériale. Cela suppose de surveiller vous-même la formation et les programmes de développement, l'organisation des agences de formation pour voir jusqu'où elles iraient volontairement et consciemment pour préparer le personnel à répondre aux nouvelles attentes.

J'ajouterais un commentaire de syndicaliste. Une grande partie de ce que vous avez fait l'a été sur commande, mais au détriment, et de manière prolongée, des employés du secteur public, si bien que ceux-ci n'ont eu aucune augmentation de salaire ces dernières années. Une analyse du salaire des professeurs, faite par le syndicat des enseignants, m'a beaucoup impressionnée et déprimée et si rien n'est fait pour rétablir le sens du respect que le gouvernement lui-même accorde au employés du service public, je crains que vos interventions et vos *efforts*, qui sont plutôt justifiés, ne soient minés de manière persistante.

## **Gloria CRAIG**

Je ne crois pas que les tables de performance soient à bout de souffle. Elles sont toujours actualisées et développées pour les hôpitaux, les écoles. Elles ne prennent en compte que la question de la valeur ajoutée, il y a eu beaucoup de débats à ce sujet qui ont conduit à améliorer le niveau, ce qui est très sain. Pour le label " charte ", nous essayons qu'il n'y ait pas de perdants. S'ils ne gagnent pas la première fois, nous les encourageons à se représenter et, en réalité, très peu sont évacués définitivement. Les gens reviennent une deuxième, une troisième fois, et ça c'est bien. Mais nous sommes bien conscients que nous n'attrapons que les meilleurs. Pour répandre les bonnes pratiques plus largement, nous allons introduire des méthodes d'auto-évaluation. Le label " charte " est extrêmement cher, cela coûte environ 3 millions de Livres pour évaluer un millier de demandes chaque année. Avec la méthode d'autoévaluation qui va sortir l'année prochaine, nous espérons que les gens s'évalueront eux-mêmes à l'avance et ne se porteront candidats que s'ils ont une chance. Nous utilisons toutes sortes d'outils lorsque nous évaluons, nous utilisons les tables de la commission d'audit pour être sûr que l'organisme fournit vraiment de bons services, qu'il est serviable, qu'il a un bon système de traitement des plaintes, etc.

Sur le programme de formation, les Services du Premier ministre eux-mêmes ont un bureau qui est responsable de la formation des fonctionnaires. Il est très concerné par la vieille question de la diffusion

des meilleurs pratiques. Une des propositions faites par Richard Wilson dans son rapport d'évaluation des services du Premier ministre était de créer à cet effet une nouvelle organisation pour améliorer la situation. Les documents papier, de mon point de vue et d'une certaine manière, sont beaucoup moins efficaces qu'internet. Nous voulons aller vers sa plus grande utilisation parce que c'est d'un accès facile et qu'il n'est pas nécessaire de se renseigner pour se déplacer. C'est pourquoi nous sommes en train de construire nos propres pages pour être interactifs avec les gens.

### **Yves DURRIEU**

Vous avez très longuement et de façon très explicite montré quels étaient les outils dont vous disposiez. Je n'ai pas très bien compris quels étaient les organismes qui étaient chargés de les utiliser est-ce le gouvernement, les opérateurs, le régulateur ? Cela justifie-t-il la création d'une commission d'évaluation, et quelle serait sa composition ? En ce qui concerne le panel, comment allez-vous le renouveler pour éviter son usure ?

### **Gloria CRAIG**

Ce sont les ministères de l'éducation et de la santé qui gèrent, respectivement, les tables de performance des écoles et des hôpitaux. La commission d'audit publie les indicateurs des diverses autorités, ils ne sont en aucune manière évalués, ce sont juste des informations rassemblées en tables. Elles sont utilisables aussi bien par les particuliers que par des organisations. J'aimerais que mes collègues des organisations de consommateurs ici présents me disent s'il leur arrive de les utiliser. Le gouvernement demande à ce que l'information soit publiée, après c'est leur responsabilité de la consulter.

Nous savons que nous devons renouveler le panel, pour des raisons de fatigue, mais aussi de capture, comme nous disons. Quand on utilise trop souvent les mêmes gens, ils perdent leur capacité à représenter l'ensemble de la population. Quelquefois il peut être intéressant de choisir d'interviewer des gens ordinaires et voir ce qu'il pensent après que vous leur ayez

fourni de l'information, voir comment leur point de vue change quand ils ont reçu une éducation. Pour ce qui concerne le panel, nous le renouvellerons quand il sera bien informé. Ce n'est pas encore le problème, mais nous savons que nous devrons le renouveler par tiers tous les ans. Ca dépendra de la fréquence à laquelle nous l'utiliserons et pour quoi.

### **Bernard PERRET, membre de l'ex Comité scientifique de l'évaluation**

Le Conseil scientifique de l'évaluation n'existe plus, un nouveau conseil a été créé mais le personnel n'est pas encore nommé. Je ne parlerai pas de cette réforme institutionnelle parce qu'il y a encore trop d'incertitudes sur sa signification réelle.

En réalité, je suis un peu embarrassé dans la mesure où ce dont vient de nous parler G. Craig, c'est-à-dire une évaluation centrée sur la question de la qualité des services et du rapport à l'utilisateur n'a pas vraiment d'équivalent en France. Non pas qu'il n'existe pas d'expérience de ce type dans différentes administrations, dans différents services publics, mais ce thème et le débat sur l'évaluation se sont orientés vers la rationalisation de la décision publique, l'évaluation des politiques publiques, l'évaluation de l'impact social des politiques publiques. Evidemment, le fait de mettre l'accent sur la décision, sur les politiques, sur le débat politique et la contribution de l'évaluation au débat politique, plutôt que sur le fonctionnement des services dans un rapport prestataire/utilisateur, est évidemment en lui-même très significatif d'une différence d'approche. Néanmoins, avant de revenir sur cette question tout à fait fondamentale, je vais donner quelques éléments d'information sur les pratiques françaises d'évaluation, mais sans trop insister parce que je crois que c'est dans le débat que l'on verra quels sont les points qui présentent un intérêt par rapport au thème de cette réunion.

La première remarque, bien classique, est que, globalement les pays d'Europe du Sud, y compris la France, sont en retard sur les pays d'Europe du Nord et d'Amérique du Nord, en matière d'évaluation sous toutes ses formes, que ce soit l'évaluation des services, ou l'évaluation des actions publiques. Ce retard ne signifie pas nécessairement un retard dans le niveau technique de l'expertise sur l'action publique, il signifie davantage que l'on a à faire à un paysage de l'expertise très éclaté, au sein duquel l'évaluation est assez peu spécifiée. Je veux dire par là que nous avons à faire à un continuum de pratiques qui vont de contrôles de conformité réalisés par la Cour des Comptes ou les corps d'inspection, à des recherches appliquées en sciences sociales à l'initiative de tel ou tel ministère comme il a pu s'en faire beaucoup à l'initiative du Plan Urbain, par exemple, et, à un autre côté du triangle, avec des pratiques de conseils réalisées par des sociétés privées.

Toutes ces activités touchent à des titres divers au thème de l'évaluation et il y a assez peu de d'évaluateurs professionnels, qui exercent à titre principal la profession d'évaluateur. La question de l'évaluation, d'institutionnaliser et d'organiser la fonction évaluative en tant que telle, s'est posée tardivement, à la fin des années 1980. Pour la faire avancer, la voie qui a été choisie est typiquement française, elle a consisté à créer de nouveaux organismes au niveau de l'Etat. A la fin des années 80, on a assisté à une éclosion de structures spécialisées, comme le Comité national d'évaluation des universités ou de la recherche. Il y a eu création d'une Commission nationale d'évaluation du revenu minimum d'insertion, d'une Commission nationale d'évaluation de la politique de la Ville qui a duré quelques années, et, enfin, la création d'un Comité interministériel d'évaluation, créé par décret du 22 janvier 1990, qui a été l'aspect le plus médiatisé, le plus solennel de toutes ces innovations. Il vient d'être modifié par un décret du 18 novembre 1998. Ce dispositif interministériel avait pour objet d'évaluer les grands politiques nationales, au niveau interministériel, et de choisir quelles politiques

devaient être évaluées. Il y avait un fonds national de développement de l'évaluation pour financer ces évaluations et un Conseil scientifique de l'évaluation, dont j'ai été le rapporteur général, chargé de veiller à leur qualité scientifique. L'objectif principal était de faire en sorte que l'évaluation contribue au débat démocratique sur les grandes politiques publiques en mettant sur la place publique des arguments scientifiquement validés relatifs à l'impact social des politiques. Pour cela, les évaluations, les rapports d'évaluation devaient être systématiquement rendus publics.

Le Premier ministre Michel Rocard était très investi dans cette politique, il a donné un certain élan à quinze grandes évaluations qui ont été lancées jusqu'au début des années 90. A partir de 1993 environ, les gouvernements se sont désintéressés du dispositif, il n'y a pratiquement plus eu de nouvelle évaluation lancée et on a simplement laissé celles en cours parvenir à leur terme. Comme il n'y avait pas de pression politique forte, elles ont traîné, certaines ont duré de deux à trois ans. Elles ont donné lieu à des rapports publiés à la Documentation Française qui sont, je crois, de grande qualité, mais les retombées décisionnelles aussi bien que médiatiques ont été relativement faibles. Quelques exemples de thèmes de rapports : la politique de réhabilitation du logement social, l'impact du développement de l'informatique sur l'efficacité de l'administration, l'accueil des populations défavorisées dans certains services publics, l'aménagement des rythmes de vie des enfants, la protection des zones humides, la prévention des risques naturels majeurs, la maîtrise de l'énergie, la politique de la montagne, etc. Le bilan en termes d'impact sur les décisions publiques est assez décevant, au sens où il n'y a pratiquement jamais eu de grande réforme directement liée au résultat de ces évaluations. Néanmoins, elles ont tout de même contribué au mouvement général de modernisation de l'État, dans la mesure où elles ont souvent, indirectement, nourri la réflexion des administrations. Dans quelques cas, elles ont abouti parfois à des réformes internes dans tel ou tel service, mais de manière non orchestrée par le Gouvernement.

Ce dispositif, qui vient d'être réformé, n'est que l'un des aspects du développement de l'évaluation. Parallèlement à ce dispositif interministériel, le gouvernement Rocard avait publié une circulaire (23 février 1989) sur la modernisation du service public qui recommandait le développement de l'évaluation à des niveaux plus décentralisés, à des fins de modernisation et d'amélioration de la gestion publique. Il est intéressant de rappeler les quatre orientations de la circulaire de 1989 dans la mesure où elles représentent, à mon avis, l'effort le plus cohérent, le plus structuré pour définir une véritable stratégie de modernisation de la gestion publique, incluant l'évaluation. Ces quatre axes étaient

- une politique de relation du travail rénovée, c'est-à-dire le développement de la négociation avec les personnels et la modernisation de la gestion des personnels ;
- une politique de développement des responsabilités incluant évidemment la déconcentration ;
- un devoir d'évaluation des politiques et des actions publiques ;
- une politique d'accueil et de services à l'égard des usagers.

Il y avait bien à ce niveau, un lien entre accueil, qualité du service, relation avec l'utilisateur et évaluation, mais les choses en sont restées là. Ensuite, chaque ministère a été renvoyé à ses propres initiatives et il n'y a pas eu véritablement de politique nationale pour orchestrer ce développement d'une évaluation clairement reliée à la qualité des services. Ça ne veut pas dire que rien n'a été fait, dans un certain nombre d'administrations, notamment au ministère de l'Équipement, ou au ministère de l'Éducation. Par exemple, ce dernier a adopté une démarche qui ne semble pas très éloignée de la démarche britannique, délibérément comparative pour évaluer, notamment, les performances des différents lycées français en tenant compte de leurs profils de recrutement et de leurs taux de réussite à différents examens.

Pour nourrir la discussion, je pourrais parler beaucoup plus longuement de tous les problèmes posés par le développement de l'évaluation des programmes et des actions publiques dans différents domaines, les points où la France est relativement bien placée et les points de retard, mais je pense plus intéressant de revenir à ce constat que la mentalité française n'est pas vraiment de développer l'évaluation de la qualité et du service aux usagers. L'une des raisons en est, évidemment, le corporatisme français qui me semble être un obstacle assez grand au développement de ce genre de projet. Il y a des réactions très fortes vis-à-vis de toute démarche comparative, avec toujours le même argument qu'on ne peut pas comparer deux choses différentes. On prétend qu'on ne peut pas comparer les performances de deux hôpitaux ou de deux lycées parce que ils sont dans des contextes différents, et toujours on va chercher à privilégier une démarche d'évaluation " endogénéisée " en quelque sorte par chaque structure. Le discours, qui revient toujours, est qu'on évoluera à son propre rythme et qu'avec des outils pour comprendre ce qu'on fait et se responsabiliser, peut-être, après on rendra un meilleur service aux usagers. Il est vrai que la culture de *l'accountability*, mot qui n'a pas d'équivalent exact en français, est particulièrement faible en France. Une autre raison fondamentale en dehors de la culture corporatiste, est probablement la forte légitimité de l'État. Il y a en France une forte légitimité *a priori* de l'intervention étatique, et une forte tendance de l'État à se reposer sur sa propre expertise, c'est plutôt l'État qui juge la société que la société qui juge l'État. Cette vieille tradition, qui remonte à l'Ancien Régime si l'on en croit Tocqueville, est celle d'un Etat-enseignant qui dit aux entreprises la manière dont elles doivent gérer le personnel, qui indique aux différents secteurs industriels dans quelle direction ils doivent se spécialiser, etc ... Ce mode de relations de l'État à la société est considéré comme profondément légitime par la population et c'est évidemment un obstacle important au développement d'une culture de *l'accountability*.

Cependant, les choses sont en train d'évoluer, pour plusieurs raisons. La principale est le développement de systèmes d'actions partenariaux, notamment à cause de la construction européenne et de la décentralisation. Quand l'État doit coopérer avec d'autres acteurs, par exemple les Régions ou la Communauté européenne, se pose un problème de production d'une expertise suivant des modalités qui puissent être contestées ou avalisées par le partenaire. Ceci oblige à sortir d'une auto-évaluation de l'État par lui-même et à entrer dans cette démarche d'évaluation qui est fondamentalement liée à la question de l'explicitation des méthodes et à une éthique de la transparence et du débat. Selon moi, les années qui viennent seront fatalement marquées par une mutation nécessaire de la culture étatique française. Nous n'allons pas forcément nous aligner sur le libéralisme à l'anglo-saxonne, nous aurons des formes particulières de gestion publique à inventer qui tiennent davantage compte de cette nouvelle légitimité de l'État, mais il y aura probablement une hybridation entre les deux cultures.

### **Jean-Pierre GUALEZZI**

Au début des années 90, un certain nombre d'outils ont été créés par la circulaire Rocard, en plus de ceux qui ont été cités par B. Perret, notamment un observatoire de la fonction publique, dont les travaux n'ont jamais été connus, et je ne sais pas ce qu'il est devenu aujourd'hui. Un autre outil possible est le Médiateur de la République qui publie un rapport annuel. Malheureusement, le Médiateur ne peut pas être saisi facilement, il a peu de moyens d'investigation et n'a aucun moyen de contrainte. Je souhaite voir arriver en France une institution du type du Défenseur du Peuple espagnol, qui lui, peut se rendre dans n'importe



quel service public, de jour comme de nuit, et qui élabore un rapport annuel qu'il présente au Parlement.

Toujours dans le cadre de la politique de renouveau du service public de M. Rocard, ont été mis en place des centres de responsabilité expérimentaux. L'objectif était que chaque service déconcentré de l'État élabore un projet de service, avec tous les personnels et la hiérarchie. Le chef de service s'appuie sur ce projet pour obtenir des crédits pluriannuels. Ces contrats durent en moyenne cinq ans, pendant lesquels il y a engagement d'atteindre des objectifs et il y a en même temps des facilités, notamment en termes de gestion budgétaire, pour en faciliter l'atteinte. Dans le cadre d'une commission du Plan, un groupe de travail, dont les syndicats ont fait partie, et dirigé par Hervé Seriex, a rendu un rapport d'étape favorable, mais soulignait le fait que si beaucoup de contrats avaient été signés, peu d'entre eux reposaient sur de réels projets de service. Ce qui est une ineptie. Aujourd'hui, la plupart de ces contrats sont arrivés à échéance. Je pense qu'on ne peut pas envisager raisonnablement de les renouveler ou les remplacer par quelque chose de nouveau, sans qu'il y ait à la clé une véritable évaluation. Or, à ma connaissance, à part le rapport Seriex, qui est un rapport généraliste, aucune évaluation digne de ce nom n'a été conduite.

Le Conseil économique et social, dont je suis membre, et les Conseils économiques et sociaux régionaux, me semblent à même de faire de l'évaluation. L'an dernier, par exemple, j'ai eu la curiosité de chercher à savoir où en est la politique de lutte contre le bruit en France. J'ai présenté un projet de rapport, j'ai été désigné rapporteur, pendant une année ou presque j'ai conduit des investigations avec tous les moyens nécessaires. Le Conseil économique et social dispose, entre autres, d'un bureau de l'INSEE en son sein et il a des moyens formidables de mener de véritables évaluations. Pourquoi est-il si peu sollicité ?

### **Alain BARON, syndicat SUD PTT**

La légitimité des services publics, c'est évidemment qu'ils correspondent d'abord aux attentes des usagers en tant que consommateurs, que ce soit les services publics payants, ou les services publics relevant de la fonction stricte de l'État régalien, comme on dit en France. Tout le problème est de savoir qui fixe les objectifs. Dans la tradition française, ce sont les pouvoirs publics et je crois qu'il est temps de rompre avec une tradition jacobine où l'appareil d'État, notamment ses grands corps d'ingénieurs ou d'administrateurs s'érigent en interprètes de la volonté générale, sans consultation de la population et des citoyens. En ce qui nous concerne, nous sommes tout à fait favorable à ce que G. Palast appelait la *full information*. En plus des opérateurs, les syndicats, les associations d'usagers doivent intervenir, mais il faut également que les non usagers, notamment les exclus de l'usage, puissent également se faire entendre.

Pour pouvoir fixer les objectifs des services publics, il y a nécessité d'une évaluation pluraliste et contradictoire qui n'existe pas à l'heure actuelle. Il est très difficile de savoir comment les services publics fonctionnent, les opérateurs cachent beaucoup d'informations, les organisations syndicales subissent souvent des pressions pour ne pas communiquer à l'extérieur les éléments dont elles peuvent disposer. Nous ne sommes pas d'accord avec cette tradition, mais nous sommes conscients qu'il faut éviter que l'évaluation ne soit transformée en une machine de guerre, de dumping social, avec remise en cause des droits et avantages acquis des personnels, de réduction d'effectifs. Ce n'est pas acceptable et c'est inefficace pour deux raisons : en France les salariés descendent dans la rue et pendant ce temps-là, on l'a vu en novembre/décembre 1995, le service public ne fonctionne pas ; par ailleurs, la qualité du

service passe aussi par la question de l'emploi. Si l'opérateur développe de façon massive l'emploi précaire, comme c'est le cas de la Poste actuellement, la qualité du service s'en ressent.

Les organisations syndicales ont beaucoup d'efforts à faire. Elles sont, à tort, repliées sur la défense des intérêts immédiats des salariés. Bien sûr, l'essentiel de leurs missions est la défense des revendications, des droits des personnels, mais il est nécessaire et urgent de les faire converger avec les intérêts de la majorité des usagers et de la population, en discutant et mariant une approche justement contradictoire et pluraliste. Pour ma part, je crois qu'il est possible d'arriver à quelque chose de positif: lorsque les usagers demandent que les horaires d'ouverture soient modifiés, il est possible d'en débattre et, bien géré, ça peut agir sur l'emploi. Bien sûr, l'opérateur ne veut pas cela coûte trop cher, à cause de ses actionnaires. Il y a contradiction entre les impératifs de rentabilité, surtout lorsque les opérateurs sont privés, et les objectifs de service public, mais en ce qui nous concerne, nous pensons que les intérêts des uns et des autres ne sont nullement contradictoires. On peut défendre l'emploi dans les services publics et, ainsi, contribuer résoudre un des problèmes majeurs dans la société, celui du chômage.

### **Yves DURRIEU**

Même si c'est insuffisant, il y a un organisme, la Cour des Comptes qui, en France, fait de l'évaluation. La Cour publie un rapport chaque année qui est très largement diffusé et a une grande publicité. Elle examine les pratiques, soit de l'administration, soit d'entreprises privées ou publiques de services publics, et essaie de vérifier la conformité des moyens avec les objectifs établis. C'est insuffisant, bien entendu, parce qu'elle n'a pas de pouvoir de coercition, mais un simple pouvoir d'information. Cela me paraît mériter d'être indiqué et je voudrais savoir si la Grande Bretagne dispose d'un organisme de ce type.

### **Cosmo GRAHAM**

L'équivalent est le Bureau national de l'évaluation (*National Audit Office*), combiné avec la Commission d'audit (*Audit Commission*). En particulier, depuis que les pouvoirs du Bureau national de l'évaluation ont été étendus, en 1983, à des organismes qui ne sont pas des services ministériels classiques, ce que nous appelons *quangos* ou agences quasi non gouvernementales (*quasi non governmental agencies*).

### **Robin SIMPSON**

Le Médiateur de la République Française, c'est un peu comme l'Ombudsman au Royaume Uni, et ailleurs aussi. Au Pérou et en Argentine, par exemple, il y a comme en Espagne, *et defensor del pueblos* et ils ont des bureaux spécialisés pour les services publics qui viennent d'être établis. Ces bureaux reçoivent les plaintes même quand les services sont privatisés. Je pense que c'est une idée très intéressante. Ils ne font pas de distinction entre les services privatisés et les services qui restent étatiques. En Argentine, il y a également quelque chose de très intéressant, qui a un lien avec la présentation de G. Craig, c'est que le régulateur du système compare les indicateurs de performances et peut sanctionner les compagnies privatisées sur cette base. Evidemment, il y a un risque de corruption, on va truquer les indicateurs pour afficher une meilleure performance, mais si le système est vraiment indépendant, le lien entre indicateur de performances et sanction économique contre les

actionnaires est un outil qui est potentiellement très puissant. Le système est assez récent, je ne sais pas s'il a eu beaucoup de succès, mais, c'est quelque chose à suivre.

### **Linda LEHNARD**

Est-il prévu, dans les systèmes français de régulation de l'électricité et des télécoms, quelque chose qui permette aux régulateurs de contrôler les performances des entreprises et de fixer des normes que les entreprises devront respecter ? En Angleterre, quand les chartes ont été développées, il y a quelques années, un des changements promus a été de garantir des normes minimales de performance que les compagnies privatisées devaient respecter dans l'énergie et les télécoms. Si elles ne s'y tiennent pas, il est prévu de petits éléments de compensation pour les consommateurs. Ce n'est pas merveilleux ni assez quand on considère les consommateurs à faibles revenus, mais c'est néanmoins un système de normes garanties qu'on peut considérer comme un minimum de droits pour les consommateurs.

A l'opposé, dans de nombreux hôpitaux britanniques, on vous donne une heure de rendez-vous qui ne correspond pas à un véritable rendez-vous. On vous fait attendre cinq, six, huit heures parce qu'il s'agit d'un rendez-vous groupé, cinquante personnes ont été convoquées à la même heure. C'est peut être un mauvais exemple, mais c'est pour illustrer ce qui, de mon point de vue est le problème des chartes fixent-elles des objectifs de performance pour les services publics ? Que peuvent faire les gens pour exercer leurs droits ? Peuvent-ils poser la charte sur la table et exiger que l'on respecte leurs droits ? Je peux parfaitement voir l'intérêt des chartes en ce qu'elles fixent aux services publics quelque chose vers quoi tendre, mais il a une lacune en ce qui concerne les droits des usagers.

### **Bernard PERRET**

Le rapport annuel de la Cour des Comptes, et même d'autres rapports, comporte des éléments d'évaluation, mais les membres de la Cour des Comptes, avec qui j'en ai discuté, ne considèrent pas ce qu'ils font comme une évaluation, au sens où le fait le *National Audit Office* (NAO). Le NAO pratique certaines formes d'évaluations, des audits de performance, ce qu'ils appellent des évaluations " en avoir pour son argent " (*value for money*) que pourrait également faire la Cour des Comptes, qu'elle aurait vocation à faire. La différence entre les deux, c'est que le NAO a des méthodes beaucoup plus systématisées, plus quantitatives, plus reproductibles en quelque sorte, alors que la Cour des Comptes en est restée à des méthodes de travail plutôt artisanales, qualitatives et intuitives, plutôt basées sur la recherche des dysfonctionnements, une forme d'audit en quelque sorte. Les gens de la Cour des Comptes sont tout à fait conscients que leurs méthodes de travail doivent évoluer et se limiter à leur vocation qui est de s'intéresser au bon usage des fonds publics.

Le Conseil économique et social, ainsi que le Médiateur, sont mentionnés dans le décret de 1990 comme pouvant faire appel au dispositif national d'évaluation. Le Conseil économique et social s'en est servi à plusieurs reprises. Quatre évaluations ont été réalisées à sa demande, notamment une sur les aides au logement, une autre sur le système des préretraites, et une sur la politique de lutte contre la grande pauvreté. En revanche, le Médiateur, à ma connaissance, n'a jamais fait usage de son droit de tirage sur le processus d'évaluation. Le nouveau décret prévoit que trois membres du Conseil économique et social seront membres du Comité National d'évaluation lequel aura des attributions élargies. Il ne se contentera pas d'être un régulateur méthodologique, il aura également pour mission d'établir un programme annuel d'évaluation qui sera soumis au Premier ministre.

En France, il y a énormément de gens capables de faire de l'évaluation, qui en font et ne demanderaient qu'à en faire plus, mais la demande est faible, demande politique, de l'opinion, des médias. Le journal " Le Monde " a fait, il y a quelques semaines, un numéro spécial sur les 50 rapports d'expertise commandés par M. Jospin depuis son accession au Gouvernement. L'article soulignait la stratégie de ce Gouvernement qui, comme ses prédécesseurs, utilise l'expertise personnelle, de préférence un grand expert reconnu car on peut utiliser son travail de manière stratégique. On fait appel à un expert qui est bien placé à un moment donné pour dédramatiser un problème et permettre au Gouvernement de faire avancer certaines idées. Cette dynamique d'utilisation de l'expertise, de mon point de vue, tourne complètement le dos à l'idée de transparence démocratique. C'est une dynamique de manipulation par le biais d'experts patentés. Je suis relativement sévère vis-à-vis de ce Gouvernement, comme vis-à-vis d'autres, dans la conception qu'ils ont de l'usage de l'expertise.

Une évaluation démocratique des services publics permettrait de mettre sur la table les contradictions d'intérêts entre l'usager et le salarié du service public. Elle est la seule alternative possible à la dynamique de privatisation rampante actuellement à l'œuvre. C'est en même temps un extraordinaire défi. Il y a une extraordinaire difficulté à organiser un véritable débat sur ces bases, tant les contradictions d'intérêts peuvent être à certains moments très frontales et parce qu'on n'a pas du tout l'habitude de faire ce genre de chose.

### **Philippe BRACHET**

Je voudrais préciser ma première proposition de ce matin pour la suite de nos travaux sur cette question essentielle qu'est le dispositif de régulation incluant la concertation des consommateurs/usagers/citoyens dans les activités de services publics. L'idée est qu'il doit y avoir un dispositif de double concertation : d'une part, un forum global entre tous les acteurs concernés et, d'autre part, surtout en France où cela n'existe pas, un aspect bilatéral de la concertation spécifique par type d'intérêts, parce que les consommateurs domestiques n'ont pas les mêmes intérêts que les clients industriels, professionnels.

Par ailleurs, j'estime que des systèmes de régulation indépendants doivent être mis en place en fonction du caractère de bien collectif de l'activité, et non pas de la propriété, qu'elle soit publique ou privée. Il n'y a, en effet, pas de raison objective pour que le système de régulation indépendant n'intervienne que lorsque les opérateurs sont privatisés. Fondamentalement, ce sont les mêmes situations et ça unifie la question de l'organisation des activités de services publics, quelle que soit la propriété. La tendance va être à ce que la question de la propriété devienne relativement seconde par rapport à la question de l'organisation de la régulation. Enfin, je crois que l'évaluation pluraliste des résultats est l'une des dimensions essentielles du dispositif de régulation.

### **Jean-Claude BOUAL**

Je vais déborder du strict cadre franco-anglais, ou anglo-français je ne sais pas, et regarder aussi du côté communautaire, puisque nous sommes, Français comme Anglais, engagés dans la construction d'une Communauté européenne. Les débats qui ont eu lieu, au sein du Parlement européen, de la Commission et même au Comité économique et social, ont démontré que l'évaluation est une question extrêmement problématique et contradictoire au niveau européen également.

Ainsi, le Parlement dans un premier avis, de décembre 1996 je crois, dans le cadre de la Conférence intergouvernementale qui a abouti au Traité d'Amsterdam, a émis un vote à égalité sur la question de l'évaluation. Il y a eu exactement 240 votes pour et 240 contre, et les votes " contre " ont largement traversé les groupes parlementaires, sur l'idée que si on créait un organisme d'évaluation au niveau européen, avec toutes les informations qui ont été débattues ici, on remettrait en cause le pouvoir des élus. Dans son rapport au Parlement de 1997, sur la communication de la Commission sur les services publics et l'Europe de septembre 1996, Mme Billingham avait proposé une sorte d'observatoire qui pouvait faire des évaluations des services d'intérêt général au niveau communautaire, y compris des comparaisons du fonctionnement de ces services au sein des différents Etats membres. En assemblée plénière, la mention a été supprimée. Il y a un peu le même type de débat au sein de la Commission. Elle voulait conserver l'expertise et surtout ne pas la populariser, la socialiser, de sorte que l'ensemble des acteurs concernés soit justement partie prenante de ce processus.

Ne pourrions-nous pas, ensemble, essayer de prendre des initiatives pour faire évoluer, à partir des expériences nationales, positives ou négatives, cette question au niveau européen, surtout dans le cadre de la construction d'un territoire européen, d'une politique de libéralisation commune qui est faite au niveau communautaire. Il serait utile qu'on ait également une appréciation concernant un certain nombre de services rendus sur l'ensemble du territoire communautaire, élaborée à partir d'un système d'évaluation où tous les acteurs pourraient dire leurs mots, qui serait public, contradictoire. Cela pourrait être un axe extrêmement intéressant et fort à développer au niveau communautaire, avec le BEUC, la COFACE, les syndicats, par exemple. Il faudrait faire en sorte que la société civile s'empare aussi de cette question qui est tout à fait importante pour l'amélioration des conditions de vie des citoyens européens.

### **Pierre BAUBY**

Je voudrais ajouter qu'à partir du moment où, au plan européen, sont fixées des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité, du gaz, des télécoms, et ainsi de suite, il semble effectivement anormal que l'Europe renvoie la régulation et l'évaluation au niveau national. S'il y a marché unique européen, c'est bien à ce niveau-là qu'il faut poser des questions d'évaluation, de comparaison.

### **Pierre BARGE**

Plus généralement, se pose la question du niveau d'évaluation et de l'utilisation du principe de subsidiarité. C'est-à-dire que cela revient à la question du niveau auquel existe le service public, du niveau et des conditions de représentation des consommateurs, des niveaux d'évaluation. Sur l'évaluation pluraliste, il y a une confrontation tripartite, parce qu'il y a la dimension politique de la production du service, celle de l'opérateur et de ses salariés, et la dimension du consommateur. Les trois ont le droit d'avoir différents points de vue et évaluations par rapport aux objectifs donnés. La confrontation des trois doit permettre d'arriver à ce qu'il y ait soit consensus, soit arbitrage, selon les cultures, dans cette opération.

Comme outil de l'évaluation, il y a également la question de la façon dont on est informé ou comment on débusque la désinformation. C'est un peu le rôle que jouent nos organes de contrôle, ou qu'ils devraient jouer, que ce soit la Cour des Comptes ou la Chambre régionale des comptes en France. On peut critiquer la décentralisation en France, mais

l'accompagnement de la décentralisation avec les Chambres régionales des comptes par exemple, a été un facteur important pour débusquer des pratiques qui avaient déjà lieu probablement avant la décentralisation, mais qui n'avaient pas été mises à jour faute d'organes à même de le faire. Enfin, je voudrais retenir un point important de ce qu'a dit G. CRAIG, c'est le fait que l'évaluation n'est pas là pour juger, mais pour poser des questions qui doivent permettre d'avancer.

### **Philippe BRACHET**

Il me semble que si on considère que la subsidiarité est le principe selon lequel les décisions doivent être prises au plus près de tous ceux qu'elle concerne, il faut repérer de manière un peu plus fine quels types de décisions sont appropriés et accepter qu'un même domaine de compétences puisse faire l'objet de décisions prises à plusieurs niveaux. Ainsi, en matière de services publics, ce n'est pas parce que ce sont principalement les Etats membres qui sont compétents, que l'Europe et le niveau local n'ont aucune compétence. En particulier, l'évaluation pluraliste par tous les acteurs concernés d'une activité de services publics, doit pouvoir se faire avec un dispositif à trois niveaux, européen pour les grandes orientations, national et local. A mon avis, l'intérêt principal du principe de subsidiarité est de nous inviter à légitimer le type de décisions qui doivent être prises et à quel niveau.

### **Pierre BAUBY**

Juste une précision, le principe de subsidiarité n'est pas seulement, loin s'en faut, une décision la plus proche des intéressés, car il n'y aurait plus alors que du local, mais c'est le niveau le plus pertinent en fonction des enjeux à résoudre. C'est ça le principe de subsidiarité et son enjeu, avec aussi bien sûr l'expression la plus démocratique possible.

### **Yves DURRIEU**

Ce qui pourrait aider à améliorer le principe d'évaluation, c'est qu'au sein même des entreprises de services publics il y ait une approche évaluative. Le projet de statut de société européenne est une institution qui serait particulièrement utile, à tous points de vue, en la matière. La Commission le présente régulièrement et il est refusé systématiquement, essentiellement d'ailleurs à cause de l'opposition britannique. Il serait bon que nos amis britanniques se décident à évoluer dans ce domaine.

### **Gloria CRAIG**

Cette discussion est passionnante pour moi. La différence de culture entre deux pays m'a ramenée chez moi, en quelque sorte, et me donne envie d'utiliser la terminologie "côté français" pour dire que très souvent vous me posez des questions que je trouve vraiment difficile à comprendre de votre point de vue, nous avons donc encore beaucoup de travail pour arriver à partager nos expériences.

Je voudrais juste revenir sur le point que L. Lehnard a fait sur la charte du patient. Il est vrai qu'il y a eu des "rendez-vous bloqués", et que vous alliez à l'hôpital avec un livre parce que vous saviez qu'avec un rendez-vous à 10 heures on ne vous recevrait pas avant 16 heures. C'était la pratique habituelle jusqu'à il y a cinq ans. Maintenant, vous êtes supposé, je ne dirais pas assuré, d'attendre au plus une heure. Le problème est de savoir ce qui se passe si vous attendez plus longtemps. Ceci pose la bonne et très difficile question du dédommagement si le

service ne remplit pas ses engagements. Dans le secteur privé, vous avez le choix d'aller ailleurs ou bien de recevoir une compensation financière. Dans les chemins de fer aussi il y a des compensations financières. Est-ce possible dans le secteur de la santé ? Nous avons déjà dépensé beaucoup d'argent, devrions-nous, en plus, tendre un billet de dix Livres, comme font les services publics industriels et commerciaux, à chaque patient qui doit attendre plus d'une demi heure ? Certains disent même que c'était une mauvaise chose de le faire dans les chemins de fer et que, plutôt que de donner de l'argent pour un train en retard, il aurait mieux valu investir dans les infrastructures, et Dieu sait si nous en avons un grand besoin. Il y a donc une question non résolue au sujet des compensations financières quand les normes ne sont pas respectées. Ce que je dirais, c'est qu'il y a des normes ce qui est au moins une incitation, c'est une vision trotskiste, aux prestataires pour faire mieux et c'est, selon moi, la seule chose possible.

### **Bernard PERRET**

Comme G. Craig, je suis absolument convaincu qu'il y a beaucoup à faire pour rapprocher nos univers culturels. Tout le travail que j'ai fait sur l'évaluation depuis quelques années m'a amené à beaucoup travailler avec des collègues anglo-saxons et m'a vraiment fait mesurer à quel point il y avait des différences importantes. C'est pour cela que la question du développement de l'évaluation au niveau de l'Union Européenne est une question tout à fait pertinente, mais en même temps, il ne faut pas se faire d'illusion, le chemin à parcourir pour rapprocher ce que nous avons dans la tête quand nous parlons d'évaluation sera long.

Je voudrais ajouter que l'un des intérêts de l'évaluation, de mon point de vue, c'est précisément qu'elle est une médiation extrêmement efficace pour un dialogue interculturel. Elle va nous amener à nous interroger sur nos conceptions normatives, nos critères de jugement, la formulation de nos objectifs, les acteurs et les procédures pertinents, le poids que nous accordons aux insiders ou aux clients. C'est un outil qui, indépendamment du fait que nous arrivions à mettre en place, effectivement, des procédures d'évaluation complètement pertinentes au niveau européen, aurait de toute façon une utilité très grande pour nous permettre de dialoguer et de rapprocher nos points de vue.

## Conclusions

### **Katherine VARIN, Réseaux Services Publics, Comité Européen de Liaison sur les Services d'Intérêt général**

Beaucoup de questions ont été posées pendant les trois séances à la suite d'exposés très riches et beaucoup de ces questions restent ouvertes. Cependant, des passerelles entre les diverses conceptions existent et des pistes pour une nouvelle action commune ont été dessinées.

**Sur la définition du service universel, du service d'intérêt général et sur le rôle des régulateurs**, nous avons appris que la notion de service d'intérêt général paraissait trop vague aux Britanniques, qui préfèrent celle de services publics en ce qu'elle recouvre deux sens : celui de financement par le public et celui de mission de service public (notion éthique). Pour les Français, en revanche, si la notion de service public fait consensus, ce qu'elle recouvre a longtemps été confus et mélangé les missions, les finalités, la forme de propriété, etc. On a parlé de "mythe" du service public en France.

La notion de service universel peut représenter une évolution positive dans la mesure où il est une obligation minimale, qui n'existait pas nécessairement auparavant, ou alors de manière moins complète. C'est le cas du service universel des télécoms, pour la France par exemple, qui est défini par une directive de l'Union Européenne. Quand le service universel est défini par une directive européenne, il s'impose à tous les Etats membres, c'est le cas pour la poste et les télécoms. Cependant, les directives ne font pas toutes référence à la notion de service universel pour tous les services. Dans le cas de l'électricité et du gaz, il n'y a pas d'obligations européennes clairement définies, imposées aux Etats membres, les directives parlent de service public, indiquent des possibilités et laissent les Etats membres libres d'en définir le contenu. Les intervenants ont également rappelé que dans la définition qu'en donne la Commission européenne dans sa communication de septembre 1996, le concept de service universel est évolutif.

Que l'on parle de service d'intérêt général, de service public ou de service universel, les débats et les évolutions en cours depuis quelques années, sous la pression, notamment de la construction européenne, ont eu l'immense mérite d'amener Français et Britanniques à réfléchir aux problèmes de la réglementation. Pour les Britanniques qui revendiquent leur pragmatisme, la réglementation est la question la plus importante car elle permet de cadrer les droits des consommateurs. Si la prise en compte des intérêts et des droits des consommateurs n'est pas encore réellement effective, une évolution sensible en ce sens commence à se faire sentir. La France est plus en retard sur ce point. Le rôle des consommateurs est encore symbolique, mais la question de l'évaluation des services publics ou d'intérêt général commence à émerger.

**Sur la question de savoir si le service universel est, ou non, substituable au service d'intérêt général**, il est apparu très nettement, aussi bien pour les Britanniques que pour les Français, que si le service universel devait être la version étriquée du service d'intérêt général, alors il ne lui était pas substituable. Or, il semble bien que, partagée entre la défense du développement de la concurrence et celle des nouveaux objectifs et nouvelles missions de services publics, la Commission européenne ne sait pas quel équilibre est souhaitable pour les consommateurs et crée un grand désarroi et une grande tension entre l'intérêt individuel et la cohésion sociale. On en revient aux exemples cités précédemment

- les directives communautaires définissent le service universel de la poste et des télécoms,



- - elles retiennent un service public de l'électricité et du gaz.

Hormis le progrès que peut représenter le service universel dans certains cas, il faut qu'il aille au-delà d'un simple service qui serait assimilable à de la charité, qu'il intègre la dimension de cohésion sociale et territoriale. Dans ces conditions, on pourra cesser d'opposer service public et service universel, on dira service public et service universel et ils seront alors complémentaires

- le service universel sera la garantie d'un droit reconnu à chacun,
- le service d'intérêt général apportera la dimension plus collective de la cohésion sociale.

Le BEUC a justement fait remarquer que les consommateurs devaient savoir prendre en mains les moyens mis à leur disposition par les directives communautaires pour enrichir la notion de service universel et lui faire rencontrer celle de service public ou de service d'intérêt général. Nos amis britanniques ont expliqué que leur gouvernement se proposaient de fixer des objectifs liés à l'environnement et à la cohésion sociale. Le détail du projet n'est pas encore connu, mais ses objectifs devraient résulter d'un grand débat public, sérieusement mené sur les questions essentielles, pour aboutir à des propositions concrètes que les régulateurs auraient à intégrer dans leur contrôle.

Trois questions ont, par ailleurs, été soulevées qui peuvent être retenues - celle de l'utilisation de la rente dégagée par certains services publics ;

- celle de l'information des régulateurs ainsi que des consommateurs, sur la réalité des coûts, et de l'accès à l'information en général ;
- celle du traitement des usagers, qu'ils soient individuels ou entreprises/usagers.

Sur le rôle des usagers dans la définition des services, très clairement, en Grande-Bretagne et en France, il a été inexistant jusqu'aux années 1980/1990 et l'apparition de certaines obligations du service public envers les usagers est très récente.

Avec ses lois de privatisation et de réglementation des utilities, la Grande-Bretagne a créé, dès le début des années 1980, auprès des régulateurs, des conseils de consommateurs (les membres en sont nommés par les régulateurs et ne sont pas issus du mouvement associatif des consommateurs), aux niveaux local et national, dont le rôle est, notamment

- de régler les plaintes des consommateurs,
- de servir d'interlocuteur unique, sorte de guichet unique,
- d'influer sur le régulateur pour que les prix soient les plus bas possibles et la qualité la meilleure, - d'assurer l'accès de tous au service et l'égalité de traitement,
- d'examiner les questions de sécurité

Quels que soient les mérites des systèmes de conseils mis en place, ils ont besoin d'évoluer pour affirmer leur indépendance vis-à-vis des régulateurs, pour aller au-delà des simples sondages et évaluer la diversité des besoins des consommateurs, pour avoir accès à l'information, pour élargir les catégories de consommateurs représentés en leur sein. Des évolutions sont en cours, elles risquent malgré tout d'être longues.

En France, la reconnaissance de l'utilisateur de service public et la reconnaissance de la diversité de ses besoins émergent très lentement, depuis les années 1990. La charte des services publics, de 1992, la création par la loi des comités de services publics locaux et la mise en place d'un conseil supérieur de l'évaluation, quels que soient leurs mérites, sont loin d'avoir porté tous leurs fruits. On a créé des autorités de régulation (télécoms par exemple), mais la

représentation des consommateurs n'y a pas été prévue. On n'a pas non plus de système permettant d'assurer la transparence des choix et des décisions, ni de faire l'évaluation des politiques et du fonctionnement des services publics. Enfin, on a souligné le paradoxe français : il y a peu ou prou de représentants des usagers dans les instances de décisions mais les indices de satisfaction des utilisateurs de services publics, sont peut-être les plus élevés au monde.

Le débat a fait apparaître une différence culturelle importante entre la Grande-Bretagne où l'on considère qu'il faut séparer les pouvoirs entre les entreprises/consommateurs et les consommateurs individuels et la France où l'on privilégie un système collégial. Chaque système semble avoir ses mérites et il semble difficile de dire lequel permet mieux aux consommateurs de faire valoir leurs intérêts et leurs droits. La question a été posée de savoir si l'élection des représentants des usagers permettrait de faire émerger de vraies associations de consommateurs et de créer une tradition consumériste.

Elle permet de passer à l'exemple de l'expérience américaine de régulation

Dans le système américain, tout le monde, le gouvernement, les consommateurs, les régulateurs, a accès aux dossiers de propositions des entreprises privées concessionnaires de utilities, peut venir en discuter en réunions qui sont publiques et enregistrées. C'est un système lourd et cher, mais qui produit un résultat incontestable au niveau du prix des services puisque ceux-ci sont moins chers qu'en Europe (notamment en Grande-Bretagne). Le secret de ce résultat selon G. Palast c'est

- d'une part, l'information complète, toute l'information accessible à tous ;
- d'autre part, la participation de tous aux débats et non pas, surtout pas, la consultation et/ou la représentation des consommateurs.

Le tableau brossé a donné de ces séances l'image d'un joyeux mais sérieux pugilat pour le plus grand profit des consommateurs .....et de la profession d'avocat. Une situation idéale en quelque sorte.

Quelques questions ont été posées cependant, concernant notamment

- le fait de savoir si le plus bas prix devait être le seul objectif et quel devait être l'équilibre entre le prix et la qualité
- la question du nombre des débranchements des utilisateurs du gaz aux Etats Unis, dont le niveau ne serait pas toléré en Grande Bretagne
- le coût réel des débats et des avocats
- le financement des 50 000 employés des régulateurs américains

On a également fait remarqué que le système américain repose sur une conception des contre-pouvoirs qui a l'opposé de la culture française depuis 1789.

**La question du rôle et de la place de l'évaluation** a fait ressortir une grande différence d'approches et de pratiques entre les Britanniques et les Français.

Les Britanniques se servent des divers outils que leur a donné la Charte du citoyen lancée en 1992, que sont, notamment, les tableaux de performance, les sondages et la *charter mark*. Ces outils sont imparfaits mais utiles. Pour sa part, l'actuel gouvernement se prépare à accélérer les mécanismes de l'évaluation en lançant un " Panel national de la population " qui consultera 5000 personnes sur les services publics pendant trois ans, d'une part ; en faisant l'évaluation

de la coordination des services de l'administration centrale qui ont été transformés en agences exécutives, d'autre part. Un Livre Blanc sera publié en 1999, car, sans aucun doute, mesurer la performance est essentiel, même si c'est difficile et qu'il faut pour cela une panoplie étendue d'outils et de moyens.

En France, la situation et l'expérience sont autres. Le pays est en retard par rapport aux pays du nord et une évaluation centrée sur la qualité des services et sur l'utilisateur n'a jamais été faite. Ce sont les politiques publiques qui sont évaluées. La question d'institutionnaliser la pratique de l'évaluation a été posée à la fin des années 1980 et des organismes ont été créés au début des années 1990 avec l'objectif de contribuer au débat sur les grandes politiques publiques et leur impact social. Les gouvernements s'en sont, cependant, vite désintéressés et aujourd'hui même un nouveau conseil de l'évaluation vient d'être créé sur lequel beaucoup d'incertitudes pèsent. On donne, entre autres, à ces errements français diverses raisons comme le corporatisme des grands corps, la forte légitimité *a priori* de l'Etat et la faiblesse de l'opinion publique et des médias. Si la France doit créer ses propres formes d'évaluation, elle pourra certainement tirer parti de l'expérience britannique. On a, par ailleurs souligné qu'une évaluation devait être pluraliste et contradictoire et conduite dans la transparence, être le résultat d'une multi-expertise.

Pour leur part, les Britanniques ont été frappés par la forte "abstraction" des discours des Français sur ce thème.

**Des propositions pour la suite** des rencontres franco-anglaises ont été esquissées. Il a été suggéré qu'une prochaine rencontre soit organisée pour examiner comment, ensemble ainsi qu'avec les associations de consommateurs et les syndicats, des initiatives pourraient être prises pour faire avancer la question de l'évaluation des services publics au niveau européen.

### **Robin SIMPSON**

Tout d'abord, je tiens à remercier nos collègues français de leur invitation et de leur excellente organisation. Je remercie aussi mes collègues britanniques d'avoir pris la peine, le temps et leur argent pour venir ici. Je remercie aussi les participants des Etats Unis, du Canada, de Nouvelle Zélande et de Grande Bretagne.

En conclusion, je voudrais dire qu'il y a un contraste intéressant en substance entre cette session et le séminaire précédent que nous avons organisé il y a trois ans à Londres. Cette fois-ci, les Français ont été plus pessimistes et se sont livrés à l'autocritique. Je voudrais les mettre en garde contre un excès de pessimisme. Il est vrai que nous avons traversé des choses que peut-être vous découvrez seulement en France, et la raison de cela est simple et brutale et porte le nom de Mme Thatcher. Dans les années 80/90, nous avons eu un programme de privatisation complète qui nous a obligé à repenser beaucoup de nos conceptions en matière de services publics en réseaux et de services publics en général. Maintenant la même interpellation vient du niveau européen avec sa tendance à la libéralisation. Nos collègues français ne devraient pas être aussi négatifs avec certaines de leurs traditions. En fait, mon expérience du service public en France, même si elle n'est pas énorme, me fait dire qu'ils marchent plutôt bien. Dans l'ensemble, c'est également vrai pour les services publics britanniques. Les Français ont aussi des traditions intéressantes qu'ils ne devraient pas sous-estimer. Par exemple, la tradition de collégialité, dans le système de sécurité sociale où les différents intérêts sont portés par des personnes élues ce qui est absolument inconcevable dans le système britannique. C'est vrai que vous êtes plus corporatistes, le corporatisme de nos

jours à une connotation négative, mais c'est quelque chose qui avait une valeur qu'il ne faudrait pas perdre.

Ce qui est intéressant c'est que les performances, en laissant de côté la question des prix, se sont améliorées en Grande Bretagne. Beaucoup de nos services publics municipaux fonctionnaient assez mal et beaucoup de nos services nationaux souvent encore plus mal. Quelqu'un avait traîné notre système de sécurité sociale devant la justice à cause de son incapacité à régler les dossiers. Nos meilleurs services publics sont en fait en Irlande du Nord, dans la province la plus pauvre du Royaume Uni et qui connaît les problèmes sociaux les plus durs.

Ce que je voudrais retenir de ce séminaire c'est que beaucoup de gens ont posés des questions, sur la représentation des consommateurs, le choix de leurs représentants et les réponses ont été claires. G. Palast a eu la dent particulière dure pour notre façon de recruter les représentants des consommateurs de manière non démocratique. Si les représentants à notre Conseil national des consommateurs (*National Consumer Council*) sont nommés par le gouvernement, il y a la question de la nomination démocratique et de la responsabilité que j'accepte. Aux Etats Unis, chacun peut intervenir, mais le problème est celui de l'excès d'information et de paperasse qui oblige les consommateurs à payer les services de quelqu'un pour les aider à s'y retrouver. G. Palast en est plutôt satisfait parce que ce système lui permet de travailler.

Avons-nous réussi à résoudre des problèmes pendant ces deux jours, probablement pas et les critiques qui ont été faites sont certainement fondées, mais nous pouvons tirer une leçon du fait que nous n'avons pas pu répondre à toutes.

### **Pierre BAUBY**

Je ne suis pas sûr que nous ayons tellement fait preuve de pessimisme. Les Français font preuve souvent de tant de suffisance qu'un peu de modestie parfois ne fait pas de mal.

En tout cas, merci à tous d'être venus et d'avoir participé à ce séminaire de travail qui a été très riche, un grand merci aussi à nos interprètes.