

MASTER**SOMMAIRE**

FR9904860

INTRODUCTION par Jacques Fournier,
*Conseiller d'Etat***MASTER****RECEIVED****AUG 12 1999****OSTI**

PAGE 3

ALLOCUTION D'OUVERTURE par Dominique Strauss-Kahn,
Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie

PAGE 7

INTERVENTION d'Edith Cresson,
*Ancien Premier Ministre, Commissaire européen chargé de la Science, de la Recherche,
du Développement, de l'Education et de la Formation*

PAGE 13

PREMIÈRE SÉANCE PLÉNIÈRE : Concurrence, Service Public et Europe

PAGE 19

avec la participation de :

- Michel Bon, *Président de France Télécom*
- Paul Emaer, *Secrétaire général adjoint de la Confédération Syndicale des Familles*
- François Jaclot, *Membre du Directoire de Suez-Lyonnaise-des-Eaux*
- Frédéric Jenny, *Vice-Président du Conseil de la Concurrence, Professeur d'économie (ESSEC)*
- Jean Lapeyre, *Secrétaire général adjoint de la Confédération Européenne des Syndicats*
- Gisèle Moreau, *Député européen*

animée par Gérard Leclerc

TABLES RONDES SECTORIELLESDISTRIBUTION OF THIS DOCUMENT IS UNLIMITED
FOREIGN SALES PROHIBITED

« Télécommunications »

PAGE 27

avec la participation de :

- Pierre Bauby, *Comité européen de liaison sur les services d'intérêt général*
- Jean Besson, *Député du Rhône, ancien Président de la Commission Supérieure du Service*

Public

des Postes et Télécommunications

- Odile Boos, *Déléguée générale de l'AFUTT*
- Thierry Breton, *Président Directeur Général de Thomson S.A. et Thomson Multimédia*
- Elie Cohen, *Directeur de Recherche au CNRS, Professeur à l'IEP*
- Jean-Claude Desrayaud, *Elu CFDT au Conseil d'Administration de France Télécom*
- Gérard Moine, *Directeur des relations extérieures de France Télécom*
- Gabriel Montcharmont, *Député du Rhône, Rapporteur du Budget des Postes et des Télécommunications à l'Assemblée Nationale*

animée par Didier Adès

« Energie »

PAGE 37

avec la participation de :

- Edmond Alphandéry, *Ancien Ministre, Président du Conseil d'Administration d'EDF*
- Denis Cohen, *Secrétaire général de la Fédération CGT de l'énergie*
- Pierre Gadonneix, *Président du Conseil d'Administration de GDF*
- Jean-Yves Le Déaut, *Député de Meurthe-et-Moselle, Président de l'Office Parlementaire d'Evaluation des Choix Scientifiques et Technologiques*
- Jean-Sébastien Letourneur, *Président de l'Union des Industries Utilisatrices d'Energie*
- Rolf Linkohr, *Député européen (Allemagne)*

DISCLAIMER

Portions of this document may be illegible in electronic image products. Images are produced from the best available original document.

- Josy Moinet, *Président de la Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies*
animée par Gérard Leclerc

« Poste »

PAGE 45

avec la participation de :

- Claude Bourmaud, *Président du Conseil d'Administration de La Poste*
- Gérard Delfau, *Sénateur de l'Hérault, membre de la Commission Supérieure du Service Public des Postes et Télécommunications*
- Jean-Paul Dessaux, *Secrétaire fédéral de la Fédération SUD-PTT*
- Gérard Larcher, *Sénateur des Yvelines*
- Patrick Moisan, *Secrétaire fédéral chargé de La Poste FO-PTT*
- Georges Sarre, *Ancien Ministre, Député de Paris*
- Bernard Siouffi, *Délégué général du Syndicat des Entreprises de Vente par Correspondance*
- Helena Torres Marques, *Député européen (Portugal)*

animée par Jean-Louis Gombeaud

SYNTHÈSE DES TROIS TABLES RONDES SECTORIELLES

par Jacques Fournier

PAGE 53

INTERVENTION de Pierre Moscovici,

Ministre délégué auprès du Ministre des Affaires Etrangères, chargé des Affaires Européennes

PAGE 57

SECONDE SÉANCE PLÉNIÈRE : Régulation et Politiques Publiques

PAGE 65

présidée par : Karel Van Miert,
Commissaire européen chargé de la Politique de la Concurrence

avec la participation de :

- Curt Andersson, *Directeur général de l'Office de Régulation de la Poste et des Télécommunications (Suède)*
- Dominique Baert, *Député du Nord, Président du Haut-Conseil du Service Public*
- Claude Desama, *Député européen (Belgique)*
- Paul-Louis Girardot, *Administrateur - Directeur général de la Compagnie Générale des Eaux*
- Jacques Guyard, *Ancien Ministre, Député de l'Essonne, Président de la Commission Supérieure du Service Public des Postes et Télécommunications*
- Claude Henry, *Professeur à l'Ecole Polytechnique*
- Jean-Michel Hubert, *Président de l'Autorité de Régulation des Télécommunications*
- Henri Vacquin, *Sociologue*

animée par Gérard Leclerc

SYNTHÈSE DES TRAVAUX par Christian Pierret,
Secrétaire d'Etat à l'Industrie

PAGE 75

ALLOCUTION DE CLÔTURE par Lionel Jospin,
Premier Ministre

PAGE 81

Introduction

Jacques FOURNIER
Conseiller d'Etat

En tant que Président du Comité d'organisation de ce colloque, je suis très heureux de vous *accueillir dans ce centre de conférence.*

On ne compte plus depuis quelques années les débats sur le thème de l'Europe, la concurrence et le service public. Mais celui qui s'ouvre aujourd'hui est différent des autres. C'est un acte politique.

Organisé à l'initiative de Christian Pierret, Secrétaire d'Etat à l'Industrie, bénéficiant de la participation du Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, Dominique Strauss-Kahn, et du Premier Ministre, il marque la volonté du gouvernement de dégager sur ce sujet, au-delà de la diversité des approches sectorielles, des orientations communes.

Il est vrai que le rythme des innovations technologiques, la pression concurrentielle, la nature des besoins sociaux, varient d'un secteur à l'autre. Les télécommunications, l'énergie, La Poste, les transports, ont chacun des caractéristiques propres qui justifient des solutions spécifiques.

Mais, pour tous ces secteurs, on trouve dans notre pays des organisations semblables autour d'un grand opérateur public national et intégré. Les mêmes conceptions de l'intérêt général et du service public y ont trouvé leur application. Ils sont tous confrontés au mouvement de mondialisation de l'économie. Ils doivent tous s'adapter à la même dynamique communautaire d'ouverture à la concurrence.

Pour traiter ces dossiers difficiles, les promouvoir à Bruxelles, faire comprendre ses positions aux utilisateurs, aux personnels concernés, à l'opinion publique, le gouvernement doit avoir un fil conducteur. La rencontre d'aujourd'hui peut l'aider à l'établir.

Cette rencontre intervient à un moment opportun.

Au niveau européen et après plusieurs années de discussions et de confrontations, un nouvel équilibre commence à s'établir entre les notions de service public et de concurrence. L'article 7D introduit dans le traité de Rome par celui d'Amsterdam en porte témoignage. Par ailleurs, le règlement des dossiers sectoriels a fortement avancé. Les directives sur les télécommunications, l'électricité, La Poste ont maintenant été adoptées. Celle sur le gaz a fait l'objet d'une position commune.

Au niveau national, le gouvernement, après neuf mois de fonctionnement, a pu prendre la mesure des problèmes posés et des positions en présence dans les différents secteurs. Le moment est donc venu d'opérer dans notre Droit des transpositions qui, tout en respectant la législation européenne, restent fidèles à notre génie national.

Sur quoi vont porter nos débats ? Vous me permettrez d'évoquer devant vous quatre thèmes de réflexion.

Le premier est celui de la position de la France en Europe dans le débat sur la concurrence et le service public. Il me semble que notre pays doit éviter deux écueils.

L'un serait celui de l'isolement. Nous ne pouvons être à la fois dans et hors de l'Europe. Prétendre préserver un « service public à la française » fondé sur le maintien des monopoles, dans une économie européenne qui, là comme ailleurs, va s'ouvrir à la concurrence, serait une vue de l'esprit. L'introduction d'une certaine dose de concurrence dans tous les domaines de services publics de réseau est désormais un fait acquis. Il faut en prendre acte et avoir le courage d'aborder clairement les problèmes redoutables qui en découlent.

Mais il n'existe pas une seule voie pour traiter ces problèmes. Nous devons aussi éviter l'autre écueil, celui qui consisterait à s'aligner sur une pensée unique purement libérale, faussement érigée en norme européenne. Des marges de jeu importantes subsistent. L'application de la directive électricité en offre un bon exemple. La France est en droit, pour la définition et le financement du service public, pour l'organisation de la régulation ou pour le statut à donner aux

opérateurs, d'adopter des solutions originales, conformes à sa culture et aux aspirations de sa population.

Ainsi pourra-t-elle offrir, à l'intérieur du cadre européen, l'image d'un pays qui ne renonce pas à affirmer le rôle de l'Etat dans la vie économique et qui entend faire prévaloir l'intérêt général, là et quand c'est nécessaire. Ainsi pourra-t-elle aussi faire évoluer ce cadre européen, comme elle a commencé à le faire à propos de l'emploi.

Le second thème est celui de la redéfinition du service public. La construction européenne a pour effet positif de nous obliger à repenser des notions qui, pour nous être familières, ne sont pas pour autant dépourvues d'ambiguïté. La nature de l'intérêt général poursuivi, le contenu précis des missions particulières qui peuvent limiter le jeu de la concurrence, le mode de financement de ces missions, doivent, dans chaque secteur, faire l'objet de dispositions précises. Ce travail a été réalisé dans le domaine des télécommunications. Il peut encore y être approfondi. Il reste à accomplir pour l'énergie et pour La Poste.

Ce peut être l'occasion de préciser plus clairement, non seulement les prestations que le service public doit fournir à la population, mais aussi les intérêts collectifs à promouvoir dans chaque secteur et la contribution que celui-ci peut apporter à la mise en oeuvre des grandes politiques nationales dans les domaines de la lutte contre l'exclusion, de la protection de l'environnement et de l'aménagement du territoire.

Ce peut être aussi l'occasion d'adjoindre aux principes traditionnels de fonctionnement du service public (continuité, adaptabilité, égalité), ceux qu'appellent en matière de transparence et de concertation notamment, les exigences nouvelles de notre temps.

Un troisième thème de réflexion est celui de l'organisation de l'action publique. Est apparue ici une notion nouvelle, celle de régulation, liée à l'introduction de la concurrence dans des activités jusqu'alors monopolistiques. Elle doit trouver sa place dans un droit français auquel elle n'était pas familière.

Mais l'action publique ne se réduit pas nécessairement à la régulation et il n'existe pas non plus un modèle unique de régulation. La gamme des solutions est donc largement ouverte. Il ne s'agit pas seulement de choisir entre une régulation par le conseil de la concurrence, par une autorité indépendante ou par une structure administrative. Il s'agit aussi, et peut-être d'abord, d'articuler la régulation avec la définition des orientations à long terme des politiques publiques, avec la mise en place d'un système pluraliste et transparent d'évaluation et avec le contrôle exercé par l'Etat sur les opérateurs publics.

Notre système d'action publique n'est pas sans faille sur au moins certains de ces points. Quelques exemples récents l'ont montré. Il n'est sans doute pas inutile de réfléchir aux moyens d'y remédier.

Quatrième et dernier thème, celui de l'avenir de nos grands opérateurs publics. Ils ont occupé, tout au long du demi-siècle qui s'achève bientôt, une place centrale dans le dispositif du service public. Ils ne sont certes pas sans défauts mais ils n'ont dans l'ensemble nullement démérité. Les voici, demain, placés dans un nouveau contexte, dessaisis de certaines prérogatives de puissance publique, confrontés à de nouveaux arrivants, mais se voyant offrir des perspectives stimulantes de développement au delà de nos frontières. Ce ne serait pas pour eux une ambition déraisonnable que de prétendre devenir des opérateurs de référence de l'Europe des réseaux.

L'enjeu de la période qui vient est donc pour eux considérable. Il va leur falloir s'adapter à un univers concurrentiel tout en gardant leur culture de l'intérêt général. Ils devront se voir reconnaître la même liberté de mouvement que leurs concurrents, mais ils conserveront l'essentiel de la charge du service public. Ils devront améliorer leur compétitivité tout en préservant le statut de leur personnel.

Autant de défis qui ne seront relevés qu'à partir d'un renouvellement en leur sein du dialogue social. Celui-ci est certes loin d'être encore assuré, mais on peut, me semble-t-il, commencer à en voir les premières esquisses.

Tels sont quelques uns des thèmes dont vous allez débattre au cours d'une journée particulièrement chargée puisqu'elle verra se juxtaposer deux tables rondes générales et trois tables rondes sectorielles et sera ponctuée par les interventions de hauts responsables français et européens.

Je remercie par avance tous les participants de bien vouloir se plier à la discipline des débats et je ne doute pas que, de la qualité et la pluralité de leurs apports, la réflexion sur notre sujet sortira fortement enrichie.

Allocution d'ouverture

Dominique STRAUSS-KAHN

Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie

Allocution d'ouverture

Dominique STRAUSS-KAHN

Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie

C'est un plaisir pour moi de vous accueillir à Bercy pour ce colloque sur le service public. Un sujet qui, si j'en crois l'assistance nombreuse est mobilisateur et, je l'espère, fédérateur ! Le ministère de l'Economie et des Finances est particulièrement heureux d'être devenu aussi celui des Postes et Télécommunications et, à travers l'Industrie, celui de l'Energie. Avec vous, Bercy s'ouvre au coeur de notre volonté industrielle, au coeur de notre cohésion sociale.

Cette participation nombreuse illustre l'actualité de ce sujet et la qualité des intervenants qui sont aujourd'hui réunis.

Le colloque qui nous réunit aujourd'hui se veut une approche pragmatique et ouverte d'un sujet qui est volontairement ciblé sur trois secteurs d'activités relativement homogènes : l'énergie, la Poste et les télécommunications.

Les tables rondes qui vont le ponctuer regroupent élus, entreprises, syndicats et consommateurs. Chacun, je le souhaite, pourra y exprimer sa vision du service public, des enjeux qui s'y attachent.

Ouvrir un tel colloque revient en quelque sorte à tracer le contexte dans lequel vont prendre place vos débats.

Les services publics français de l'énergie, de la Poste et des télécommunications sont un sujet de fierté.

Que ce soit le défi de l'après-guerre, période où il s'agissait de reconstruire les infrastructures de base, le défi des chocs pétroliers, après lesquels il a fallu que la France bâtisse son indépendance énergétique, ou le défi du téléphone pour tous des années 70, les entreprises françaises de service public ont été à la hauteur.

Bien mieux, elles ont su devenir des références internationales : EDF est le premier producteur et le premier exportateur d'électricité, GDF le premier acheteur de gaz naturel, France Télécom le quatrième opérateur mondial, La Poste le premier opérateur européen en termes de trafic traité.

Le service rendu par ces entreprises est globalement bien perçu des Français tant en termes de prix que de qualité. Partie du pacte républicain, il contribue activement à une politique d'aménagement du territoire et de cohésion économique et sociale.

En outre, ces services publics ont largement contribué à l'émergence d'une industrie nationale de biens d'équipement qui compte parmi les plus importantes, les plus performantes et les plus innovantes du monde.

Mais nous sommes maintenant à la croisée des chemins : l'accélération des évolutions technologiques et l'internationalisation croissante entraînent, indépendamment des contraintes juridiques, l'irruption de la concurrence.

L'accélération du développement des industries de réseaux résulte, dans certains cas, de l'apparition de nouvelles technologies, et dans d'autres, de l'achèvement de la phase de construction des grands réseaux dans la plupart des pays industrialisés.

Partis d'une situation de pénurie, nous en sommes arrivés à une situation d'abondance où le progrès technologique vient renouveler de plus en plus rapidement le contenu du service attendu

et multiplier les acteurs potentiels. Les trois tables rondes sectorielles rendront compte dans le *détail de cette évolution*.

S'agissant des télécommunications, l'évolution technologique est évidente : ligne à haut débit, réseaux mobiles, bientôt téléphonie satellitaire ... Le service évolué prend une part de plus en plus importante pour attirer et fidéliser la clientèle.

S'agissant de l'énergie aux côtés du choix nucléaire, la situation nouvelle créée par des prix du gaz, semble-t-il durablement bas, rend les choix énergétiques à l'horizon 2010 notablement plus ouverts qu'hier. De nouvelles exigences environnementales appellent des arbitrages publics dont on ne mesure peut-être pas encore toute l'importance.

Le service postal, enfin, n'échappe pas lui non plus à cette nouvelle donne, demande de plus en plus forte de services nouveaux (courriers express, suivi informatique des envois), concurrence avec de nouveaux modes de communication (fax, mél), réduction de la correspondance des particuliers au profit du téléphone.

Plus encore que l'innovation technologique, c'est la mondialisation économique qui aux yeux de certains remettrait en cause le « service public à la française ». Je n'en crois rien.

Permettez-moi d'abord de vous faire part d'une anecdote. Début février, Bill Gates est venu à Paris et après une réunion de travail, nous avons tenu une conférence de presse commune ici même. Bien évidemment la question lui a été posée de savoir s'il aurait pu créer Microsoft en Europe en dépit du poids des réglementations et des charges sociales. Et à la surprise de l'auditoire, il a répondu que la qualité du système éducatif et celle du service de télécommunications lui importaient plus que le niveau des impôts ou des charges sociales.

Cette anecdote exprime à mes yeux une vérité que les libéraux tendent à occulter : ce qui compte, pour un investisseur, ce n'est pas le montant de l'impôt qu'il acquitte. C'est la comparaison entre cet impôt ou le prix qu'il paye et la qualité des biens publics qu'il acquiert en échange : par exemple l'usage des sources d'énergie, des routes, des voies ferrées, des postes et des télécommunications, des laboratoires, et bien entendu l'emploi d'une main-d'oeuvre bien formée.

La logique de l'intégration est donc plus de mettre les Etats en concurrence pour la fourniture de biens et de services publics de qualité que de les entraîner dans une spirale généralisée de défiscalisation compétitive ou de dégradation des services publics.

Cette concurrence est nouvelle. Elle impose une contrainte d'efficacité à des administrations et des entreprises qui ont grandi dans la culture du monopole. Elle doit être délimitée et encadrée. Mais elle n'est pas foncièrement malsaine, et nous n'avons pas à redouter que les services publics soient, aujourd'hui plus qu'hier, soumis à une contrainte d'efficacité. Je crois en effet que loin d'être une survivance, ces services publics, et notamment les infrastructures, sont un des très grands atouts de nos économies dans la concurrence internationale. Ce qui, en effet, garantit le haut niveau de productivité d'une économie développée, et donc le revenu de ses habitants, c'est moins la productivité individuelle des équipements que l'exceptionnelle densité de compétences qu'elle réunit.

Les économistes, qui redécouvrent la géographie, nous montrent comment cette densité génère de la croissance, en dépit du coût élevé de la main-d'oeuvre dans les régions les plus actives. Or cette densité est largement faite de services publics : ceux qui gèrent les infrastructures bien-sûr,

mais aussi ceux qui forment les hommes, financent la recherche, administrent le territoire, ou disent le droit. Ces services concourent donc, tout autant que les entreprises, à la compétitivité de l'économie et au revenu des citoyens.

Je suis donc convaincu que les services publics sont une chance pour la France face à la mondialisation, si nous savons éviter à la fois l'immobilisme et la logique du « tout marché », si nous savons, en un mot, réinventer le service public.

Une chance car, si nous savons les faire évoluer comme évoluent les attentes de nos concitoyens, les services publics resteront, à travers les grands principes d'universalité, d'égalité d'accès et de continuité, des facteurs irremplaçables de cohésion sociale et territoriale, et de compétitivité économique. Car le service public peut être, si nous le voulons, le moyen de concilier nos valeurs républicaines d'égalité et de solidarité avec les conséquences de la mondialisation.

Et donc un double défi à relever :

- pour les entreprises en charge des services publics, qui doivent tenir leur rang dans le monde, demeurer à la pointe de l'innovation, de la qualité du service et de l'efficacité ; et qui doivent plus que jamais être exemplaires en termes de transparence, de bonne gestion et de dialogue social.
- pour les pouvoirs publics qui doivent faire en sorte que les missions de service public soient clairement définies, et que, là où se développe la concurrence comme là où demeurent des monopoles, la régulation soit organisée, dans des conditions à la fois économiquement pertinentes et transparentes, dans l'intérêt des usagers, des consommateurs et des entreprises. Vous aborderez d'ailleurs cette question essentielle de la régulation dans l'une de vos tables rondes.

J'ai le sentiment d'avoir abordé beaucoup de sujets et le regret de n'avoir pu les approfondir.

Permettez-moi simplement, pour conclure, de me féliciter que cette manifestation puisse se tenir ici, à Bercy.

Vous savez en effet qu'autour des administrations industrielles et financières j'entends faire du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie un grand ministère de la production : les secteurs de l'énergie, de La Poste et des télécommunications sont au coeur de la compétitivité de notre économie, donc de la croissance solidaire. Vous comprendrez donc aisément l'importance que j'attache aux thèmes qui seront abordés aujourd'hui.

Allocution

Edith Cresson

*Ancien Premier Ministre,
Commissaire européen chargé de la Science, de la Recherche,
du Développement, de l'Education et de la Formation*

Le débat sur la place et les évolutions des entreprises de service public a traversé l'Europe depuis vingt ans sous des formes variées, prenant un tour tantôt à dominante sociale, tantôt à dominante économique.

Dans ce débat, la France a le plus souvent mis en avant la spécificité d'un service public « à la française ».

Si le débat a pris une forme et une acuité particulière en notre pays, c'est sans doute que sa dimension culturelle y était plus marquée qu'ailleurs et cela pour au moins trois raisons.

Préserver nos valeurs et sortir d'un débat trop spécifiquement français.

Tout d'abord, il faut se souvenir qu'au cours de la période de reconstruction, puis pendant les trente glorieuses, nos entreprises de service public ont été intimement liées à la plupart des grandes réussites du pays. Moteur essentiel de notre croissance au cours de ces années-là, elles ne peuvent plus aujourd'hui jouer ce rôle qui les avait « sacralisées » aux yeux de nos concitoyens, et cela du fait de l'existence d'un marché unique européen, de la mondialisation des échanges et de l'irruption des technologies nouvelles.

Un deuxième aspect, et qui n'est pas le moindre, a souvent faussé le débat. La tendance à confondre la mission de service public avec le statut juridique des organismes qui la remplissent ou les conditions statutaires des agents employés par ces organismes n'a pas été sans conséquences.

Enfin, il y a, une spécificité qui nous distingue de nos partenaires, à savoir une doctrine française du service public. Cet aspect de la question est le plus ancien, il n'en est que plus solidement ancré dans nos moeurs. En confiant, au fil des décennies à l'entreprise de service public, la mission de répondre à des besoins sociaux fondamentaux ou de garantir au quotidien des libertés indispensables, la société française lui a donné une place et une visibilité des plus importantes. Au point qu'il a longtemps été perçu comme une des conditions de base à l'exercice de la citoyenneté.

Il nous faut faire preuve de la plus grande créativité, tout mettre en oeuvre pour développer une véritable capacité d'innovation, tant technologique que sociale afin de mieux répondre à la question centrale qui est celle du service effectivement rendu au public selon ses besoins et ses demandes.

Des besoins qui peuvent bien sûr varier dans le temps mais aussi dans l'espace.

Des demandes qui manifestent des habitudes culturelles et des perceptions très contrastées selon les pays.

Et de cette variété de rythmes et de perceptions, il nous faut bien sûr tenir compte.

Mieux définir le service d'intérêt général et sa place dans le jeu économique et social.

A cet endroit, se pose alors le problème de la légitimité et du niveau auquel doit se situer l'appréciation des évolutions à conduire. Les réponses ne sauraient être ni uniformes ni globales.

C'est pourquoi, la Commission européenne répond sans aucune ambiguïté : ce sont les Etats membres qui ont seuls la légitimité pour effectuer les grands choix et conduire les orientations principales, la Commission ne veillant qu'aux conditions dans lesquelles s'exerce la concurrence,

ou bien se contentant d'agir comme aiguillon, pour pousser à la définition de missions trop souvent encore ambiguës.

Ceci a conduit la Commission européenne à prendre clairement position sur deux points essentiels :

Le premier concerne la dimension culturelle du problème. Les services d'intérêt général sont en effet au coeur du modèle européen de société, comme l'a souligné la Commission dans un avis de 1996. Ils reflètent les valeurs communes et répondent à des intérêts qui sont ceux du citoyen. En tant que tels, ils doivent être pérenniser, c'est-à-dire accompagner dans leurs mutations.

Le second, qui fait plus particulièrement l'objet de la table ronde de ce matin, touche à la réalisation d'un équilibre entre les objectifs du grand marché (libre circulation, efficacité et dynamisme économique) et la prise en compte effective des critères d'intérêt général qui intéressent le citoyen.

C'est pourquoi je vous proposerai d'articuler votre débat d'aujourd'hui autour de deux axes de réflexion qui me semblent fondamentaux :

- d'une part, identifier mieux ce qui définit le service d'intérêt général, ses spécificités par rapport au simple jeu du marché et les réponses qu'il doit apporter aux citoyens, c'est-à-dire préciser le contenu de sa légitimité ;
- d'autre part, dessiner les conditions de son évolution nécessaire et la nature de ses interactions avec le secteur proprement commercial.

Si l'avenir de ces services passe par un effort de rénovation et de redéploiement, il passe également par sa capacité à répondre à de nouveaux besoins et aux mutations en cours dans nos sociétés.

Ceux-ci sont faciles à décrire dans leurs grandes lignes. J'en rappellerai les principales.

- la modification en profondeur des comportements des consommateurs qui tendent très légitimement, plus que par le passé, à faire valoir leurs droits et leurs exigences en matière de choix, de prix et de qualité ;
- l'évolution des calculs et des stratégies des entreprises utilisatrices qui les entraînent à rechercher l'accès à des tarifs compétitifs ;
- la mobilisation, plus aisée que pendant la période de reconstruction après-guerre, de financements privés pour l'entretien et le développement des réseaux d'infrastructure qui dégagent peu à peu les Etats des obligations qu'ils s'étaient fixées en ces domaines ;
- et enfin l'émergence de nouvelles technologies qui rendent souvent caduque la pertinence des monopoles nationaux tels qu'ils ont été conçus il y a cinquante ans environ.

Il n'est pas, en revanche, concevable d'en effacer des pans essentiels ou d'en étouffer le développement au prétexte qu'ils entreraient mal dans des critères économiques proclamés indiscutables. Au contraire, c'est de la persistance de cette forme de services, et davantage encore

de leur pertinence que dépend l'équilibre indispensable entre la compétitivité de notre économie et la *solidarité sociale*, entre le principe d'égalité citoyenne et l'obligation d'efficacité.

Votre réflexion pourrait s'appliquer à la notion de ce que pourrait être des objectifs d'intérêt général, par exemple :

- l'universalité des services,
- la solidarité, entre les citoyens ou les territoires, qui implique notamment des politiques de tarification qui ne seraient pas fondées exclusivement sur le fonctionnement du marché ;
- la préservation de l'environnement ;
- la protection des consommateurs qui oblige à concevoir une réglementation qui ne soit pas seulement nationale mais étendue au niveau européen pour préserver l'égalité de traitement entre les entreprises ;
- le caractère structurant d'un certain nombre d'activités de service, dans le domaine de l'aménagement du territoire, des services publics locaux ou en matière d'éducation ;
- la notion de biens détenus en commun : il existe en effet des missions d'intérêt général qui sont « indivisibles », par exemple la sécurité, la recherche scientifique de base, l'éducation ou la culture. Laisser ces fonctions dans leur totalité au secteur privé est impossible puisqu'on ne peut faire payer volontairement à un individu un bénéfice partagé par tous.

On le voit, les mutations en cours inscrivent les services publics dans une nouvelle dimension.

Elle s'inscrit d'abord dans l'espace. Et, c'est à ce titre que les coopérations et les coordinations, que j'évoquais à l'instant, rencontrent leur objectif. L'échange d'expériences à partir de situations contrastées, l'effort de formation des femmes et des hommes conçus à cette échelle, voilà deux exemples de ce que le cadre communautaire doit pouvoir apporter.

Il en est de même de l'évaluation et du contrôle de la qualité du service rendu. Aujourd'hui, nombre d'entreprises font appel à des techniques d'évaluation de leur impact en ce domaine par le biais de différentes techniques. Ces expériences ont pourtant un défaut, celui de la discontinuité, qui rend les résultats obtenus peu homogènes et donc difficile à exploiter.

L'étalonnage des performances, puisque c'est le nom que l'on donne à l'une de ces techniques parmi les plus éprouvées, demeure encore insuffisamment développé et c'est l'un des objectifs de la Commission d'inciter à l'établissement d'indicateurs et de critères communs ainsi que d'un réseau d'information et d'un système de gestion des données européens. Le récent rapport de la Commission sur le service universel des télécommunications va dans ce sens. Ceci ne doit pas nous faire oublier qu'actuellement ce genre de démarche est déjà emprunté par quelques grands services au niveau européen. C'est entre autres le cas de La Poste et des entreprises de distribution d'énergie électrique.

Une autre dimension réside dans l'évolution de la nature des services attendus par les citoyens.

Les nouvelles technologies ont commencé à faire apparaître des besoins qui ne peuvent déjà plus s'insérer dans le cadre national. Il s'agit bien sûr en tout premier lieu de la demande en matière d'audiovisuel, de données ou de télécommunication.

Je souhaiterais m'attarder un instant sur une question qui illustre de façon claire la démarche et les précautions qu'il nous faut prendre en ce domaine particulièrement sensible que représente la télévision.

La télévision publique est exemplaire à plus d'un titre de ce qu'on doit admettre sous l'expression « service d'intérêt général ». Les considérations d'intérêt général dans ce secteur concernent le contenu de ce qui est diffusé, en liaison avec les valeurs morales et démocratiques. Ceci comprend, par exemple, le pluralisme, la déontologie de l'information, la protection de la personne. Outil de masse, il est fondamental dans la création et l'épanouissement du lien social. Sans nier que cette activité soit également commerciale, il est indispensable qu'elle ne soit pas orientée exclusivement vers le profit.

C'est pour cette raison que lors du débat sur le Nouveau Marché Transatlantique, je suis intervenue avec succès pour que la Commission s'engage à préserver complètement l'exception audiovisuelle obtenue lors de l'Uruguay Round.

Plus largement, j'ai également demandé que soit clairement affirmé que ces négociations éventuelles ne devraient en aucun cas remettre en cause l'acquis communautaire dans le domaine de la fourniture de services d'intérêt économique général, ni l'autonomie de l'Union pour promouvoir à l'avenir ces services, selon les termes même du traité d'Amsterdam.

Cette autonomie est essentielle pour faire vivre et évoluer le service d'intérêt général. Il nous faudra en effet pouvoir prendre en compte de nouveaux besoins sociaux qui sont sans commune mesure avec ce qui s'imposait à nous au cours des dernières décennies. Par exemple : une véritable politique de la ville, du développement local ou de l'environnement.

Les axes de travail de la Commission

C'est dans ce contexte, et partant de tous ces constats, que la Commission européenne s'est fixé trois axes de travail :

- la valorisation des actions engagées pour le marché intérieur et la compétitivité européenne par la mise en place d'outils d'évaluation du fonctionnement, des performances et de la compétitivité des services d'intérêt général, par une approche graduelle et concertée avec les différents acteurs y compris les consommateurs ;
- le renforcement de la solidarité et de la coordination pour les secteurs à dimension transnationale ou liés à des enjeux européens ;
- la mobilisation des instruments communautaires, en faveur de ces services, sur la base notamment du schéma de développement de l'espace communautaire et d'une recherche scientifique et technologique au service du citoyen européen.

Pour conclure, je voudrais dire que la France a de nombreuses raisons d'être fière de la manière dont sont remplies ses missions de service public, tant par le secteur privé que par le secteur public. Ils portent, en effet, en eux un ensemble de valeurs consensuelles de cohésion sociale, d'égalité et inspirent notre conception d'aménagement du territoire.

Ce qui représente un avantage culturel indéniable peut également devenir un handicap *économique* si ce modèle français devait heurter de front un modèle européen qui en est souvent très éloigné dans ses fondements.

La France doit faire évoluer ses services publics en affirmant les valeurs du service universel.

Cette évolution est indispensable. Les structures doivent s'adapter pour mieux bénéficier de ce qu'apporte le fonctionnement de la concurrence. Elle représente pour eux une chance de développement sans précédent pour peu que les règles du jeu soient parfaitement fixées. Si nous voulons valoriser les compétences remarquables et le savoir-faire des équipes qui les font vivre, il nous faut accepter de sortir d'un triple carcan, géographique, juridique et technologique.

Dans le même temps, les missions et les valeurs d'universalité, de cohésion et d'égalité doivent être maintenues.

Parallèlement, l'Europe doit manifester plus clairement une conception vivante du service universel en recherchant aussi souvent qu'il est possible et utile l'application du principe d'adaptabilité.

C'est dans cet équilibre, dans ce dialogue permanent que nous pourrons progresser au rythme que nous commande les mutations en cours à l'aube du XXI^e siècle, en répondant au mieux aux besoins et aux attentes de nos concitoyens.

Séance plénière :

CONCURRENCE, SERVICE PUBLIC ET EUROPE

Cette séance plénière a été présidée par Edith CRESSON

Etaient présents :

- Michel Bon, président de France Télécom
- Paul Emaer, secrétaire général adjoint de la confédération syndicale des familles
- François Jaclot, membre du directoire de Suez-Lyonnaise-des-Eaux
- Frédéric Jenny, vice-président du Conseil de la concurrence, professeur d'économie (ESSEC)
- Jean Lapeyre, secrétaire général adjoint de la Confédération européenne des syndicats
- Gisèle Moreau, député européen
- Cette séance a été animée par Gérard Leclerc

Gérard LECLERC

Nous allons maintenant entamer notre première séance plénière, en privilégiant le dialogue et les échanges. Tout d'abord, comment peut-on concilier concurrence et service public ?

Michel BON

C'est à mon sens facile et le secteur des télécommunications l'a bien montré. La clef de voûte du système classique est la péréquation. Lorsque la concurrence apparaît, le système devient bancal car ceux à qui on fait trop payer se tournent vers la concurrence... A ce moment-là, des changements sont nécessaires. Le législateur doit alors, comme il l'a fait dans le cas des télécommunications, définir de façon précise ce qu'est le service public. En France, nous avons mis l'accent sur l'aménagement du territoire et l'accès au téléphone pour les plus défavorisés. Les contraintes de service public ont un coût et ce coût est réparti entre les opérateurs, Bruxelles parle en l'espèce de service universel.

La démocratie gagne de cette clarification. Les bénéficiaires de la péréquation l'étaient au terme de processus opaques et sans quantification. Dans le cadre de la loi et du service universel, la décision d'aider revient au politique, et chacun sait quel est son coût.

Paul EMAER

Selon moi, le consommateur plébiscite la concurrence. En fait, ce plébiscite est surtout le fait des consommateurs qui ont du pouvoir d'achat. En tout état de cause, les personnes recherchent toujours le meilleur rapport qualité/prix. En d'autres termes, le consommateur normal est ultra-libéral, il ne sait dire que « vive la concurrence ! ». La Commission entend d'ailleurs constamment ce genre de discours... Le consommateur a donc naturellement la vue basse. Mais, fort heureusement, il a aussi un cerveau et il s'en sert parfois, avec l'aide d'organisations syndicales ou d'associations de consommateurs. Il faut apprendre à ces derniers qu'il se passe quelque chose avant et après l'acte d'achat, alors qu'ils ne pensent qu'à acquérir les produits au meilleur prix ! Oublier ce qui se produit avant l'acte d'achat revient à entraîner des crises comme celle de la vache folle. Oublier ce qu'il y a après l'acte d'achat revient à ignorer systématiquement le problème des déchets. Ceux qui réfléchissent méritent donc le titre de consommateurs-citoyens.

Les comportements des consommateurs sont les mêmes face aux services publics : ils veulent tout simplement bénéficier de prestations de grande qualité, à un prix adapté. Nous sommes tous comme cela ! Reste un problème : tous les consommateurs ne sont pas égaux et ne disposent pas des mêmes moyens. Pourtant, la jouissance de certains biens et services est indispensable. Elle est tellement indispensable qu'on en a fait un droit. Peut-on ainsi se passer d'énergie, de logement, de formation, de sécurité ? Il s'agit de droits universels, sans lesquels nous ne sommes plus des citoyens !

A mon sens, les missions de service public sont des outils permettant à tous d'exercer ces droits au quotidien. Les services publics sont donc indispensables, d'autant qu'ils sont aussi un facteur de solidarité nationale. Nous évoluons dans un monde qui nous entraîne à consommer toujours plus de marchandises. Des menaces existent donc. Prévoir des tarifs spéciaux pour les exclus revient à nier les bases du service public.

En Europe, les consommateurs sont négligés. Je crois que la Commission ne doit pas se laisser atteindre par le « syndrome de Brigitte Bardot » : les consommateurs ne sont pas des bébés phoques qu'il faut simplement protéger. Ce sont des citoyens qui veulent vivre en Europe. Dès lors, le service public européen est incontournable. Il s'agit en fait de produire autrement pour que chacun ait le droit de vivre.

Gérard LECLERC

Le groupe Suez-Lyonnaise-des-Eaux est présent en France et en Belgique. Comment vivez-vous cette situation ?

François JACLOT

Notre groupe veut devenir un acteur mondial dans les services de proximité. Ces métiers évoluent sous l'effet d'un recours accru à la gestion déléguée, des privatisations, de l'impact croissant de l'internationalisation... Les points à prendre en compte sont nombreux. On peut remarquer que l'électricité en Belgique est totalement privée, à la différence de l'eau, alors que la situation en France est exactement inverse !

Pour l'eau, la concurrence peut être appréciée à deux niveaux. Le premier niveau renvoie au mode de gestion, et la gestion déléguée se développe de plus en plus. Notons par ailleurs que les appels d'offres, sous le contrôle d'organismes internationaux, sont de plus en plus fréquents. C'est la deuxième forme de concurrence.

Pour l'énergie, la situation de la Belgique est très particulière. Il n'y a pas de monopole de production, même si la part de marché de Tractebel est proche de ... 97 %. Le seul monopole est celui de la distribution par des acteurs intercommunaux mixtes. Les coûts de production sont très faibles. En outre, la Belgique respecte les contraintes communautaires en matière de taux d'ouverture.

Les Etats-Unis vivent un bouleversement complet. La chaîne de la valeur ajoutée dans l'électricité évolue chaque jour et il semble que les modes de production soient de plus en plus décentralisés et de moins en moins coûteux en kW/h. Dans le même temps, l'expérience de Suez-Lyonnaise aux Etats-Unis, sur le trading d'énergie ou la cogénération, sera utile en Europe. Notre groupe envisage donc de réelles opportunités en Europe.

Frédéric JENNY

Selon moi, cinq thèmes sont importants.

Le droit européen protège la légitimité du service public. Les articles 222, 90 ou 92, 77 du Traité en sont autant de preuves fortes. Le pessimisme absolu n'est donc pas de mise.

La définition du service public est-elle ambiguë ? Selon Claude Henry et Elie Cohen, la notion d'exclusion, tout ce qui contribue à la cohésion sociale et l'utilisation équilibrée des ressources dans un cadre efficace permettent de cerner le service public. Il s'agit là de notions fonctionnelles. La France fait aussi prévaloir une vision organique du service public. Dès lors, comment interpréter les exceptions au principe de concurrence ? Le principe de concurrence a presque une valeur constitutionnelle. Nous devons réconcilier ces deux problématiques. En d'autres termes, nous nous trouvons face à un problème de frontière. Nous avons donc besoin d'une définition

précise du service public, qui est du ressort des Etats, respectant le principe de proportionnalité, la transparence et l'absence de transferts injustifiés.

Cela suppose de nécessaires précisions sur ce que font les entreprises publiques, au-delà du principe de transparence. En définitive, il ne s'agit pas de démoniser le débat service public/concurrence.

Jean LAPEYRE

Je tiens d'abord à souligner que l'Europe ne peut pas et ne doit pas être uniquement un projet économique et monétaire. Elle doit avoir un modèle de développement, modèle dans lequel les services publics sont présents. Lorsque nous défendons ces services publics en Europe, nous défendons l'intérêt général. Les services publics sont des facteurs de citoyenneté, de solidarité... Les critères de convergence ont sans doute été trop nominaux et ont affaibli les services publics, par le biais de restrictions budgétaires généralisées. C'est pourquoi les services publics doivent être défendus à partir de leur mission.

Amsterdam a introduit quelques corrections, qui sont autant de progrès : l'introduction d'un chapitre « emploi » et la résolution qui a abouti au sommet de Luxembourg. En outre, le Traité reconnaît un service d'intérêt économique général. C'est un des moyens d'éviter

que le dogme du droit de la concurrence marque la fin des services publics. Bien évidemment, ces derniers doivent être efficaces. A cet égard, la taille des services publics n'est pas en cause. Il s'agit avant tout de prendre en compte leurs missions, de concert avec les pouvoirs publics.

Dans le même temps, les services publics nationaux doivent s'interconnecter et assurer des fonctions transnationales en Europe. La CES soutient donc la réalisation des infrastructures nécessaires aux réseaux européens. La spécificité de chacun constitue en fait la richesse commune. Le service public à la française n'est pas meilleur que le service public à la suédoise : ils doivent se compléter sur la base de valeurs communes. En tout état de cause, il ne faut pas confondre service universel et service minimum. L'harmonisation des services publics en Europe suppose de laisser une grande place à la négociation collective, cette négociation devant sortir du strict cadre national. Cela implique de renforcer l'éducation et la formation, d'autant que les technologies se renouvelleront de plus en plus rapidement. L'harmonisation suppose aussi une vraie transparence et la sensibilisation des travailleurs européens au service public.

Gisèle MOREAU

Les services publics doivent clairement évoluer. Encore faut-il définir dans quel sens. Précisons d'abord le contexte général. Outre la formidable pression des marchés financiers, il faut mettre l'accent sur la montée des exigences sociales et démocratiques. Ce point est fondamental et permettra de contrer la pression des marchés financiers.

Il y a quelques jours, les organisations syndicales d'EDF et de GDF ont organisé une rencontre sur le service public. Un orateur a indiqué qu'il fallait être aussi innovants que les grands pionniers de 1945. Je crois que cela est vrai, notamment pour contrebalancer l'action de la Commission européenne, qui est très libérale par nature. Les répercussions de l'économie de marché non maîtrisée sont connues de tous : 18 millions de chômeurs en Europe, des

changements politiques majeurs (Grande-Bretagne, France)... Dans un tel contexte, les réflexions sur les services publics prennent toute leur importance, d'autant que de nouveaux projets de traités ultra-libéraux apparaissent, comme pour l'AMI.

Nous devons donc être offensifs et ne pas nous contenter de « défendre » le service public. Dans cet esprit, j'ai été frappée par l'inquiétude des personnels des entreprises publiques. Ils ne savent pas ce que les entreprises vont devenir.

Enfin, comme Monsieur Strauss-Kahn l'a dit, la compétitivité d'un pays dépend aussi des services qu'il offre. Il s'agit donc d'autant d'atouts pour les futurs services publics.

En guise de conclusion, je voudrais insister sur quelques points. Plus que la concurrence, génératrice de gâchis, nous devons privilégier la coopération. Il faut privilégier une harmonisation par le haut des statuts et imposer une clause de non-régression. Nous ne pourrions pas faire les services publics de demain sans les personnels ou, pire, contre eux ! Enfin, les services publics doivent répondre aux besoins nouveaux, sachant que les besoins fondamentaux de la personne sont de plus en plus vastes.

Le temps est donc venu d'engager le débat national, avec tous les acteurs. En outre, les services publics peuvent devenir la contribution de la France pour que l'Europe prenne une autre direction, plus sociale.

Gérard LECLERC

Michel Bon, votre entreprise a dû faire face à l'arrivée de la concurrence. Qu'est-ce que cela a changé ?

Michel BON

L'essentiel de ma vie professionnelle a été consacré à gérer des entreprises en concurrence. J'ai donc des éléments de comparaison avec ce que j'ai trouvé en 1995 à France Télécom, c'est-à-dire la gestion d'un monopole. Les différences sont importantes. En monopole, la raison d'être de l'entreprise n'est pas le client, mais ce qui a légitimé la création du monopole, c'est-à-dire le réseau, électrique, téléphonique ou ferroviaire.

Les acteurs les plus puissants dans ces entreprises ne sont donc pas ceux qui répercutent la volonté du client, mais ceux qui peuvent compromettre le fonctionnement du réseau : les ingénieurs, sans qui il ne marcherait pas et les syndicats, qui peuvent le bloquer.

D'autre part, l'Etat est un actionnaire singulier. A la différence d'un actionnaire privé, qui ne poursuit aucun autre objectif que patrimonial, à travers le succès de l'entreprise, l'Etat actionnaire poursuit beaucoup d'autres objectifs qui peuvent l'amener à arbitrer, légitimement, contre l'intérêt de son entreprise publique.

Je ne porte pas là de jugement de valeur, je me borne à constater des différences et à essayer de les expliquer pour comprendre ce qui se passe quand ces monopoles voient arriver la concurrence.

Alors, le client prend le pouvoir et l'organisation comme la gestion de l'entreprise publique doivent changer, sous peine d'échec face à des concurrents qui, eux, auront mis le client au coeur de l'entreprise. L'une des difficultés majeures de cette évolution vient de ce que ceux qui dominaient l'entreprise, ingénieurs, syndicats, Etat, n'y sont évidemment pas très favorables, puisqu'elle réduit leur pouvoir.

Mais ce qu'est en train de vivre France Télécom montre que cette évolution n'est pas inaccessible.

Gisèle MOREAU

Le client est-il toujours le roi face aux entreprises privées ? Je ne crois pas... Par ailleurs, je pense que le terme de client est lié à la notion de solvabilité. Comment concilier cette solvabilité à l'exercice des droits fondamentaux ?

Michel BON

Le client est roi car s'il s'en va, l'entreprise meurt !

François JACLOT

A mon sens, le service est la notion la plus importante de notre débat. Lorsque des villes décident de confier la gestion de leur service d'eau à des opérateurs privés, elles savent qu'elles ont une chance raisonnable d'améliorer la qualité de service, voire de diminuer les prix. En France, pour l'énergie, notre filiale Elyo s'est développée en profitant des interstices du système. L'exemple de la cogénération est très significatif.

Jean LAPEYRE

Peut-on dire aux Britanniques que la privatisation de l'eau a été un facteur de progrès ? Je ne crois pas ! La seule chose qui a augmenté est connue : c'est le salaire des principaux dirigeants !

François JACLOT

Je parlais de gestion déléguée, dans le cadre de contrats qui fixent les obligations du concédant, notamment vis-à-vis des usagers.

Frédéric JENNY

Les exemples ne manquent pas de cohabitation réussie entre des services publics et des activités privées au sein d'une même entreprise. La Poste exerce par exemple des activités privées. Dans les industries de réseaux, comment s'assurer que l'opérateur ne met pas en œuvre des prestations

très chères pour éliminer les concurrents ? Là encore, le droit commun apporte des réponses appropriées.

Pour répondre à Madame Moreau, qui a opposé concurrence et coopération, je note que 95 % des alliances stratégiques sont autorisées au nom du droit de la concurrence.

Paul EMAER

L'affrontement entre les services publics et les activités privées ne facilitent pas la gestion de l'entreprise. Cette pression est permanente et peut s'exercer au détriment des missions de service public. Ainsi, dans un bureau de poste, je vois que la pression existe au quotidien entre services publics et activités privées. Les dirigeants doivent être attentifs à ce point.

Michel BON

La présence de l'Etat dans le capital de France Télécom n'est pas un handicap selon moi. En effet, des synergies sont possibles. Ainsi, les pouvoirs publics souhaitent développer Internet et s'appuient pour cela sur France Télécom, dont ils détiennent encore 75 % du capital.

Pour ce qui est de l'opposition éventuelle entre service public et tâches privées ils se renforcent mutuellement plus qu'ils ne s'opposent. C'est bien pour résister à ses concurrents privés que France Télécom est maintenant ouverte à ses clients tout le samedi et tard le soir. C'est bien sûr plus exigeant pour nos salariés. Mais c'est un évident progrès du service au public.

Gérard LECLERC

Quid de la participation des consommateurs à la définition des services publics ?

Gisèle MOREAU

Le client qui paye le plus est le mieux servi : voilà la règle générale dans les entreprises privées. Cela ne peut pas être la règle pour les services publics et nous devons conserver le terme d'usager et non celui de client.

Tables rondes sectorielles :

Télécommunications

Etaient présents :

- Pierre Baudy, Comité européen de liaison sur les services d'intérêt général
- Jean Besson Odile Boos, déléguée générale de l' AFUTT
- Thierry Breton, président directeur général de thomson S.A
et Thomson Multimédia
- Elie-Claude Desrayaud, élu CFDT au conseil d'administration de France Télécom
- Gérard Moine, Directeur des relations extérieures de France Télécom
- Gabriel Montcharmont, Rapporteur du Budget des Postes et des Télécommunication
à l' Assemblée Nationale
- Cette table ronde a été animée par Didier Ades

Didier ADES

La question de l'avenir des télécommunications renvoie dans un premier temps à l'opposition entre la notion française de « service public » et la notion britannique de « service universel », défini comme « un service minimum donné à tous les utilisateurs à un niveau de qualité garanti et dans des conditions tarifaires acceptables ». Quelle différence peut-on donc établir entre service public et service universel ? Quel impact ont dans ce débat les incessantes évolutions technologiques, qui ne cessent de pousser à la hausse les exigences du public ? Rappelons-nous qu'en 1974, la moitié de la France attendait le téléphone tandis que l'autre moitié attendait la tonalité... Quelles seront, dans ce contexte, les conséquences du développement de la concurrence ?

Gabriel MONTCHARMONT

Pendant longtemps, le service public était une donnée immédiate que l'on n'analysait pas. Sous toute une série d'influences — *l'Europe, le développement du libéralisme...* — d'autres notions sont apparues, dont le service universel. Le service public a alors été analysé, segmenté. Il est ainsi devenu, selon la loi, la somme du service universel, des services obligatoires et des missions d'intérêt général.

Cette indéniable complexité répond à une réelle complication de la réalité. Mais il ne faudrait pas que cette sophistication en vienne à affaiblir les principes fondateurs du service public.

Odile BOOS

Il est effectivement intéressant de revenir au principe fondateur du service public qui est, selon nous, utilisateurs citoyens, d'être au service du public. Dans cette mesure, l'ensemble des intervenants a intérêt à écouter ce qu'ont à dire les utilisateurs.

Didier ADES

La concurrence n'est-elle pas précisément le moyen pour les consommateurs d'exister ?

Odile BOOS

Dans une certaine mesure seulement. On peut craindre que la concurrence risque de permettre à ceux seulement qui ont le privilège du pouvoir de négociation de l'avoir plus encore. Il faut donc prendre garde à ce qu'elle se développe dans l'intérêt de tous, au service de tous, au service du public. Je tiens aussi à souligner l'importance de l'évolutivité. Chacun sait que le service public d'aujourd'hui n'est pas celui de demain.

Jean BESSON

S'il y a eu opacité, je crois que c'était par le passé, lorsque, précisément, on ne cherchait pas à définir le service public. La définition actuelle est peut-être insuffisamment précise mais, en tout cas, elle a indéniablement permis de clarifier les débats. A propos du service public, je crois qu'il faut aussi revenir un peu en arrière. En 1990, quand la France parlait de service public, elle était confrontée à une véritable levée de boucliers. Il s'est donc agi de trouver un principe de base

auquel tout le monde ait pu se rattacher : ce fut le service universel qui, d'ailleurs, n'est pas strictement le même dans tous les pays. Il est par exemple fractionnable en Allemagne alors qu'il ne l'est pas en France. Quant à l'évolutivité dont parlait Madame Boos, la loi la prévoit expressément.

Elie COHEN

Je suis surpris que le débat démarre avec une incrimination de l'opacité du service public. Cette critique aurait été acceptable il y a trente, vingt, dix ou peut-être cinq ans. Mais ce n'est plus le cas aujourd'hui. Ou peut-être les critiques que j'entends s'expliquent-elles autrement. Par le passé, nous avions un grand ensemble un peu confus, très confortable, dans lequel tout le monde se sentait bien — *opérateur national, syndicats, élus locaux et nationaux...* — à l'exception des consommateurs, par exemple victimes de prix abusivement élevés. Il suffit pour s'en convaincre de constater que France Télécom a pu baisser très sensiblement ses tarifs et continuer d'afficher d'impressionnants bénéfices. Aujourd'hui, enfin, les choses sont claires. La loi a défini ce qu'est le service public ; une entité indépendante a évalué le coût des missions de service public ; les dispositifs ont été mis en place pour que ce coût puisse être supporté par la collectivité. Sur tous ces points — *péréquation territoriale, tarifs sociaux...* — il n'y a plus de problème. La difficulté vient donc de ce que l'on veut réintroduire de la confusion. Si, par exemple, on considère que le raccordement de toutes les écoles à Internet est une mission de service public, il convient de le dire et de modifier la loi en conséquence. Mais que l'on ne vienne pas dire qu'il s'agit de la responsabilité de l'Etat actionnaire ! De la sorte, vous introduisez de la confusion et risquez la régression intellectuelle.

Pierre BAUBY

Ce qui vient d'être dit montre ce que nous apporte l'Europe : elle nous amène à clarifier un certain nombre de notions à propos desquelles notre compréhension restait, en effet, très confuse. N'incriminons donc pas trop la construction européenne, qui nous permet de progresser. Mais cela ne veut pas dire qu'elle soit une réponse à tout. Elle est en effet construite dans une volonté générale de développement de la concurrence. La concurrence est en partie nécessaire mais prenons garde à ne pas mettre en place une concurrence oligopolistique, dont on sait qu'elle peut être biaisée. Pour l'éviter, il faut que la concurrence soit régulée et équilibrée par les notions de service public et de service d'intérêt général. A ce niveau, le contenu actuel du service universel ne me semble pas suffisant et je pense que nous devons contribuer à l'enrichir. L'accès à Internet des écoles, bien sûr, mais aussi des hôpitaux et — *pourquoi pas* — de chacun d'entre nous doit à mon sens intégrer le service universel. Ne pensons donc pas que le service universel est éternellement figé. Faisons preuve de créativité.

Elie COHEN

N'allons pas trop vite ! Il ne me semble pas du tout évident que l'on ait intérêt à élargir la notion de service universel.

Jean-Claude DESRAYAUD

A propos du service public en Europe, n'oublions pas que nous revenons de très loin. Pour ce qui est de la situation en France, force est de constater que les textes sont une chose et que leur application en est une autre. La loi a prévu il y a plusieurs mois l'instauration des tarifs sociaux ; rien n'a été mis en place jusqu'à aujourd'hui. Voilà un exemple.

Abordons maintenant la question de l'évolution. Je poserais la question autrement : au-delà des principes historiques du service public - égalité, continuité, adaptabilité - la question est celle de la cohésion sociale, de la réduction des inégalités, de l'aménagement du territoire, de la solidarité donc de l'intérêt général. Prenons l'exemple des NTIC.

Gérard MOINE

Je voudrais tout d'abord rassurer Mme Boos : pour un opérateur de télécommunications, il n'y aurait rien de pire que des consommateurs qui n'auraient pas la parole.

Je souhaiterais ensuite revenir sur la question du service universel. Il est évident que l'introduction dans notre législation du service universel a un rapport très étroit avec la construction de l'Europe des télécommunications. Dans un contexte qui devenait de plus en plus concurrentiel, il a été décidé de créer une référence commune, un socle commun : le service universel. J'ai du mal à comprendre comment ce service universel peut encore être défini comme la « téléphonie du pauvre ». L'universalité n'est pas une ambition mince ! En d'autres termes, l'ambition du service universel n'est pas d'abaisser la France au niveau du reste de l'Europe mais d'amener l'Europe au niveau français. N'oublions pas qu'aujourd'hui, 97 % des foyers français sont raccordés.

Venons-en à la loi. Elle met l'accent tout d'abord sur le service universel, qui pèse essentiellement sur France Télécom (qui l'assumait historiquement). Certes, la loi prévoit que d'autres opérateurs peuvent faire des offres d'abonnements sociaux. Mais personne ne s'est présenté...

Didier ADES

Mais qui finance le coût de ce service universel ?

Gérard MOINE

L'ensemble des opérateurs. Les missions étant précisément définies, on en mesure l'impact (6,043 milliards de francs en 1998) et on le répartit entre France Télécom et les autres opérateurs au prorata de leurs parts de marché (ce qui, aujourd'hui, ne laisse que 95 millions aux autres opérateurs...).

Je reviens à la loi. Elle distingue ensuite le service obligatoire, que l'opérateur du service universel doit proposer sur tout le territoire sans que son tarif ne soit normé. Elle distingue enfin les missions d'intérêt général comme la recherche.

Comment cela doit-il évoluer ? Tout d'abord, il est clair que le service universel doit évoluer. Il n'y a aucun principe fixiste. Pour les télécommunications, un rapport périodique, au moins tous les quatre ans, fait le point sur la mise en place du service universel et propose des évolutions. Cela veut-il dire que le service universel doit inclure toutes les évolutions technologiques ?

Certainement pas. Il sera par exemple impossible de donner des micro-ordinateurs comme il fut possible de donner les Minitel il y a dix ans. D'autres méthodes devront être utilisées. Pour la connexion des écoles à Internet, par exemple, France Télécom propose un prix de branchement très bas, qui répond à l'importance de ce client qu'est l'Education nationale. Mais rien n'empêche nos concurrents de s'aligner sur nos propositions.

Pierre BAUBY

De deux choses l'une : soit le prix que vous proposez correspond au coût — alors, généralisez cette proposition à tous les consommateurs ! —, soit il lui est inférieur, ce qui correspond à la réalité — mais qui finance alors ce programme ? C'est sur ce point que la clarté est nécessaire.

Elie COHEN

Dans le deuxième cas, on peut considérer qu'il est de l'intérêt de France Télécom de connecter les écoles, dans un geste puissant, visible qui se justifie dans une logique de reconquête commerciale. Mais il ne faut pas que les coûts d'interconnexion pratiqués découragent les autres opérateurs.

Gérard MOINE

En fait, la France pourrait introduire la connexion des écoles dans le service universel mais elle ne pourrait pas y contraindre les autres opérateurs car il ne s'agirait pas d'une extension décidée à l'échelle européenne. De fait, le coût de la connexion des écoles sera supporté par France Télécom donc, dans une certaine mesure, par ses clients.

Thierry BRETON

Du point de vue de l'entreprise, tout ce qui a été fait pour clarifier le rôle de France Télécom dans le paysage français des télécommunications est une évolution positive. Il ne faut pas oublier que les entreprises sont aussi des clients. Aujourd'hui, France Télécom est une entreprise beaucoup plus efficace, beaucoup plus ouverte. Tout cela est positif. Mais, aujourd'hui, il faut veiller à ce que tout ce qui a été défini ne soit pas transformé tous les six mois. Je ne pense pas qu'il soit opportun de se relancer incessamment dans des discussions closes. Tout simplement parce que les évolutions technologiques, très rapides, ne le permettent pas. Aujourd'hui, Thomson Multimédia intègre en formule standard des terminaux Internet dans tous les téléviseurs qu'il vend aux Etats-Unis. Pour une entreprise comme la nôtre, la problématique est d'aider le consommateur à choisir. Le choix est en effet devenu une donnée essentielle. Pour moi, la « génération Internet » renvoie à trois choses : la liberté du choix, la liberté de changer dans l'instant, la liberté d'agir.

Au total, nous voulons bien sûr tous, en tant que Français, que France Télécom réussisse. Mais, de grâce, aujourd'hui, pour affronter la concurrence qui fait rage, nous avons surtout besoin de stabilité. Si jamais vous voulez avoir un corpus législatif prenant pour modèle la vitesse de changement de certaines évolutions technologiques, vous devrez le changer tous les trois mois. Et l'entreprise ne saura plus gérer les investissements à moyens termes.

De la salle

Ne peut-on pas considérer que les opérateurs publics sont les seuls capables de garantir la confidentialité des données échangées ? Je pense au fait qu'un opérateur privé ait été retenu pour le réseau santé...

Elie COHEN

Méfions-nous des confusions. Certains principes ont plus d'importance que ceux du service public. Le principe de confidentialité des correspondances en fait partie et tous les opérateurs doivent le respecter. En l'occurrence, le fait qu'un opérateur soit public ou privé n'a aucune importance. Tous sont également soumis à cette règle de droit public.

Une autre question mérite d'être posée. L'Etat doit-il privilégier les entreprises dans lesquelles il a une participation ? Autrement dit, l'Etat régalien doit-il favoriser l'Etat patrimonial ? Je ne le pense certainement pas : tous les efforts des dernières années visent précisément à supprimer cette confusion.

Jean BESSON

Bien entendu, l'Etat ne peut pas s'affranchir des règles qu'il a fixées et, en particulier, des dispositions du Code des marchés publics.

Gérard MOINE

Notez enfin que la loi de 1978 sur la confidentialité des données est plus sévère pour les opérateurs privés que pour les opérateurs publics.

De la salle

Vous n'avez pas évoqué le Livre Vert européen sur la convergence. Je ne cite qu'une des phrases qui y figure : « la nature et les caractéristiques de la convergence ainsi que le besoin d'intervention réglementaire limitée devraient conduire les pouvoirs publics à réexaminer le poids de la réglementation ». Cela risque-t-il de mettre en cause le principe du service universel ?

Thierry BRETON

La question revient à se demander ce que peut revendiquer le citoyen-usager. Autrefois, il s'agissait juste de pouvoir appeler et de pouvoir être appelé. Aujourd'hui, le citoyen-usager a le droit de revendiquer la liberté de choix que j'évoquais tout à l'heure.

Pierre BAUBY

Toutes les évolutions du marché des télécommunications s'intègrent dans un mouvement plus général de convergence entre les contenants et les contenus, qui pousse à la création d'un marché oligopolistique. Ceci, comme je l'ai dit, pose un problème d'ordre politique qu'on ne peut aborder qu'à l'échelle européenne. L'Europe doit se demander comment sa culture et sa civilisation peuvent, dans ce contexte, continuer à se développer à l'échelle mondiale.

Thierry BRETON

Je ne pense pas que le problème contenant-contenu soit le vrai problème. Le vrai problème est celui de la porte d'entrée. Microsoft a créé sa fortune en contrôlant les portes d'entrée sur les PC. C'est à ce niveau que se créent les vrais monopoles. Celui qui gagnera demain dans les services sera celui qui contrôlera les portes d'entrée, en l'occurrence pour nous, chez Thomson Multimédia, les grilles des programmes. Quand il existe 10 000 programmes, celui qui contrôle la grille des programmes décide...

Gabriel MONTCHARMONT

Je suis d'accord avec le principe exposé par Thierry Breton : il faut préserver la liberté de choix. Mais ce n'est pas là que se pose le problème. C'est la mise en œuvre de ce principe qui peut présenter des risques. En l'occurrence, je crains surtout que les principes législatifs n'arrivent pas à suivre la rapidité des évolutions technologiques.

Gérard MOINE

Je voudrais revenir à la question posée sur le Livre Vert. L'intervenant semblait craindre que la réglementation soit insuffisante. En réalité, ceci n'effraie pas l'opérateur que nous sommes. Si la réglementation visait à nous protéger sur un de nos points forts, elle risquerait aussi de nous empêcher de progresser sur les points où nous avons un retard à rattraper. Ceci ne nous satisferait guère...

Elie COHEN

Je voudrais préciser que l'enjeu essentiel du Livre Vert ne concerne pas au premier chef les télécommunications mais les services multimédia, la propriété intellectuelle et l'exception culturelle.

De la salle

Ne pensez-vous pas que le régulateur a un mot à dire sur le niveau de profit acceptable pour France Télécom ? Cette question de la régulation économique est souvent placée au cœur des débats en Angleterre. Comment l'analyser en France ? N'y a-t-il pas un problème de « consanguinité » entre l'Etat, le régulateur et les opérateurs ?

Gérard MOINE

La loi n'a pas prévu que le régulateur ait à définir le niveau de profit de l'opérateur. Et, de notre point de vue, nous espérons bien qu'il y ait une faible corrélation entre décisions du régulateur et profits de l'opérateur.

Jean BESSON

C'est dans notre pays que l'on trouve l'indépendance la plus poussée entre Etat, régulateur et opérateurs. Notre système n'est peut-être pas parfait mais, pour l'heure, c'est le meilleur.

De la salle

J'ai l'impression que nous essayons de nous convaincre que ce que nous avons fait est bien. Mais ne vaudrait-il pas mieux tenter de dresser un bilan objectif de ce qui a été accompli ? On parle par exemple de liberté de choix. Mais encore faut-il en avoir les moyens ! La liberté de choix dont nous parlons actuellement n'est-elle pas une liberté que nous réservons aux plus aisés ? Parlons aussi de l'emploi. L'Europe nous dit que l'ouverture à la concurrence va supprimer 100 000 à 200 000 emplois chez les opérateurs publics. Mais où seront créés les nouveaux emplois ? Que se passe-t-il si un secteur aussi porteur que les télécommunications détruit l'emploi ? On nous a aussi dit que la libéralisation allait ouvrir les marchés étrangers à l'Europe. Mais, prenons un exemple : la fusion MCI-Worldcom fait-elle autre chose que fermer le marché américain ? Voyez aussi la restructuration du secteur. Pensez au rachat d'Havas par la CGE. N'est-on pas en train de remplacer des monopoles publics par des monopoles privés ? Je pense aussi à la question du niveau de l'action France Télécom. Tout le monde s'accorde pour dire qu'elle est surévaluée mais, puisqu'il faut maintenir son niveau, on envisage de peser artificiellement sur les charges de l'entreprise.

Pierre BAUBY

Toutes ces questions montrent que nous avons besoin d'un lieu où tous les acteurs puissent s'exprimer, créer du débat public et démocratique. Car nous débattons là de questions essentielles. De ce point de vue, je pense que l'ART aurait besoin de largement s'ouvrir pour que la régulation soit démocratique et non technocratique.

Gérard MOINE

Je tiens, pour ma part, à dire qu'il ne faut pas surévaluer la nécessité de la loi. Le droit à la communication sera au moins aussi bien assuré par les évolutions technologiques, qui ne cessent de faire baisser les prix d'accès, que par telle ou telle disposition d'ordre législatif.

De la salle

Ce matin, M. Bon a parlé de « client-roi », se fondant sur le fait que les tarifs sont en baisse. Mais les tarifs sont en baisse depuis des années, bien avant que France Télécom ait été privatisée. On nous dit aussi que le consommateur a le droit de choisir. Ce n'est vrai que pour les clients les

plus importants, essentiellement les entreprises. Mis à part le cas des mobiles, il n'y a pas de *liberté de choix*. Le monopole est une forme naturelle pour les entreprises de réseau. Je voudrais aussi souligner la complexité croissante des grilles tarifaires. La confusion est telle que plus personne n'y comprend rien et, de fait, la redistribution qui existait autrefois est en train de disparaître, les coûts de communication sur les grands axes diminuent tandis que ceux vers les zones reculées se renchérissent. Voilà la réalité de ce qui est en train de se passer.

Didier ADES

Ceci étant à tempérer par les obligations de service universel... Il y a à l'heure actuelle beaucoup de contraintes et il me semble qu'une seule question se pose : comment le législateur et les différents partenaires vont-ils pouvoir faire évoluer en temps réel — *et non a posteriori* — le service universel ?

Energie

Etaient présents :

- Edmond Alphandéry, ancien ministre,
président du conseil d'administration d' EDF
- Denis Cohen, secrétaire général de la fédération CGT de l'énergie
- Pierre Gadonneix, président du conseil d'administration de EDF
- Jean-Yves Le Déaut, député de Meurthe-et-Moselle, président de l'Office
parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques
- Jean-Sébastien Letourneur, président de l'Union des industries
utilisatrices d'énergie
- Rolf Linkohr, député européen (Allemagne)
- Josy Moinet, président de la fédération nationale des
collectivités concédantes et régies
- Cette table ronde été animée par Gérard Leclerc

Gérard LECLERC

Cette table ronde devrait nous permettre de préciser l'attitude des entreprises représentées aujourd'hui face à la concurrence et aux services publics. Monsieur Alphandéry, comment se situe EDF face à la libéralisation ? Certains vous soupçonnent d'être frileux...

Edmond ALPHANDERY

Nous vivons au sein d'EDF un moment historique pour le service public. L'ouverture touche tous les pays et nous assistons à une explosion des besoins.

EDF aborde cette étape avec des spécificités et des atouts. Les Français sont attachés à leurs services publics, en interne et en externe. Parmi nos atouts, je citerai d'abord l'intégration. EDF est en effet à la fois une entreprise de production, de transformation et de distribution/transport. C'est dire si les économies d'échelle sont considérables. Notre deuxième atout découle de la performance de l'entreprise, qui repose sur ses collaborateurs.

La directive ouvre la concurrence aux clients industriels. Nous aurons donc deux catégories de clients en 1999, ceux qui seront éligibles à la concurrence et les autres. Deux risques se manifestent alors. Premièrement, nous risquons d'assister à l'apparition d'une EDF à deux vitesses, l'entreprise vraiment performante travaillant alors pour les seuls clients industriels. Nous craignons, en second lieu, le démantèlement d'EDF, via le gestionnaire de réseau.

Mais le contenu du Livre Blanc m'incite à l'optimisme sur deux points. Il précise d'abord que les clients seront traités de la même façon, en fonction de l'unité du service public ; le Livre Blanc refuse donc l'émergence de deux EDF. Deuxièmement, le démantèlement d'EDF, au travers du gestionnaire du réseau de transport, est refusé. Reste que ce gestionnaire devra agir en toute neutralité. Je terminerai d'ailleurs mon exposé sur deux de nos revendications : EDF souhaite que le système d'autorisation s'impose comme étant le droit commun ; et EDF entend développer un projet industriel, ce qui sera impossible sans aménagement du principe de spécialité. Si ces conditions sont respectées, nous aborderons cette nouvelle étape dans un esprit conquérant.

Pierre GADONNEIX

Le secteur de l'énergie vit un bouleversement au niveau mondial. Les acteurs deviennent de plus en plus internationaux, ils s'intéressent à tous les marchés. Nous assistons d'ailleurs à un fort mouvement de concentration. Les opérateurs nationaux doivent donc trouver un nouveau positionnement. Je me félicite des travaux déjà engagés dans ce cadre et les ministres européens sont parvenus, le 8 décembre dernier, à un compromis après de longs mois de débats. Il est vrai que le secteur du gaz est très particulier. Certains pays, producteurs et exportateurs, voulaient avoir accès aux autres marchés tandis que d'autres Etats membres utilisent le gaz pour produire de l'électricité. L'Europe devait donc concilier tout cela, étant entendu, comme nous l'avons vu ce matin, que les Etats n'ont pas la même vision du service public ! En matière de péréquation, les Français considèrent comme normale une égalité de traitement. En Allemagne, l'opinion inverse prévaut. Quoi qu'il en soit, je me réjouis que les pays européens aient abouti à un texte précisant les règles du jeu pour la libéralisation du marché du gaz. C'est vraiment une avancée de nature structurante.

Ce qui sera défini dans la directive gaz modifiera inévitablement le fonctionnement des entreprises. Le futur texte est en fait un compromis entre l'introduction de plus de concurrence et

la préservation des missions de service public. En matière de compétition, une certaine ouverture du marché devrait intervenir dès la transposition de la directive. Notons que le marché du gaz présente une particularité forte : la sécurité d'approvisionnement. La France est ainsi un grand consommateur de gaz alors que le pays n'a pas de ressources. L'opérateur devra donc faire preuve d'une forte capacité de négociation avec les producteurs. Il est indispensable de négocier des contrats à long terme pour préserver la sécurité d'approvisionnement.

Aujourd'hui, GDF se prépare à ces changements. Nous avons d'ailleurs élaboré un projet pour trouver de nouveaux marchés, améliorer les missions de service public (baisse des coûts, qualité, amélioration de la desserte) et pour faire de GDF un des plus grands opérateurs gaziers du monde.

Jean-Sébastien LETOURNEUR

Je voudrais d'abord préciser qui sont les membres de l'Union que je préside. L'Union abrite 23 industries, industries lourdes qui consomment de l'énergie (pétrole, gaz, électricité...). La part de l'énergie dans les coûts de production est, bien évidemment, généralement élevée.

Ces entreprises sont dans le jeu de la concurrence et savent que le coût de l'énergie en France est élevé. L'Union entend tout faire pour offrir localement aux industries une énergie qui se caractérise par la flexibilité et la compétitivité. En d'autres termes, nos industries souhaitent négocier les contrats de gaz et d'électricité avec autant de souplesse que les contrats pétroliers !

Denis COHEN

Je reste persuadé que l'énergie n'est pas un produit comme les autres. Elle structure l'industrie et correspond à des droits fondamentaux de l'être humain. La concurrence pose un premier problème : celui du développement. Ainsi, pour Air France, le développement fait référence au gain de place dans les classements mondiaux des compagnies aériennes alors que ce terme est appréhendé différemment par GDF ou EDF. Par ailleurs, l'emploi est assimilé à des filières. Comment concilier la filière nucléaire et l'ouverture des marchés ? On pourrait décider de ne plus construire de centrales nucléaires avant quelques années, mais cela revient inévitablement à remettre en cause Framatome ou le CEA.

Jean-Yves LE DEAUT

En tant que Président de l'Office d'Evaluation des Choix Technologiques et Scientifiques, je considère que les problèmes ne sont pas uniquement ceux du service public. En effet, vu la place du nucléaire en France, nous avons opéré des choix industriels lourds. Je suis d'ailleurs chargé de réfléchir à la création d'une agence de surveillance du nucléaire. L'énergie est en tout état de cause un bien qui doit être accessible à tous. Il existe donc des points permanents, des valeurs intangibles de service public, mais de nécessaires évolutions se font également jour.

Ces évolutions doivent surtout s'inscrire dans le cadre de la qualité. La concurrence n'est donc pas seule en cause. L'évolution vers la baisse des prix ne doit pas aller en outre à l'encontre de la sécurité et de la qualité, notamment pour le nucléaire.

Enfin, outre le nucléaire, nous agissons en thermique classique, en cogénération (secteur qui est aujourd'hui marqué par des distorsions de concurrence) et nous devons appréhender le secteur

énergétique dans son ensemble. C'est pourquoi il est nécessaire que le débat prévu au Parlement ait lieu dans les meilleurs délais.

Gérard LECLERC

Monsieur Moinet, avez-vous intérêt à l'éclatement du système français ?

Josy MOINET

La distribution de l'électricité est un service public local. Au total, les autorités organisatrices (communes et leurs groupements) sont propriétaires de 1 200 000 kilomètres de lignes. EDF est concessionnaire de ce service. L'Etat en fixe les règles générales, tandis que les communes et leurs groupements en définissent les objectifs locaux.

Le renforcement permanent des réseaux est nécessaire pour faire face à une demande très évolutive en quantité et en qualité, particulièrement en zone rurale. Les contraintes de rentabilité pesant sur EDF peuvent conduire cet opérateur à délaisser les zones où les usagers sont non « rentables » pour lui. L'égalité de traitement, à laquelle nos concitoyens sont attachés, est assurée grâce à l'existence du Fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACE) qui rend économiquement possible un tarif national unique.

Un contrôle est exercé sur l'activité d'EDF par les autorités locales organisatrices de la distribution. Ce contrôle porte sur de nombreux aspects tels que la solidité des ouvrages, leur conformité aux normes, les coupures, les chutes de tension, la protection de l'environnement, l'application des tarifs, l'accueil du public et les délais d'intervention.

Dans le cadre d'une politique nationale définie par l'Etat, les autorités locales organisatrices de la distribution d'électricité occupent une place privilégiée pour piloter des projets dans le domaine des énergies renouvelables et de la maîtrise de la demande d'énergie. Cette place pourrait croître avec le développement des techniques de production décentralisée d'électricité.

Soulignons enfin le rôle joué par les régies dont l'existence est stimulante pour EDF et porte témoignage d'une implication directe des élus communaux.

Nous ferons en sorte que, dans l'esprit même de la décentralisation, la transposition de la directive sur l'électricité conforte l'ancrage local et démocratique du service public, aussi bien dans le secteur concédé à EDF que dans celui relevant des régies.

Rolf LINKOHR

Je suis favorable à la concurrence, pourvu que cette dernière soit synonyme de recherche des meilleures solutions. D'ailleurs, si l'Europe n'avait pas ouvert ses marchés à la concurrence, elle aurait commis une grande erreur et les Etats-Unis, le Japon, auraient laissé loin derrière le Vieux Continent dans les domaines technologiques les plus pointus.

Reste que je comprends les employés des opérateurs et les syndicats. Souvent, libéralisation rime avec licenciements ou diminutions de salaires. Je ne suis pas favorable à ce type de solutions.

C'est pourquoi la libéralisation doit s'accompagner d'autres mesures : coopération entre *syndicats*, *règles entendues* entre Etats pour éviter le nivellement par le bas...

Enfin, le service public est aussi le reflet de notre conception de l'Etat et de la société. En Allemagne, les débats sur le service public sont rares, alors qu'en France, des manifestants demandent le maintien de l'opérateur EDF ! Les conceptions du service public sont différentes car les histoires des pays sont différentes. Le service public en Allemagne est toujours soumis aux autorités, alors que la notion de service public est née en France pour soumettre l'administration au Droit, peu après 1789.

Gérard LECLERC

Monsieur Alphandéry, vous parliez du risque d'un système à deux vitesses du fait de l'éligibilité de clients. Comment y remédier et comment prendre en charge les coûts du service public ?

Edmond ALPHANDERY

C'est une question centrale, au même titre que celle de notre avenir industriel. EDF pourrait être tentée de privilégier ses clients éligibles, au détriment de l'immense majorité des autres clients. Les charges de service public seraient alors supportées par les clients captifs. Ce schéma est très clairement inacceptable. La directive interdit d'ailleurs les subventions croisées. Selon EDF, la solution est la suivante : il y a des missions de service public (égalité de tous devant les tarifs, qualité du courant, secours) qui sont au cœur du service public ; elles seront donc assurées par EDF. Reste les autres charges, que nous appelons « charges d'intérêt général » (aide à la cogénération notamment). Cela représente 6 milliards de francs par an. Ces charges devront être péréquées et nous voudrions que soit créé un fonds alimenté sur la base des clients éligibles et non éligibles. Les charges d'intérêt général seront à cette seule condition réparties entre tous les opérateurs. Nous pourrions alors seulement traiter de manière optimale toutes les catégories de clients. Ces différents points sont largement repris dans le Livre Blanc.

EDF est forte aujourd'hui du fait du nucléaire et grâce aux relations industrielles tissées au fil des ans. Ce système de relations souples nous fait bénéficier d'un effet de série non négligeable. Nous refusons la mise en place d'un système d'appel d'offres trop rigide. Nous sommes favorables à l'élaboration de cahiers de charges adaptés et au principe de l'autorisation.

Jean-Sébastien LETOURNEUR

En la matière, il y a deux secteurs à servir : les consommateurs non éligibles et les clients éligibles. Pour ces derniers, les règles changent fortement. Le consommateur éligible pourra produire ou négocier des contrats. C'est pourquoi le système de l'autorisation semble être le plus adapté. Les appels d'offres n'offriraient alors qu'un complément ponctuel.

Denis COHEN

A mon sens, nous sous-estimons les principes de la concurrence. Seule la grosse industrie pourra bénéficier de la sécurité des réseaux, sans payer le prix de l'aménagement des territoires. Pendant des années, l'industrie a bénéficié de tarifs parmi les plus bas d'Europe ! Par ailleurs, nous ne prenons pas assez en compte les possibilités de pression sur les clients éligibles (notons que le

monopole de GDF a disparu suite à une plainte d'un syndicat représentant un nombre limité de salariés). *Les orientations* actuelles privilégient le court terme et nous sommes loin des choix de l'après-guerre !

Pierre GADONNEIX

Les bouleversements sur le marché énergétique se produisent à un moment où le gaz semble répondre particulièrement bien aux attentes des consommateurs. Le secteur est donc en croissance. Cela est d'autant plus intéressant que nous devons maintenant réformer notre mode de fonctionnement. J'estime que notre croissance pourra être proche de 3 ou 4 % par an au cours des prochaines années. A l'heure actuelle, près de 80 % de nos investissements sont locaux, ils se font en France pour développer notre part de marché. En 1987, nous avons par exemple raccordé 120 000 nouveaux foyers. En outre, notre réseau n'est pas complètement saturé et nous comptons augmenter la desserte. Les besoins sont donc considérables et nos prévisions d'investissement y correspondent.

Reste que, sur les 20 ou 30 % de marché qui s'ouvriront prochainement à la concurrence, nous perdrons sans doute des clients en France (je garde pour moi le niveau de perte de parts de marché...). Nous sommes donc obligés de nous tourner vers l'étranger. La sécurité d'approvisionnement passera par les réseaux de fournisseurs et d'infrastructures. L'avenir de GDF est ainsi, très clairement, dans la préservation de la sécurité, la diversité de ses sources d'approvisionnement et l'optimisation des réseaux.

Rolf LINKHOR

Le consensus sur le nucléaire a disparu en Allemagne ; je le regrette d'ailleurs. Comment dès lors agir ? Dans les années 60 et 70, trois entreprises allemandes, dont Siemens et AEG, construisaient des centrales. Cela nous a coûté beaucoup d'argent. Le plus important est donc de dégager une volonté politique.

La question centrale est alors la suivante : l'Europe connaît-elle un consensus sur sa politique énergétique ? La phase de libéralisation est terminée, nous devons donc parler de stratégies. J'espère d'ailleurs que le Parlement de Strasbourg, les Parlements nationaux, les représentants des consommateurs et des entreprises se mettront pour cela ensemble autour d'une table.

Josy MOINET

Les situations respectives des usagers captifs et des clients éligibles devront être précisées. Les élus communaux, comme représentants des citoyens-consommateurs, attacheront un intérêt particulier à cette question. Celle-ci, sur le terrain, fera l'objet de contrôles de leur part.

Ces préoccupations des élus ne sont d'ailleurs guère éloignées de celles faisant l'objet des actuels débats politiques locaux portant sur d'autres services collectifs de proximité : déchets, eau ...

Gérard LECLERC

Monsieur Le Déaut, n'y a-t-il pas opposition entre la concurrence, qui privilégie le court terme, et l'investissement, qui se conçoit au moins à moyen terme ?

Jean-Yves LE DEAUT

Je note surtout que la France n'a pas encore eu de débats dignes de ce nom sur sa politique énergétique. Les réflexions actuelles sont partielles alors que nous devons opérer de vrais choix pour les prochaines années, dans le cadre de politiques à long terme. A cet égard, il est probable que l'apparition des clients éligibles va déséquilibrer les marchés. Pour ne prendre qu'un exemple, la libéralisation sera vaine sans une réelle coordination au niveau de l'Europe. Comme Monsieur Gadonneix l'a précisé, le gaz s'installe de manière forte ; il ne peut donc que prendre la place d'autres énergies, d'où des éventuels problèmes d'emplois. En définitive, la libéralisation ne doit pas être technocratique (sinon, les lobbies joueront à plein comme cela a été le cas pour les industries lourdes), mais bien impliquer l'ensemble des acteurs.

Edmond ALPHANDERY

Nous sommes confrontés à un vrai problème en la matière. La construction d'une centrale s'inscrit dans une perspective de vingt ou trente ans. Outre des critères de rentabilité, un tel projet prend en compte les problématiques environnementales. Or je pense que le CO2 sera le problème n°1 des prochaines années. Nous devons donc laisser toutes ses chances au nucléaire. Il est indispensable de maîtriser les choix énergétiques à moyen terme. Seuls les pouvoirs publics, c'est-à-dire le gouvernement sous le contrôle du pouvoir législatif, peuvent assurer cette maîtrise. L'Etat devra indiquer les orientations du secteur de l'énergie. Ces débats ne sont d'ailleurs pas sans lien avec l'indépendance énergétique du pays.

Rolf LINKHOR

Nous devons en outre chercher des réponses de plus en plus européennes. A Kyoto, nous avons tenté de traiter avec les pays étrangers en tant qu'Union et non en tant qu'Etats isolés. C'est la première fois que la notion de politique énergétique commune est apparue. Certes, cette notion est apparue de manière implicite. Les pouvoirs publics devront peu à peu communiquer sur ce plan et sensibiliser leurs opinions publiques. Peut-être d'ailleurs que la lutte contre l'effet de serre pourrait devenir le plus petit dénominateur commun entre les 15 états européens.

Je voudrais enfin vous donner l'exemple d'un vrai service public européen. Nous sommes tous des héritiers des Romains. Or, ces derniers avaient un système d'approvisionnement en eau très particulier. Leur système comprenait un aqueduc, un château d'eau avec trois tuyaux correspondant aux différents niveaux d'usagers, des jets d'eau et des fontaines. Les tuyaux étaient superposés ; lorsque le niveau baissait, les riches étaient privés d'eau, avant les jets d'eau ; les fontaines, c'est-à-dire l'eau du peuple, n'étaient jamais « à sec ».

Jean-Sébastien LETOURNEUR

Le fait que le réseau de transport reste intégré à EDF ne me gêne pas. Néanmoins, des précisions sont nécessaires. L'égalité de traitement doit être maintenue. De plus, la gestion du réseau devra être organisée indépendamment de la production et de la distribution. Le gestionnaire aura un rôle de tout premier plan, par exemple pour le dispatching. Par ailleurs, frais d'exploitation et

investissements devront être gérés de manière stricte. En tout état de cause, l'accès au réseau doit *éviter d'utiliser des coûts de transport chargés*, comme en Espagne.

Edmond ALPHANDERY

Les coûts de transport doivent effectivement intégrer uniquement les coûts de transport, et non d'autres charges. Notre intérêt, en la matière, sera de gérer le réseau de manière totalement indépendante.

Gérard LECLERC

Comment EDF et GDF envisagent-elles de réformer leur mode de fonctionnement, sachant que des équipes sont partagées entre les deux opérateurs ?

Pierre GADONNEIX

Les services communs, ou EDF-GDF Services, sont très appréciés par les Français. Ces mêmes Français attendent des deux opérateurs qu'ils leur présentent des énergies de façon séparée. Nous nous orientons donc vers un travail de concert pour les services administratifs, les activités de proximité et l'accueil. En revanche, l'offre commerciale relève de services séparés. La séparation des services commerciaux correspond en fait à une évolution profonde.

Edmond ALPHANDERY

Je suis parfaitement d'accord. Le personnel est attaché à la mixité, tout comme les Français. Nous devons vivre cette mixité en fonction des nouvelles règles de la concurrence, mais aussi faire évoluer cette mixité, notamment pour éviter les problèmes avec Bruxelles. Enfin, à l'étranger, les offres électricité/gaz se développent et la mixité est une orientation d'avenir.

Denis COHEN

Effectivement, la mixité est une chance formidable pour les activités multiservices.

Je note que nous parlons peu des usagers-citoyens. Ces derniers doivent pourtant s'exprimer. Nul doute que leurs interventions pourraient permettre de faire apparaître de nouveaux besoins, autres que ceux cernés par des colloques institutionnels tels que celui-ci, colloques utiles au demeurant.

Poste

Etaient présents:

- Claude Bournaud, *président du conseil d'administration de la Poste*
- Gérard Delfau, *sénateur, membre de la Commission supérieure du service public des Postes et Télécommunications*
- Jean-Paul Dessaux, *secrétaire fédéral de la fédération SUD-PTT*
- Gérard Larcher, *sénateur des Yvelines*
- Patrick Moisan, *secrétaire fédéral chargé de La Poste FO-PTT*
- Georges Sarre, *ancien ministre, député, député de Paris*
- Bernard Siouffi, *délégué général du syndicat des entreprises de vente par correspondance*
- Helena Torres Marques, *député européen (Portugal)*
- Cette table ronde été animée par Jean-Louis Gombeaud

Jean-Louis GOMBEAUD

Je vous remercie d'avoir choisi cet atelier consacré à La Poste.

Je voudrais vous dire, en tant que journaliste, à quel point j'ai été frappé, lorsque j'ai commencé à travailler sur le dossier de La Poste, de découvrir à quelle vitesse ce monde évoluait. Le néophyte que je suis a également été marqué par l'importance et la profondeur du dossier postal qui a des répercussions sur l'ensemble de la société.

Je souhaiterais que cette table ronde soit pour nous l'occasion de progresser dans la compréhension de notre sujet. Je vous propose par conséquent de commencer par traiter le sujet de l'environnement postal. Puis, nous aborderons la question du service public postal. Enfin, nous parlerons de La Poste elle-même : quels sont les problèmes qui se posent à elle ? Quelle stratégie doit-elle adopter ? Quelles sont ses forces et ses faiblesses ?

Claude BOURMAUD

La Poste évolue dans le cadre d'une directive européenne qui, globalement, la satisfait. Cette directive a fait l'objet de longs travaux, dont les premières phases remontent à neuf ans. Nous sommes satisfaits de cette directive car nous estimons qu'elle organise le marché postal pour les cinq années à venir. L'article 7A du traité de l'Union européenne met l'accent sur la nécessaire harmonisation des marchés postaux. L'article 3 traite quant à lui des missions d'intérêt général et du service universel. La directive fixe des critères de poids (350 grammes) et de prix (5 fois le prix de référence) ; en-deçà de ces critères, La Poste est en situation de monopole. Pour fixer les idées, ces critères se traduisent pour La Poste par une bascule d'1,2 milliards de francs de chiffre d'affaires dans le domaine concurrentiel. A l'aune de notre chiffre d'affaires global (87 milliards), c'est un chiffre relativement limité. Mais, en réalité, 40 % de notre activité est déjà soumise à la concurrence. Nos systèmes de droits réservés et de péréquation pourraient être menacés.

De plus, cette directive ne vaut que pour cinq ans. Il nous faudra encore beaucoup batailler pour conquérir la pérennité de la directive. La partie n'est pas gagnée d'avance ; en effet, nous devons faire face à une concurrence déloyale de la part d'opérateurs étrangers, qui offrent des ristournes de 25 à 30 %. Nos principaux clients sont extrêmement sollicités, notamment par la poste néerlandaise. Pour conserver nos positions, nous devons être excellents sur deux segments : le service public et les entreprises en améliorant notre qualité et notre compétitivité. En effet, nous sommes bien conscients qu'il n'est pas possible de se réfugier derrière une directive sans élever son niveau de service et de performance à la hauteur de ce qu'attendent les clients.

Helena TORRES MARQUES

Je me félicite que Claude Bourmaud estime que la directive européenne est bonne. En effet, on ignore généralement que le Parlement européen est co-responsable de l'élaboration des directives européennes. J'ai moi-même participé directement à la rédaction de ce texte et je peux vous assurer que nous avons récusé le principe posé par la Commission d'une libéralisation progressive du marché postal européen. Nous avons jugé que le maintien du service public, à certaines conditions bien entendu, serait susceptible d'assurer un meilleur service aux usagers. Les clients sont les actionnaires du service public ; il faut que les salariés des services publics en général et de La Poste en particulier comprennent bien que les gens de l'autre côté du guichet sont leurs patrons !

Patrick MOISAN

Nous pensons nous aussi que la directive européenne est satisfaisante. Disons plus exactement que nous avons l'impression d'avoir sauvé l'essentiel. Mon organisation, Force ouvrière, s'est énormément investie dans ce travail de très longue haleine et j'estime que nous avons eu une contribution significative au texte qui a finalement été adopté. Au début des années 1990, on ne parlait pas d'une libéralisation progressive des services postaux ; la tendance était plutôt à une libéralisation rapide et totale. Nous avons donc parcouru beaucoup de chemin depuis cinq ans. A cet égard, j'abonde dans le sens des propos de Claude Bourmaud qui dit vouloir gagner la pérennité de la directive. Ce sera notre combat au cours des prochaines années mais il ne sera pas facile car, chaque fois qu'ils en ont l'occasion, les Commissaires européens rappellent que, pour eux, la concurrence est la règle et le service public, l'exception. Je trouve cela profondément choquant et je profite de la tribune qui m'est donnée pour dire que nous serons très vigilants : nous voulons que soit dit clairement quel avenir les Commissaires européens entendent réserver au service public postal.

Jean-Louis GOMBEAUD

M. Larcher, à votre avis, comment va évoluer la directive européenne ?

Gérard LARCHER

Je crois que la directive est d'abord un compromis politique, qui ne correspondait pas à la volonté de la majorité des chefs d'Etat européens. Ceci veut dire que, comme tout compromis politique, il sera soumis à l'épreuve des faits et des évolutions politiques au cours des prochaines années. Je pense surtout que la directive européenne nous a donné du temps. Nous devons mettre à profit ce temps pour traiter les problèmes qui se posent à nous. Je suis profondément attaché au service public mais je constate que le service public est aujourd'hui confronté à une nouvelle donne, qu'il faut regarder en face. La Poste allemande, par exemple, est en train de racheter 25 % de DHL et envisage d'augmenter sa participation dans Japan Airlines. Le secteur des télécommunications a connu le même type de problème il y a quelques années. Il s'est adapté et affiche aujourd'hui des taux de croissance supérieurs à 10 % par an, là où La Poste ne croît que d'1 ou 2 % par an. Les questions se posent en termes nouveaux : serons-nous dans dix ans les alliés d'une entreprise comme KPN ou serons-nous simplement ses sous-traitants ?

Jean-Louis GOMBEAUD

M. Siouffi, qu'attendent les clients de La Poste ?

Bernard SIOUFFI

La Poste n'a pas été créée pour le marketing direct et la vente à distance. Or, aujourd'hui, ces deux marchés sont en croissance forte et sont porteurs de son avenir. Le marketing direct est devenu le premier média de communication en France, devant la télévision. La vente à distance concentre elle aussi l'essentiel de ses investissements sur La Poste. La Poste est au cœur de notre

métier. Nous sommes le premier client de La Poste, à qui nous faisons réaliser un chiffre d'affaires de 9 ou 10 milliards de francs. La Poste porte nos investissements et nos espoirs. 60 % des commandes faites à la vente à distance sont encore passées par La Poste. Par conséquent, tout ce qui intéresse l'avenir de La Poste nous intéresse car je crois pouvoir dire que la poste française est la plus performante du monde, compte tenu des caractéristiques de notre pays.

Cependant, je représente des chefs d'entreprise, qui regardent constamment leur compte d'exploitation et sont constamment à la recherche d'une meilleure rentabilité et de partenaires fiables. Nous sommes satisfaits par la directive européenne car elle donne à La Poste le temps de s'adapter. Nous espérons qu'elle mettra ces cinq années à profit pour travailler à être toujours plus proche de ses clients, en matière d'offre, de tarif et de qualité de service.

Jean-Louis GOMBEAUD

M. Dessaux, que pensez-vous de la directive européenne ?

Jean-Paul DESSAUX

Cette directive me fait penser à l'histoire du verre à moitié plein ou à moitié vide. Si on la compare à ce qui se préparait il y a deux ans, le verre est à moitié plein. Pour autant, elle ne parle pas beaucoup de l'avenir. Elle fait la part belle à la question du courrier mais ne dit rien des 17 000 bureaux de poste ou du juste prix du timbre, à l'heure où, pourtant, on parle de fermer 200 bureaux de poste en Belgique.

Les dates fixées par la directive frisent l'insolence. Quand on voit le calendrier fixé par la Commission, on ne peut s'empêcher de se dire que les dés sont un peu pipés et que tout est déjà joué.

Enfin, je rappelle que certaines entreprises sont aujourd'hui en infraction avec la loi. Une grande entreprise du secteur du courrier non adressé a distribué l'an dernier elle-même ses lettres. De même, personne ne peut dire que la poste suisse ne distribue pas du courrier en France à l'heure actuelle. Dans le secteur des colis, on ne compte plus les opérateurs qui dérogent quotidiennement aux dispositions du Code du travail. Or, ce sont eux les premiers à nous reprocher de ne pas respecter les règles de la concurrence.

Aujourd'hui, hormis La Poste et la SNCF, plus aucun opérateur ne se préoccupe de couvrir le territoire national.

Jean-Louis GOMBEAUD

Claude Bourmaud, confirmez-vous que La Poste a affaire à des faux-frères qui sont en réalité de vrais concurrents ?

Gérard LARCHER

Tout le monde sait que KPN est un pirate ! Mais il y en a bien d'autres !

Claude BOURMAUD

Je voudrais dire que nous ne restons pas inactifs face aux situations que dénonce M. Dessaux. Il y a trois semaines, nous avons identifié un lot de courrier français qui était passé par les Pays-Bas. Nous avons pris contact avec les Néerlandais en leur laissant le choix : soit ils payaient, sur la base du tarif intérieur, soit nous leur retournions le courrier. Ils ont fini par payer. Mais les choses ne vont pas s'arrêter là.

Jean-Louis GOMBEAUD

M. Delfau, comment définiriez-vous le service public postal ?

Gérard DELFAU

D'abord, je voudrais souligner le rôle social que joue La Poste dans certaines zones, et notamment dans certains quartiers. Il ne faut pas oublier non plus que La Poste emploie 300 000 personnes, ce qui contribue à créer dans notre pays une mentalité de service public irremplaçable. Enfin, 82 % des communes ont un bureau de poste. Ce bureau, bien souvent, est la seule implantation publique de la commune. Pour toutes ces raisons, on ne peut limiter le débat sur La Poste à un débat sur la concurrence.

Ensuite, je voudrais insister sur le fait que la directive européenne a été une victoire politique. Je ne suis pas gêné de dire que cette bataille est politique et restera politique.

Enfin, je trouve regrettable que la construction européenne ne se fasse que sur la base de l'article 90 du traité de Rome. Une construction qui ne reposerait que sur la concurrence et la libéralisation des marchés, sans jamais évoquer la question de la puissance publique n'aurait pas beaucoup d'avenir.

J'en viens maintenant à votre question sur le service public postal. Je crois qu'il faut entendre la notion de service public au sens large. Comment nier que La Poste rend un service public en livrant leur RMI à un million d'allocataires ? Si ce n'était pas un postier qui rendait ce service, il faudrait embaucher des milliers de policiers et de convoyeurs de fonds ! Dans le même ordre d'idées, cinq à six millions de Français sont interdits de compte et de chèquiers, alors même que le droit au compte avait constitué l'une des avancées sociales les plus déterminantes de l'après-guerre 1914-18.

Pour toutes ces raisons, je crois que nous devons impérativement définir la mission de l'entreprise Poste.

Jean-Louis GOMBEAUD

M. Sarre, quel est votre sentiment sur le sujet ?

Georges SARRE

Je pense que nous marchons un peu sur la tête. Examiner le rôle de La Poste par la lorgnette de la directive européenne, c'est adopter, consciemment ou inconsciemment, une logique libérale. En séance plénière, Michel Bon, président de France Telecom, a osé dire que les entreprises

publiques étaient opaques et que la libéralisation se traduisait par davantage de transparence. M. Bon oublie apparemment que la politique des entreprises publiques se définit au Parlement. Venons-en maintenant à la distinction entre service public et service universel. Notre droit a institué quelques principes fondamentaux : l'universalité du service impose que chacun puisse accéder au service à un prix modeste ; la continuité impose la fourniture ininterrompue du service ; l'adaptabilité impose l'adaptation du service en fonction du progrès technique, etc. Pour moi, il y a entre service public et service universel la même différence qu'entre l'ersatz et le café...

La directive prévoit que dès l'an 2000, ses dispositions seront réexaminées par la Commission. Autrement dit, nous n'avons réussi qu'à retarder la libéralisation des marchés. Nous n'avons rien fait de plus. Nous allons donc devoir nous remobiliser dans les années à venir si nous ne voulons pas que la Commission ouvre le marché français, ce qui aurait des conséquences très graves sur l'emploi et conduirait à la remise en cause du statut des fonctionnaires postaux.

Jean-Louis GOMBEAUD

Que pensez-vous de la distinction entre service public et service universel ?

Helena TORRES MARQUES

Le Parlement européen n'a toujours pas réussi à définir cette distinction en une seule phrase. Les Commissaires Bangemann et Van Miert étaient partisans de libéraliser rapidement le marché mais les Etats, eux, étaient attachés à leur service public. Prenons l'exemple du Portugal, dont le gouvernement socialiste a procédé à plusieurs privatisations durant ces dernières années. Ce gouvernement a renoncé à privatiser la poste nationale pour deux raisons : c'est une entreprise profitable et c'est le premier employeur du pays. Je crois que si le service public fait bien son travail, il cessera d'être remis en cause.

Jean-Louis GOMBEAUD

M. Siouffi, vous sentez-vous concerné par ce débat ?

Bernard SIOUFFI

En tant que citoyen, oui. Je partage d'ailleurs assez largement les propos du sénateur Delfau. Nous, entreprises de vente à distance, sommes très attachés au réseau français, très fourni et implanté sur l'ensemble du territoire. Nous tenons au concept d'un service universel : partout et tout le temps.

Synthèse des trois tables rondes sectorielles

Jacques FOURNIER
Conseiller d'Etat

Je voudrais maintenant entamer notre après-midi de discussions et d'échanges en tentant d'établir la synthèse des tables rondes. Cela n'est pas aisé, du fait notamment de la richesse des débats. Je tiens d'ailleurs à remercier les personnes qui m'ont aidé à accomplir cette tâche.

Au-delà des trois thèmes retenus, je note que les participants à ces tables rondes étaient représentatifs : ont en effet pu s'exprimer des entreprises opératrices traditionnelles, des syndicalistes, des parlementaires, des représentants de consommateurs, des universitaires et enfin deux députés européens, que je tiens à saluer tout particulièrement.

Les points de vue des uns et des autres ont été, très naturellement, divers. Dans cette synthèse, je me bornerai à mettre l'accent sur des lignes transversales.

Environnement technologique

La prise de conscience est générale : nous sommes face à des mutations technologiques très rapides et ces évolutions ne peuvent pas être ignorées. C'est vrai pour les télécommunications, la rapidité des évolutions étant d'ailleurs en partie à l'origine du mouvement de dérégulation ; mais cela reste vrai pour La Poste, soumise à une concurrence par substitution, et pour l'énergie. Globalement, en forçant un peu le trait, les intervenants ont souligné que ces évolutions ne remettaient pas en cause le service public, mais nous obligeaient à le reconsidérer de manière dynamique.

Environnement réglementaire

Si chacun est d'accord pour dire que les directives sont omniprésentes, les jugements sur les transpositions et l'appréhension des textes eux-mêmes sont parfois assez divergents. D'une manière générale, certains, comme les dirigeants d'entreprises considèrent que ces mutations sont favorables, tandis que les organisations syndicales semblent relativement inquiètes. Les dirigeants mettent en particulier l'accent sur les perspectives de développement, alors que d'autres acteurs intéressés insistent sur les risques possibles en terme de remise en cause des obligations de service public (pour des raisons de financement notamment), et en terme d'emploi et de stabilité.

A partir de là, les intervenants se sont penchés sur le devenir de la notion de service public dans les trois secteurs concernés. Un accord est intervenu à ce niveau : la notion de service public doit rester présente, même si elle peut évoluer. Pour l'énergie, l'accent a été mis sur les possibilités offertes par la directive et la nécessité de ne pas bâtir à partir de ce texte un système à deux vitesses, distinguant les clients éligibles et les autres. En ce qui concerne les télécommunications, les débats ont notamment porté sur la notion de service universel et sur l'enrichissement possible de cette notion. Notons que ces thèmes ne sont pas sans rapport avec le développement d'Internet à l'école, du fait de choix récents effectués par les pouvoirs publics, de concert avec France Télécom. Quant à La Poste enfin, les missions de l'entreprise ont été débattues. En outre, des échanges ont porté sur l'étendue du service public postal, ce dernier comportant par exemple des services financiers ou sociaux.

Je ne doute pas que ces quelques mots vous semblent trop courts et par là même frustrants, notamment pour ceux d'entre vous qui ont participé aux tables rondes.

Perspectives européennes

Elles ont été abordées dans deux tables rondes (télécommunications et énergie). Selon certains, il faudrait débattre d'une éventuelle politique énergétique commune.

Voilà les grandes lignes des interventions qui ont eu lieu au cours des trois tables rondes sectorielles de la matinée.

Allocution d'ouverture des débats de l'après-midi

Pierre MOSCOVICI

*Ministre délégué auprès du Ministre des Affaires Etrangères,
chargé des Affaires Européennes*

Je tiens à vous exprimer tout d'abord le plaisir qui est le mien d'évoquer devant vous un thème, celui des services publics et de l'Europe, qui, en tant que responsable au sein du gouvernement des questions européennes, m'est particulièrement cher. Je remercie donc Dominique Strauss-Kahn et Christian Pierret de m'avoir associé à cette journée. Je tiens également à souhaiter la bienvenue au Commissaire Van Miert, dont chacun sait le rôle éminent qu'il joue à Bruxelles, et qui présidera la session de cette après-midi.

Vous aurez, tout au long de cette journée, étudié l'avenir des services publics à travers des angles d'attaque précis - la concurrence, la régulation - ou, domaine par domaine, dans les différentes tables rondes de la fin de la matinée. Je vais m'efforcer pour ma part d'insister sur le cadre et le contexte européens de ce sujet, et ce qui en découle pour nos réflexions.

Europe et services publics : ces deux sujets ont occupé depuis neuf mois une partie très importante du temps et de l'action du gouvernement que dirige Lionel Jospin. Pourquoi ?

Parce que l'Europe, tout d'abord, est à un moment crucial de son histoire. Je n'évoquerai pas l'ensemble de l'agenda. L'euro, l'élargissement aux pays d'Europe centrale, voilà deux échéances majeures qui vont très largement déterminer, de façon positive, la vie que mèneront nos concitoyens au cours de ces dix ou cinquante prochaines années.

Parce que, deuxièmement, nos services publics « à la française », constituent un élément essentiel du lien social grâce auquel notre pays se construit et prospère, au profit de tous. C'est donc non seulement leur sauvegarde, mais leur développement que nous devons avoir comme objectif pour la France.

Mais, justement parce que l'Europe est chaque jour plus achevée, il est inévitable que se pose la question de la relation, à construire chaque jour, entre cette Europe et ces services publics.

Je me propose, pour la traiter correctement, de replacer d'abord le thème des services publics en Europe dans celui, plus général, de la réorientation de la construction économique européenne, puis d'en venir aux contraintes communautaires pesant plus précisément sur ces services publics.

**C'est, d'abord, en rééquilibrant la construction européenne
que nous défendrons les services publics**

Services publics et marché unique

Je voudrais d'emblée rappeler quelques évidences concernant la relation entre les services publics et le marché unique.

En effet, si la question est apparue il y a quelques années, alors même que l'article 90 du traité de Rome était déjà ancien, c'est bien parce que nous étions arrivés à un moment particulier de l'intégration économique entre nos pays, à travers la mise en chantier puis la réalisation du « marché unique ».

Or, la raison d'être du marché unique est claire : il s'agit, en réalisant un marché domestique de 370 millions d'habitants, de permettre à nos entreprises de disposer d'un espace où elles peuvent rentabiliser au mieux leurs investissements, et d'être alors à même d'affronter dans les meilleures conditions, en Europe et partout dans le monde, la concurrence extérieure.

Ainsi, l'Europe, à travers un marché unique efficace, peut être un rempart, ou en tout cas une réponse, à d'éventuels effets néfastes de la mondialisation. C'est essentiel pour nos emplois, ceux d'aujourd'hui et plus encore ceux de demain.

Mais le marché unique n'a pas vocation à recouvrir autre chose, ni à être synonyme de démantèlement de systèmes qui, s'ils ont un lien fort avec la sphère économique, ne peuvent se résumer à cela.

Vous le savez, cette conception se heurte toutefois à une vision plus radicale de certains de nos partenaires, qui assimilent la réalisation du marché unique à un vaste mouvement de déréglementation, voire de privatisation. Dans ce contexte, j'y reviendrai, plusieurs textes ont été présentés par la Commission, puis discutés au Conseil des ministres à Bruxelles, qui ont pu affecter nos services publics et la vision que nous en avons. Ils ont, en tout cas, introduit des doses de concurrence, très variables selon les secteurs, dans leurs champs d'action.

Défendre le service public au niveau européen

Face à cette situation d'ensemble, nous avons entrepris, pour l'essentiel, deux séries d'actions au plan européen, pour réorienter les choses.

D'abord, nous avons, lors du Conseil d'Amsterdam, rappelé que l'Europe ne peut avancer correctement que si elle s'appuie sur ses deux pieds, l'économie d'un côté, le social de l'autre.

L'Europe ne peut pas être simplement une vaste zone de libre échange, qui plus est ouverte à tout vent, fussent-ils américains. Je signale ici la réticence, pour le moins, dont nous faisons preuve à l'égard de récentes initiatives transatlantiques. L'Union doit aussi être un espace où l'on se préoccupe de lutter contre le chômage, où l'on songe que les habitants ne sont pas seulement des consommateurs, mais aussi des citoyens qui souhaitent que l'Europe soit capable de prendre en compte leurs besoins, notamment en terme de services publics, de qualité et de proximité. Ainsi, ce que nous voulons, ce faisant, c'est rendre l'Europe populaire, dans les deux sens du terme : qu'elle se préoccupe des gens, et que les citoyens se reconnaissent en elle.

Il y a eu, vous le savez, la réunion d'un Conseil européen extraordinaire à Luxembourg en novembre, entièrement consacré à l'emploi. Ses conclusions, sur lesquelles je ne reviendrai pas en détail, ont été très positives, et pour tout dire proches des objectifs, à la fois ambitieux et réalistes, que nous nous étions fixés.

Je rappellerai simplement que nous avons, d'abord, obtenu que la lutte pour l'emploi au plan européen soit inscrite dans la durée. Ces sommets sur l'emploi se tiendront désormais chaque année. C'est déjà, en soi, une petite révolution.

Ensuite, nous avons obtenu que tous les Etats d'Europe se dotent d'une perspective commune clairement orientée vers l'emploi. Nous nous sommes notamment mis d'accord sur un certain nombre d'objectifs quantifiés, en terme d'embauche ou de formation. Ces orientations devront se traduire dans des plans d'actions nationaux qui seront présentés dès le Conseil européen de Cardiff en juin prochain. Ainsi, chacun reste maître chez soi, mais devient responsable devant les autres et devant toute l'Union. C'est la seconde révolution qui s'est produite à Luxembourg, à l'initiative de la France.

Par ailleurs, nous avons redit à nos partenaires que, pour nous, certains domaines ne relèvent pas, *en tout cas pas uniquement*, d'une approche marchande. Il s'agit tout particulièrement des domaines de la culture, de la santé, ou encore de l'éducation, que certains voudraient voir libéralisés.

Nous nous battons aujourd'hui concrètement, mesure par mesure, avec Bernard Kouchner, avec Catherine Trautmann, avec Claude Allègre, pour inverser le cours des choses.

Vous le voyez, ce n'est qu'en inversant la logique d'ensemble que l'on peut défendre efficacement les services publics.

Mais assurer un avenir à nos services publics nécessite aussi de les défendre de façon spécifique, tout en étant pleinement conscient de l'environnement dans lequel ils se trouvent

De ce point de vue également, nous ne sommes pas restés inertes depuis neuf mois.

Des avancées dans les textes

Nous nous sommes efforcés tout d'abord de traduire concrètement, dans des textes, les idées pour lesquelles nous nous battons.

Nous l'avons fait, d'abord, en achevant la négociation sur l'inclusion d'un nouvel article sur ce thème dans le traité d'Amsterdam, l'article 7D. Cet article constitue l'aboutissement d'une prise de conscience de l'importance de ce sujet au plan européen, dont on avait déjà trouvé trace dans plusieurs arrêts de la Cour de Justice des Communautés européennes et dans la communication de septembre 1996 de la Commission sur les services d'intérêt général.

Cet article représente une avancée, en ce qu'il place ces services parmi les valeurs communes de l'Union, et à travers le rôle qu'il leur reconnaît dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de celle-ci.

Mais, on le voit bien, la défense des services publics restera fondamentalement politique. Et c'est finalement tout le mérite de ce nouvel article que de conforter la légitimité politique, au plan européen, de notre action.

Les perspectives à court terme

La période qui s'ouvre, où le cadre réglementaire applicable est connu, est propice à la fois pour tirer un bilan et tracer des perspectives.

a. Bilan de notre activité passée

Le bilan, je crois, est clair. L'essentiel est préservé, rien n'est compromis, mais rien n'est définitivement assuré non plus.

Tant dans le domaine des télécommunications, qui sont entrées, au 1er janvier 1998, dans une nouvelle ère, concurrentielle, mais où s'est imposée la notion de service universel, que dans celui de La Poste, de l'électricité, du gaz, où l'introduction de la concurrence est beaucoup plus restreinte, nous avons conservé ce qui est au coeur du service public, et notamment la gestion des investissements qui doivent être réalisés pour prévoir l'avenir, et assumer le service rendu en bout de chaîne aux usagers.

Nous avons pu maintenir des entreprises de service public qui font la force de ce pays comme entreprises intégrées, continuant à intervenir dans tous leurs domaines de compétence. Nous avons, tout simplement, maintenu des entreprises publiques, là où certains pensaient que les directives en discussion aboutiraient à un vaste mouvement de privatisation.

Nous allons ainsi pouvoir, dans les mois qui viennent, transposer la directive électricité, la directive Poste, puis la directive gaz quand elle sera définitivement adoptée, sans que cela n'entraîne de bouleversements majeurs, ni pour les entreprises concernées, ni pour leurs personnels.

Bien entendu, il y aura des adaptations dans la vie de ces entreprises sur tel ou tel point, plus particulièrement concerné par l'introduction de doses de concurrence. Pour ce qui concerne plus spécifiquement l'électricité, Christian Pierret a lancé la concertation sur la base du Livre Blanc qu'il a élaboré.

b. Des incertitudes demeurent

Pour autant, je le disais, rien n'est acquis.

Les directives sur l'électricité et le gaz comportent des « clauses de rendez-vous » et nous devons, au milieu de la prochaine décennie, mener une nouvelle fois les combats que nous venons de remporter. Des possibilités d'évolution sont prévues pour La Poste à partir de 2003. Pour les télécommunications, le cadre issu de la libéralisation ayant pris effet en début d'année sera réexaminé dès l'année prochaine. Ne nous faisons aucune illusion : nous n'échapperons pas à ces discussions.

Parce que rien n'est acquis, il est indispensable, pour conforter l'avenir de nos services publics en Europe, de poursuivre la réflexion, de tracer des perspectives, au niveau européen et au plan interne.

c. Des pistes pour l'avenir

Pour conclure, je ferai pour ma part deux remarques et indiquerai trois pistes.

La première remarque, c'est qu'il ne faut jamais oublier que les textes européens sont négociés à quinze, à la majorité qualifiée. Cela veut dire qu'il est essentiel, dans notre façon de nous préparer à ces clauses de rendez-vous, de regarder de façon extrêmement attentive comment nos partenaires évoluent eux-mêmes sur ces sujets.

Observons comment ils transposent, pour commencer, les directives déjà adoptées, et notamment dans quel sens ils utilisent les marges de manoeuvre qu'elles comportent : dans le domaine des télécommunications, par exemple, il est clair que beaucoup d'Etats membres ne font pas la même utilisation concrète que nous de la notion de service universel, et cela doit susciter notre vigilance. J'ai noté, en sens inverse, comment nos voisins allemands ont transposé ces directives

télécommunications, ou comment nos amis hollandais transposent la directive électricité. On est parfois surpris de constater une certaine prudence, ou un certain retour aux réalités, après que ces pays aient tenu des positions plus tranchées au Conseil.

Regardons, ensuite, d'une façon plus générale, comment nos voisins, au niveau de l'Etat et au niveau des entreprises, se préparent d'ores et déjà eux-mêmes à ces clauses de rendez-vous, ce qu'ils anticipent comme évolutions ultérieures.

La deuxième remarque, c'est qu'il reste légitime de distinguer les domaines relevant du service public, et d'évaluer leurs perspectives d'avenir, au regard des évolutions technologiques.

Les fantastiques bouleversements techniques intervenus dans le domaine des télécommunications rendaient incontournables des évolutions réglementaires, faute de quoi les textes en vigueur seraient devenus tout simplement inapplicables.

Ces bouleversements se répercutent aussi sur La Poste, dont l'activité se trouve atteinte par la montée en puissance du fax et plus encore de la messagerie électronique. Faudra-t-il pour autant libéraliser la distribution du courrier, qui n'est pas en elle-même directement touchée ? Ce n'est pas inéluctable.

Les bouleversements technologiques pour les secteurs de l'électricité et du gaz sont-ils de même nature ? Quelles seraient les justifications d'un alignement, demain, des règles de ces domaines sur celles des télécommunications ? Je vois bien quelles seraient les justifications idéologiques pour certains de nos partenaires, voire pour la Commission, mais je cherche toujours leur fondement plus concret. Donc, ne faisons pas comme si tout était pareil, comme si tous les services publics devaient forcément connaître les mêmes évolutions.

J'en viens maintenant aux trois pistes que j'ai annoncées.

La première, c'est de faire vivre la notion de service public. Elle ne peut être figée, mais doit s'adapter en permanence aux besoins de nos concitoyens. Un exemple : nous avons, au nom même des bouleversements technologiques du secteur des télécommunications, proposé à nos partenaires de l'Union européenne d'intégrer le raccordement de toutes les écoles à Internet dans le champ d'application du service universel. Je suis persuadé que des exemples comme celui-ci, d'adaptation « par le haut » de la notion de service public, nous pouvons en trouver dans chacun des grands domaines qui le composent.

La deuxième piste, c'est bien évidemment d'être, en France, les meilleurs, c'est-à-dire, selon les cas, de continuer à être les meilleurs, de devenir ou de redevenir les meilleurs, et de démontrer ainsi par l'exemple le bien-fondé de notre défense des services publics. Je prendrai là aussi un exemple, volontairement choisi en dehors des domaines que vous examinez aujourd'hui. En matière de transport ferroviaire, certes, nous avons le TGV. Mais à côté de cela, le trafic fret a considérablement reculé au cours des dix ou quinze dernières années. Comment contrer efficacement les propositions de libéralisation totale du trafic fret si nous ne sommes pas capables de retourner cette situation ? De ce point de vue, je me réjouis de ce que la SNCF, en coopération avec ses homologues, ait mis en place, il y a quelques semaines, le premier corridor européen de fret.

J'indiquerai, enfin, une troisième et dernière piste : que les grandes entreprises publiques de service public deviennent chaque jour davantage des entreprises citoyennes, ancrées encore plus solidement dans la société.

Je pense particulièrement au temps de travail et à l'emploi des jeunes, mais aussi aux services de proximité et à l'attention particulière portée aux plus fragiles de nos concitoyens. De ce dernier point de vue, les thèmes, que vous allez étudier cet après-midi, du contrôle et de la régulation des entreprises de service public, selon des modalités qui peuvent être très variables, selon les pays ou les secteurs, sont, bien entendu, essentiels dans un contexte d'instillation de doses de concurrence. Le risque, dans de telles circonstances, c'est bien évidemment que seuls les grands industriels, gros consommateurs, profitent de cette concurrence, au détriment des plus faibles, des petits consommateurs individuels.

Que toutes les grandes entreprises de service public affichent sur toutes ces questions des objectifs et des résultats ambitieux, et le dossier de la défense des services publics aura considérablement avancé à Bruxelles.

J'ai cité trois pistes, il y en a certainement d'autres que vous n'allez pas manquer d'indiquer, afin que nous progressions ensemble pour la promotion des services publics en Europe. Je suis, pour ma part, vous l'aurez compris, convaincu qu'ils gardent toute leur place dans l'Union européenne et qu'ils auront encore, et pour longtemps, un avenir brillant dans l'Europe que nous construisons. Cette Europe, je le redis pour terminer, nous la voulons plus proche des gens, plus populaire, plus respectueuse aussi de l'identité de chacun, et tout aussi soucieuse de développement social que de profit économique. C'est aussi comme cela, avec le respect de cet équilibre, que nous permettrons à l'ensemble de la construction européenne, chaque jour plus complexe, parce que plus achevée, de continuer à progresser, sans heurt, sans remise en cause, dans l'intérêt de tous.

Seconde séance plénière :

REGULARISATION ET POLITIQUES, PUBLIQUES

Cette séance plénière a été présidée par Karel Van Miert, commissaire européen chargé de la politique de la concurrence

Etaient présents:

- Curt Andersson, directeur général de l'Office de régulation de la Poste et des Télécommunications (Suède)
- Dominique Baert, député européen, président du Haut conseil du service public
- Claude Desama, député européen (Belgique)
- Paul-Louis Girardot, administrateur - directeur général de la Compagnie générale des Eaux
- Jacques Guyard, ancien ministre, député de l'Essonne, président de la Commission supérieure du service public des Postes et Télécommunications
- Claude Henry, professeur à l'école Polytechnique
- Jean- michel Hubert, président de l'Autorité de régulation des Télécommunications
- Henri Vacquin, sociologue
- La séance a été animée par Gérard Leclerc

Gérard LECLERC

« Régulation et politiques publiques » : voilà une problématique qui nous permettra sans doute d'aborder de nombreux thèmes comme l'articulation entre régulation et politiques publiques, rôle des autorités de régulation...

Karel VAN MIERT

Je me réjouis d'être des vôtres aujourd'hui et d'être à Paris pour débattre de la question des services publics en Europe. Merci donc pour votre invitation.

Je suis partie prenante au débat qui nous occupe depuis de nombreuses années. Je suis, de ce fait, obligé de souligner que la France attache une attention toute particulière à ces questions. Ainsi, les débats sont-ils moins vifs en Allemagne et parler du service public là-bas suscite parfois incompréhension et malentendus. Les malentendus sont d'autant plus fréquents que les positions de ma direction sont souvent mal présentées. Je fais pourtant tout mon possible pour favoriser la compréhension mutuelle.

La Commission privilégie une approche équilibrée

Je vous livrerai quelques réflexions pour entamer notre débat. Le fait que les discussions aient parfois donné lieu à de fortes oppositions, avec des querelles idéologiques, est une bonne chose. Ces discussions ont en effet incité la Commission à systématiser son approche et à revoir ses choix passés. En la matière, je crois que la Commission a toujours eu des attitudes raisonnables et équilibrées. Cela dit, nous devons prendre en compte les craintes des secteurs non-marchands de certains pays, où l'on craignait parfois que la concurrence remette en cause des points forts. C'est là qu'intervient l'article 7D : la référence du Traité existe et valide notre approche équilibrée des enjeux, même si nous ne pourrions jamais satisfaire tout le monde.

La nécessaire intervention d'un régulateur

En ce qui concerne le thème de notre deuxième séance plénière, je pense que la tâche de régulation a longtemps été confiée à l'entreprise elle-même. Il n'y avait donc pas de régulateur au sens propre du terme. Cette mentalité demeure forte dans l'Union européenne, même si elle est moins forte que par le passé. En Belgique, la directive électricité devra prochainement être transcrite en droit interne. Qui sera le régulateur ? Depuis la guerre, la surveillance est assurée par un Comité de contrôle, associant entreprises et syndicats. Mais, de fait, l'entreprise se contrôle elle-même. Transposer la directive sans changer ce mode de fonctionnement serait une hérésie. Une autorité autonome doit voir le jour et intervenir rapidement, avec des ressources adaptées. Autre exemple : les régulateurs travaillent dans le domaine de la télécommunication. Reste que, pour les tarifs d'interconnexion, les frais de téléphone mobile à fixe sont 5 à 6 fois plus élevés que pour ceux de fixe à fixe. Est-ce normal ? Je ne le crois pas, d'où la nécessité de mettre en place des autorités vraiment indépendantes.

La Commission sera attentive à ces sujets, d'autant que les choses bougent vite. Au niveau national, les autorités indépendantes devront être actives. Si elles remplissent correctement leurs tâches, la Commission interviendra peu ; tel est d'ailleurs mon souhait !

Enfin, j'ai parfois l'impression que nous sommes encore victimes d'un syndrome eurocentrique. Ainsi, pour l'Internet, les discussions sur le service public sont de fait dépassées car les enjeux sont mondiaux. L'environnement et l'application des règles de concurrence doivent donc être pris en compte.

Gérard LECLERC

Curt Andersson, existe-t-il aujourd'hui un modèle suédois ?

Curt ANDERSSON

Je suis très honoré d'être parmi vous. Depuis près de cinq ans, nous sommes engagés dans un mouvement de régulation et nous sommes toujours dans une phase de transition, afin de mieux mettre les technologies au service des utilisateurs. Nous tentons également de préserver certains principes comme le service universel ou l'accès des personnes handicapées aux services.

Notre législation a déjà connu deux modifications, et une troisième est en vue, ce qui peut sembler beaucoup pour une période de cinq ans seulement. Néanmoins, nous avons toujours une législation, aussi légère que musclée. Tout dépend en fait de l'action des intervenants sur le marché. En effet, l'autorité de régulation n'intervient en Suède que si les grands principes sont bafoués. Ce mode de fonctionnement est donc différent de celui de l'autorité britannique. Nous avons finalement joué un rôle de médiateur, la dernière fois à la demande de l'opérateur historique.

En fait, cette législation est musclée et elle peut aussi montrer les dents. Les moyens de faire respecter la législation sont en effet nombreux (déclarations, déclarations avec amendes administratives). Je note qu'aucune amende n'a été infligée aux acteurs du système à ce jour. En outre, un appel est possible, avec les tribunaux administratifs. L'ensemble est donc globalement équilibré.

En Suède, trois cent cinquante ans de tradition constitutionnelle rendent la présence d'un régulateur indépendant plus facile qu'ailleurs. Les régulateurs sont en effet apparus au XVIIème siècle !

Par ailleurs, j'aimerais dire un mot des premières leçons tirées de notre expérience. La concurrence est longue à se mettre en œuvre. Le processus s'étale en général sur une période de cinq à dix ans. C'est pourquoi l'accès avec un opérateur national ou historique est vital, afin que tous les acteurs bénéficient du réseau. C'est dire l'importance des tarifs d'interconnexion. A cet égard, l'exemple des téléphones mobiles est typique. L'opérateur national a réussi à maintenir sa position, sur un marché dynamique.

Gérard LECLERC

Dominique Baert, quelle est la fonction du Haut Conseil du secteur public ?

Dominique BAERT

Ce Conseil se veut une instance de suivi et d'analyse du secteur public. C'est aussi, du fait de sa composition, une instance pouvant formuler des propositions. Le Haut Conseil est actuellement en cours de réactivation. Je m'exprime donc aujourd'hui devant vous avant tout à titre personnel.

Le service public et le secteur public ne me sont pas étrangers et mon expérience d' élu m'a montré la place du secteur public dans la préservation de la cohérence des quartiers.

Quelle est la problématique ? Au début des années 90, l'administration a connu une modernisation tandis que la fin des années 90 correspond à une mutation des services publics. Le droit semble tenter de rattraper l'économie. Cette dernière a donc tendance à imposer ses règles à tous. Cela ne va pourtant pas de soi et les débats sont nombreux. Ils portent notamment sur la place du capital, le rôle des entreprises, la régulation...

En ce qui concerne la régulation, six points sont importants. La régulation d'un secteur dépend de la position dudit secteur. Elle est ainsi particulière si le secteur agit sur des marchés en croissance. La régulation doit ensuite, en fonction d'une évaluation claire, relever d'une forte volonté de transparence. Toute régulation renvoie en outre à de vraies capacités de contrôle et d'expertise. La régulation ne peut pas concerner uniquement des entreprises publiques. Enfin, régulation ne peut se confondre avec réglementation et cette différence doit être clairement affirmée.

Claude DESAMA

J'ai été chargé de la rédaction d'un rapport sur le service public pour les partis socialistes européens. Nous aurions pu croire que des points de convergence apparaîtraient rapidement. Or, trouver une position « commune » est difficile, du fait des divisions culturelles. Ces divisions renvoient notamment à la légitimité des Etats et des politiques publiques. Pour certains, l'Etat doit prendre en charge certains services. Pour d'autres, l'Etat est une autorité antidémocratique ; c'est pourquoi l'installation de contre-pouvoir est nécessaire.

Ces deux points de vue sont inconciliables, mais sont-ils totalement opposés ? Je ne le crois pas. Un certain nombre d'objectifs reste commun, à partir de la conviction suivante : il existe des missions d'intérêt général qui transcendent la concurrence. Bien évidemment, des nuances demeurent, certains attribuant plus ou moins de mérite au marché.

Au regard de ce contexte, nous devons laisser une place aux marges de subsidiarité des Etats, ces derniers devant définir les missions d'intérêt général. Il nous faut en outre, alors que l'environnement d'ensemble change, appeler à une initiative européenne pour permettre l'émergence d'une « charte » des services publics. Le nom donné à un tel document n'a guère d'importance, le plus important étant de définir le champ de l'intérêt général.

Enfin, ne nous étonnons pas que les modes de régulation soient aussi nombreux que les comportements des Etats. En tout état de cause, la transparence doit être absolue entre le régulateur et l'opérateur. Dans le même temps, je note que certains pensent à la régulation comme protection des missions d'intérêt général, d'autres comme instrument permettant de favoriser la concurrence.

Paul-Louis GIRARDOT

Certains des secteurs qui nous occupent aujourd'hui (télécommunications, électricité et gaz) sont dans des situations très différentes.

Dans le domaine de l'énergie, il faut notamment prendre en compte les contraintes de Kyoto, qui auront sans doute un impact sur la croissance quantitative. Il y a aussi des différences d'évolutivité technologique entre télécommunications et électricité.

Les deux secteurs sont également traités de manière différente au sein de l'Union européenne, puisque l'ouverture n'est que progressive dans le domaine de l'électricité.

Enfin, la politique des Etats peut avoir plus ou moins de poids ou de finesse dans l'un ou l'autre domaine, ce qui joue sur la transposition et la régulation.

Toutefois, dans le domaine de l'énergie, certains grands acteurs mondiaux développent déjà des stratégies internationales tournées spécifiquement vers les pays les plus développés de la planète.

Par ailleurs, la progressivité de la directive électrique européenne existe dans les faits en matière de télécommunications, puisque la concurrence ne peut s'installer que progressivement.

En tout état de cause, les acteurs réalisent les anticipations et cherchent la stabilité. Le jeu d'anticipation des agents économiques fait que la concurrence comparative peut précéder sensiblement la concurrence réelle.

En guise de conclusion, un point me semble important : les évolutions en cours peuvent devenir de nouvelles opportunités pour notre pays, pour autant que les agents économiques français soient à l'écoute des signaux internationaux, car ce sont ces signaux qui détermineront les emplois de demain.

Gérard LECLERC

Jean-Michel Hubert, quel est le témoignage d'un régulateur, en place depuis quinze mois ?

Jean-Michel HUBERT

La notion de politique publique a trouvé une expression renouvelée dans la loi du 26 juillet 1996. Quel est le contenu de la politique publique définie par la loi ? Outre les composantes du service universel (évoquées par Michel Bon), je voudrais insister sur le fait que France Télécom est chargée du service universel, d'autres opérateurs pouvant faire des propositions pour les tarifs sociaux. Le financement du service universel est assuré par un fonds spécial, c'est-à-dire par tous les intervenants. Font également partie du service public les services obligatoires et les missions d'intérêt général comme la recherche ou l'enseignement supérieur.

J'aimerais également souligner que la loi insiste sur un certain nombre d'objectifs, comme « la concurrence au bénéfice du consommateur » (la concurrence n'est donc pas une fin en soi), « le soutien à l'investissement » ou « l'aménagement du territoire », notions qui doivent être prises en compte dans l'exercice de la concurrence.

La régulation est une des composantes de la mise en œuvre d'une politique publique. Par ailleurs, l'Autorité de régulation fait naturellement siens les objectifs de développement économique et social de notre pays ; l'Autorité représente donc un point de cohérence entre ces objectifs et la logique de l'entreprise. En France, il existe une régulation sectorielle spécifique qui complète le droit général. En matière de service universel, le chiffrage est un acte principal effectué par l'ART ; le fonds spécial est d'ailleurs en place et tout montre que la situation française est

aujourd'hui une des plus claires en Europe. En ce qui concerne la couverture du territoire par les réseaux mobiles, nous avons conduit une négociation avec les opérateurs afin de convenir d'investissements supplémentaires pour améliorer la couverture de l'Hexagone.

Quant à notre avis sur Internet et l'école, sachez que l'Autorité a fait siens les objectifs du gouvernement. Les enjeux de cette mission d'intérêt général ont été bien compris. L'Autorité est en outre favorable à la participation de France Télécom à cette action. Il faut simplement que tout ceci soit compatible avec les règles de la concurrence.

Finalement, le régulateur a comme préoccupations permanentes l'équité et la transparence ; il s'efforce de concilier la rigueur dans l'application de la loi et le pragmatisme. Voilà l'esprit dans lequel nous poursuivrons notre action.

Jacques GUYARD

La Commission supérieure du service public des Postes et Télécommunications a été créée en 1990 ; elle formule des avis sur les textes de lois et examine les modifications de l'environnement des Postes et Télécommunications. La Commission est donc antérieure à l'ART.

L'attachement des Français aux services publics n'est pas étonnant puisque l'Etat a utilisé les entreprises opératrices comme facteurs de progrès (France Télécom a par exemple largement favorisé l'expansion de l'industrie informatique nationale). L'Etat veut conserver la maîtrise du capital des outils que sont les entreprises de service public. C'est aussi pour cette raison que le Parlement est présent, par exemple par le biais de la Commission.

Par ailleurs, aujourd'hui, les entreprises doivent avoir une double action, dans le service public et dans le domaine privé. Le problème des subventions croisées intervient donc, si des dépenses sont couvertes par d'autres ou si l'Etat prend en charge les dépenses marginales des services publics. Or, les tendances budgétaires sont ce qu'elles sont... Nous retrouvons à ce niveau l'importance des moyens dont nous disposons afin d'aboutir à une régulation qui prenne le pas sur la réglementation. L'exemple de l'équipement des écoles en matière d'Internet est politiquement intéressant, l'ART ayant précisé ses positions et l'Etat ayant mis en avant l'intérêt général.

Claude HENRY

A l'instant, le Commissaire Van Miert a parlé de la singularité française. Vous permettrez dans ce domaine à l'enseignant et au chercheur que je suis d'exprimer quelques impertinences ; peut-être en a-t-il le droit, et sans doute aussi le devoir, particulièrement dans le cadre solennel de Bercy.

La spécificité française

Singulière est la France par la confiance que les Français, dans leur très grande majorité, manifestent aux grandes entreprises publiques de service public. Singulière par un attachement particulier à ces missions de service public que sont, par exemple, l'aménagement du territoire, la lutte contre l'exclusion, le souci de politiques à long terme comme la politique de l'énergie.

Cette singularité n'est pas à l'abri d'erreurs. Il est, par exemple, difficile de nier que les pouvoirs publics et Electricité de France ont imposé au pays un programme électronucléaire excessif au nom d'une famine énergétique supposée menacer l'humanité en général, et la France en particulier. Il n'en reste pas moins qu'il serait stupide de refaire, en sens contraire, la même erreur de méthode aujourd'hui : les prix des sources d'énergie primaire sont pour le moment relativement bas, mais ils ne permettent pas plus de conclure à une surabondance à long terme que les prix relativement élevés des années 70 ne permettaient de conclure à une pénurie à long terme. En outre, l'accumulation des gaz à effet de serre dans la haute atmosphère avertit des dangers de trop brûler des combustibles fossiles. D'où encore la singularité française de vouloir activement maintenir ouverte dans des conditions de sécurité rigoureuses l'option nucléaire pour le XXI^e siècle, tout en mettant en oeuvre, enfin sérieusement, l'impératif d'économie d'énergie, mission de service public s'il en est.

Une réforme nécessaire dans le contexte européen

Mais, la France est aussi partie prenante, et partie active, du grand mouvement d'unification de l'Union européenne ; et elle n'est pas à l'abri des effets de la mondialisation. Ce qui implique que sa singularité n'est pas, ne sera jamais, facile à gérer.

De bien la gérer, il faut donc prendre grand soin. Ceci est particulièrement vrai du gouvernement des entreprises publiques, ainsi que des formes et des instruments de la régulation publique. Notamment en ce qui concerne l'électricité.

Produire, transporter, distribuer et vendre de l'électricité sont des métiers industriels et commerciaux. Ce n'est l'affaire ni des pouvoirs publics ni de l'administration. Ceux-ci doivent, à la fois, garantir à l'entreprise publique qui les exerce l'autonomie et la capacité d'initiative nécessaires à son action industrielle et commerciale, tout en faisant en sorte qu'elle n'abuse pas de cette autonomie.

Or, la confusion est complète à l'heure actuelle. Confusion à l'intérieur, entre les rôles d'orientation générale et de conduite de l'entreprise. Confusion à l'extérieur, entre les multiples canaux de la tutelle publique, porteurs d'ingérences dommageables dans la gestion. L'Etat n'est même pas capable d'établir des priorités claires entre tout ce qu'il attend de l'entreprise.

La révision législative qui se prépare est une occasion unique de remédier à ces défauts qui en viennent aujourd'hui à paralyser Electricité de France, en particulier dans l'approfondissement de ses missions de service public à l'égard des usagers les plus démunis, et dans son développement européen et mondial. Elle est une occasion unique, qui pourra servir d'exemple pour d'autres entreprises de service public, d'identifier clairement :

- l'exercice des droits et responsabilités de l'Etat actionnaire ;
- la définition et le suivi des politiques et des missions de service public ;
- la régulation des prix et de la qualité des services pour les usagers finaux captifs ;
- la régulation des conditions de la concurrence ; bien maîtrisée, la concurrence est en effet le meilleur stimulant de l'efficacité, donc une alliée du service public.

La définition des politiques et des missions de service public est du ressort du Parlement et du gouvernement. L'expérience malheureuse du régulateur britannique de l'électricité - malheureuse sur ce point en tout cas - illustre, d'autre part, les risques qu'on court à abandonner à un régulateur dit « indépendant » la régulation des prix applicables aux usagers finaux captifs.

La question de la régulation

La question de la régulation

En revanche, en ce qui concerne la régulation des conditions de la concurrence, et la bonne articulation de ces conditions avec les missions de service public, on peut avoir de sérieux doutes sur la capacité de l'Etat à les «assurer directement», de manière efficace, transparente, et en définitive, crédible.

Alors, à qui les confier ? A un régulateur « indépendant » ? L'adjectif « indépendant » prête à confusion. Dans une société complexe et démocratique, aucune institution n'est indépendante, pas plus dans les faits qu'en droit. Et le régulateur dit « indépendant » l'est en fait bien moins que d'autres institutions auxquelles on n'éprouve pas le besoin d'accoler en permanence l'adjectif. Il faut en effet qu'il se conforme aux textes légaux et réglementaires qui encadrent son action, qu'il consulte toutes les parties intéressées par celle-ci selon des procédures claires, qu'il rende publiquement des comptes. En outre, les voies de recours contre ses décisions - auprès des tribunaux ou d'institutions comme le Conseil de la Concurrence - doivent être bien définies.

C'est évidemment un devoir pour ce régulateur d'être effectivement indépendant, et de l'être avec une particulière vigilance, vis-à-vis des entreprises soumises à sa régulation. Il faut aussi qu'il soit protégé, formellement et pratiquement, d'interférences indues des pouvoirs et des administrations traditionnelles. En cela, oui, il doit être indépendant, et disposer réellement des pouvoirs nécessaires pour réguler les conditions de la concurrence et leur articulation avec les missions de service public, préalablement définies par le Parlement et le gouvernement.

Il y a aussi une fonction transversale d'évaluation, de témoignage et d'appui aux acteurs sociaux concernés, qu'un régulateur jouissant du degré approprié d'indépendance peut assurer dans l'intérêt public. C'est celle que l'historien, professeur à Harvard, A.T. Hadley, détectait dans le fonctionnement de l'ancêtre des régulateurs modernes, la Commission des Chemins de Fer du Massachusetts : « elle n'avait en réalité aucun pouvoir, si ce n'est le pouvoir de faire rapport. Mais ses rapports étaient assez forts pour commander le respect et même l'acquiescement ».

Vision naïve, diront les réalistes. Peut-être, mais fonction de régulation pratiquée avec succès en Suède par le régulateur des postes et télécommunications. Un peu plus de cette naïveté-là aurait peut-être épargné à la France certains excès dans la mise en oeuvre de ses grands projets énergétiques ; l'imbrication des pouvoirs politiques, de l'administration et des grands établissements concernés a en effet pendant trop longtemps étouffé toute véritable évaluation des décisions prises. La démocratie est à cultiver à l'extérieur comme à l'intérieur des entreprises publiques. Du moment que ses responsabilités sont à la fois bien délimitées et bien assurées, un régulateur peut y apporter une contribution significative.

Une régulation ferme, équilibrée, transparente et participative est indispensable. Sans une telle régulation, la pression qui poussera au démantèlement de nos entreprises publiques sera rapidement irrésistible. Le temps nous est compté.

Henri VACQUIN

Je prends la parole après Claude Henry, ce qui est risqué, puisque nous sommes tous deux des irresponsables institutionnels...

Dans la sociologie et l'appréhension des systèmes et de leur management, l'arrivée d'un nouvel acteur, comme une ART, est une vraie opportunité. En effet, cet acteur a une dimension politique, dans le cadre d'une relation duale (politique/administration, tutelle/entreprise...). Une vieille idée dit que, pour être un, il faut être trois. L'idéal serait donc qu'un régulateur, par ses questions et son action quotidienne, permette à l'Etat de gouverner par les finalités et non plus par les moyens. Cela offrirait l'occasion aux administrations de découvrir les avantages du contrôle de conformité des finalités, ce qui serait pour le moins nouveau, par rapport aux contrôles a priori, par les procédures...

De plus, nous savons que les objectifs des entreprises sont souvent intégrés dans les zones d'ombre de la tutelle. Nous aurions donc beaucoup à apprendre de l'arrivée d'un nouvel acteur.

Quel est le tiers régulateur idéal, permettant de modifier nos modes de fonctionnement actuels ? Je pense que nous devons tout d'abord restaurer une vraie citoyenneté (le désinvestissement face à la chose publique est frappant). Le régulateur doit être doté de vrais moyens et disposer d'un devoir d'investigation tous azimuts. Un tel régulateur n'aurait que le pouvoir de la parole, dans une ligne socratique.

Je conclus sur le rôle des syndicats. D'une manière générale, le régulateur n'exclut pas de ses tâches le benchmarking interne et externe en matière sociale. Nous pourrions alors éviter que la défense des mandants ne corresponde plus exactement à la préservation de l'intérêt général.

Dominique BAERT

Je reviens sur un des principes que j'ai cités tout à l'heure. Les missions de service public ne doivent pas être confondues avec le service public. En économie, le monopole et la rente demeurent, quel que soit le statut de l'entreprise. C'est pourquoi, au-delà des débats sur les télécommunications ou EDF, je souhaite que l'Europe parle des réseaux d'eau ou de chauffage urbain. En effet, le consommateur pourrait peut-être à terme voir ses factures diminuer. Chacun connaît la situation actuelle en la matière, les problèmes de prix étant sans doute synonymes d'une problématique de la régulation. A mon sens, une réforme n'a aucune chance d'être comprise si elle ne traite pas de tous les enjeux. Il est donc indispensable que des structures de régulation voient le jour sur des créneaux que j'ai cités.

Claude DESAMA

Selon moi, la Commission ne relève pas simplement de modèles idéologiques. Certes, la DG IV a ses orientations propres. Mais, globalement, les instruments à la disposition de la Commission datent du marché unique, c'est-à-dire du traité de Rome. Nous avons en fait élaboré un marché unique, sans changer les articles relatifs à la concurrence. Il est vrai qu'un Commissaire tient une place de premier plan au sein de la Commission, Madame Edith Cresson y faisait d'ailleurs allusion ce matin. Les Etats membres, et surtout ceux qui sont attachés aux services publics, doivent donc envisager des modifications au texte. Cela n'est d'ailleurs pas sans rapport avec l'émergence d'un pouvoir politique en Europe. A cette condition, l'Union ne sera pas dirigée par la DG IV ou la future Banque centrale.

Claude HENRY

Les entreprises devront être égales devant la régulation et cette dernière ne peut être qu'indépendante. Dans le cas contraire, la concurrence pourrait ne profiter qu'à quelques acteurs, grands groupes privés assurant des services publics par délégation par exemple. Les spécificités de notre position par rapport aux services publics ressortent parfaitement lorsque nous lisons le Wall Street Journal !

Curt ANDERSSON

A mon sens, je crois que nous apprenons encore tous les jours des choses dans le domaine de la régulation et il serait vain de prétendre que nous avons déjà toutes les réponses.

En outre, des hypothèses de base doivent être décrites quant à la régulation légère. Aux Etats-Unis, on parle d'opportunité de services universels. Une entreprise qui assurerait ces services aurait une clientèle captive. Nul doute donc que le jeu du marché jouera à plein en la matière.

En fait, je voudrais insister sur un point : nous devons faire en sorte que les entreprises présentes sur les marchés utilisent leur instinct pour répondre dans de bonnes conditions à des besoins que nous estimons nécessaires. En conséquence, il n'y a pas de compensations économiques pour le service universel en Suède.

Synthèse des travaux

Christian PIERRET

*Secrétaire d'Etat auprès du Ministre de l'Economie,
des Finances et de l'Industrie, chargé de l'Industrie*

Une journée entière de réflexion et de débats, deux séances plénières, trois tables rondes sectorielles, des dizaines d'intervenants, tous de la plus haute qualité et de la meilleure expertise : vous en conviendrez, le moment de la synthèse n'est pas aisé. J'aurais pourtant mauvaise grâce à m'en plaindre, tant j'ai tenu à faire de cette rencontre, en présence de nombreux agents et de leurs représentants, un temps fort de notre démarche collective. Car, dans le contexte de mutation que nous connaissons, il faut, sur le service public, ses missions et son avenir, avoir les idées claires et parler net. L'essentiel ne souffre ni l'indécision ni l'approximation. Je crois que nos services publics ont plus que jamais besoin d'un cadre cohérent pour réussir. Et ce cadre, au terme de discussions passionnantes, je voudrais à présent, le préciser devant vous.

Evoquant nos services publics, je les qualifiais spontanément d'essentiels. Notre histoire, notre réalité économique, notre modèle social, les valeurs de la République en somme, sont là, évidents et incontournables. Qu'il s'agisse des principes juridiques d'égalité, de continuité et d'adaptabilité, que l'on songe à la constitution des grands réseaux nationaux à la Libération ou que l'on évoque plus concrètement la présence postale, la diffusion du téléphone et la généralisation de l'électricité en tout point du territoire et au bénéfice de tous les citoyens, c'est toujours le service public que l'on retrouve. Un succès qui explique que chacun, Etat, agent, exploitant ou usager puisse s'en réclamer tour-à-tour. Des mouvements sociaux, comme ceux de décembre 1995, l'ont montré : le service public est, chez nous, une véritable passion, une passion française.

Ministre de tutelle de La Poste, de France Télécom, d'EDF et de GDF, mon intention n'est ni de verser dans le mythe, ni de pratiquer la méthode Coué, mais de réaffirmer l'attachement du gouvernement aux valeurs qui soutiennent l'édifice. Révérence non, référence oui. Comme Lionel Jospin l'a souligné dans sa déclaration d'investiture, en juin 1997, "les services publics relèvent d'une conception fondamentale de la société à laquelle nous tenons par-dessus tout. Ils sont au coeur du lien social. Ils garantissent à tous une égalité de traitement". Et, en même temps, le Premier ministre n'a pas caché que certaines "adaptations" étaient nécessaires. Je rappellerai aussi les objectifs prioritaires du gouvernement : la croissance et l'emploi, la solidarité et la justice sociale, la défense de l'environnement et l'aménagement du territoire. Nous devons accroître la participation de nos grands services publics à la réalisation de ces objectifs.

Je le dis avec force, mon ambition pour nos services publics, c'est choisir :

- la vérité
- la clarté
- l'audace

1) La vérité d'abord, car rien ne serait pire que de nous mentir à nous-mêmes. J'ai dit un mot des réussites exceptionnelles des années de croissance : indépendance nationale, universalisation du service, performance technologique et promotion sociale. Dans ce système intégré, stratégie de l'Etat, succès de l'exploitant, statut des agents et service à l'utilisateur se conjuguent.

Nous le savons, à partir du milieu des années soixante-dix, la synergie qui liait chacun des acteurs du système se grippe. La crise est passée par là, avec son lot de doutes et de difficultés. Certes, dans leur catégorie respective, et pour ne citer que deux exemples, France Télécom et EDF figurent aujourd'hui parmi les toutes premières entreprises au monde. Mais de profondes mutations sont à l'œuvre :

- l'individualisation de la demande des usagers-consommateurs et l'attente d'une plus grande transparence des tarifs ;

- la volonté politique de construire un espace européen intégré et harmonisé;
- les innovations technologiques qui relativisent fortement la notion de monopole naturel.

J'insiste plus particulièrement sur l'objectivité du facteur technologique. La société de l'information a son économie propre qui modifie l'architecture de nos services publics nationaux. On peut le regretter, mais on doit surtout s'y préparer. Chassez l'idéologie, la réalité revient au galop : ce ne sont pas Milton Friedman, Madame Thatcher ou l'Europe qui attaquent le monopole, ce sont l'informatique, le numérique et les nouvelles technologies qui le contestent. En un mot, le progrès. Parce qu'ils ont toujours incarné une certaine forme de progrès, nos services publics ne peuvent aujourd'hui méconnaître les conséquences du progrès technologique.

2) L'épreuve de vérité est aussi un devoir de clarification. Afin d'engager correctement nos services publics sur les rails du prochain millénaire, je formulerai trois précisions essentielles.

a) Les services publics industriels et commerciaux ne forment pas un bloc intangible. Ce qui est bon pour La Poste ou EDF n'est pas forcément bon pour France Télécom. A situation différente, solutions différenciées. Le chemin parcouru en l'espace d'une décennie est conséquent : La Poste n'est plus une administration, France Télécom est partiellement introduite en Bourse. Ces évolutions se sont accompagnées d'une amélioration de la qualité du service.

b) Seconde clarification, si l'intervention étatique a ses limites, le marché comporte aussi les siennes. Comme l'observe Karel Van Miert : "Le marché ne peut pas tout et, sans mener pour autant à la suppression de toute concurrence, une intervention publique peut, dans certains cas, être nécessaire pour répondre à des besoins socialement essentiels". Mieux que le marché, l'Etat peut et doit prendre en compte l'environnement et le long terme dans ses décisions. Son action doit toutefois obéir à des règles. Je souscrirais volontiers à celle qu'énonce le récent rapport du Conseil d'analyse économique : "une intervention publique, au nom de la contribution des services publics à l'exercice des droits fondamentaux de la personne n'est légitime qu'autant qu'elle met en oeuvre des moyens qui soient adaptés aux objectifs poursuivis et dont les coûts soient maîtrisés."

L'efficacité sociale des services publics ne peut en effet être appréciée sans référence à l'efficacité économique. Pour se développer, pour rester à la pointe des progrès technologiques, bref pour s'inscrire dans une logique offensive, en France comme à l'international, nos services publics doivent mettre en oeuvre une gestion efficace dont la maîtrise des coûts est un facteur clef.

c) Ma troisième clarification porte précisément sur les missions des services publics. Les valeurs qui les déterminent, égalité, continuité et mutabilité, n'ont pas changé. Les buts sont toujours les mêmes : favoriser la cohésion sociale, permettre un développement équilibré du territoire. Néanmoins, ces missions peuvent prendre des formes nouvelles. Assurer la présence postale, permettre l'universalité du téléphone, certainement, mais aussi démocratiser l'usage de l'Internet. Désenclaver nos campagnes, toujours, mais aussi aider à l'intégration de nos quartiers. On le voit, les services publics sont les enfants de leur époque et répondent aux nouveaux besoins qu'elle génère.

3) J'en viens au parti-pris de l'audace.

L'audace, c'est choisir. En 1954, Pierre Mendès France, comment ne pas le citer ici, disait : "Modernisation ou déclin". Aujourd'hui, trois attitudes s'offrent à nous.

a) Le statu quo défensif. Derrière ce service public de la ligne Maginot, on se replie, on se crispe et on s'arc-boute. On idéalise ce qui a été, on déprécie ce qui sera, on ne voit pas ce qui est déjà. Soyons clairs : qui prétend sauver à reculons le service public le perd. Le bon sens impose de comprendre qu'à l'horizon 2000 ou 2010, nos services publics n'auront plus tout à fait le visage qui a été le leur, dans la France des années soixante.

b) La fuite en avant ultra-libérale doit aussi être récusée. La petite musique du laissez-faire est connue : « Rognez ces services que je ne saurais délivrer ; chassez cet Etat que je ne saurais voir ; le marché, le marché, le marché vous dis-je ! ». C'est méconnaître les exigences fondamentales du service public, analyser faussement les conditions d'exercice des grandes entreprises en réseau et surévaluer les bienfaits de la concurrence. Par une sorte de réflexe paresseux, l'ultra-libéralisme confond statut de l'opérateur et stratégie industrielle. Il confond service minimum et service public.

Il n'est qu'à voir les fâcheuses conséquences des privatisations des compagnies d'électricité et de gaz en Grande-Bretagne : tarifs des prestations à la hausse, qualité du service à la baisse.

c) La rénovation offensive me paraît la seule voie d'avenir. Une voie équilibrée mais déterminée. Que voulons-nous ? Promouvoir les valeurs du service public en faisant évoluer ses méthodes dans le cadre de l'ouverture à la concurrence en Europe, des mutations technologiques et de l'association motivée des personnels à la marche de ce qui doit devenir des services publics à esprit d'entreprise et largement tournés vers l'international. Tirons simplement les conséquences des appellations : des "services publics", donc des missions fortes, mais aussi des entreprises "industrielles et commerciales". C'est comme cela que nos grands exploitants seront des acteurs à part entière de la croissance qui revient.

Cette rénovation offensive pourrait s'assigner quatre objectifs principaux :

a) Garantir la solidarité. L'organisation et la tarification de nos services publics ont de puissants effets redistributifs. Je tiens à réaffirmer ici mon attachement aux péréquations que permet la politique tarifaire des services publics. Le système postal le montre, ce principe simple est aussi le plus efficace. Néanmoins, il ne faudrait pas, là encore, en rester à un statu quo défensif. Les tarifs proposés aux clients professionnels doivent pouvoir supporter la comparaison avec ceux dont disposent leurs concurrents européens. A défaut, nos entreprises seront pénalisées et l'emploi sera fragilisé. Pour autant, l'orientation des tarifs vers les coûts ne doit pas être la voie ouverte à la rupture de l'égalité des traitements entre les usagers. Les consommateurs individuels doivent bénéficier de la tendance générale à la baisse des tarifs. L'enjeu est simple : enrichir la solidarité des territoires par une attention accrue à la solidarité des hommes.

Je pense ici aussi à nos quartiers sensibles. Comme l'a rappelé le rapport de M. Sueur, nos services publics y sont parfois en retrait. La fameuse présence postale doit y accomplir de sérieux progrès. J'ajouterai que certaines zones rurales sont plus fragiles que d'autres. Nous devons en tenir compte. C'est l'objectif que j'assigne à La Poste et que l'on peut aussi viser en matière énergétique.

b) Renforcer le dialogue social. En période de mutation et de rénovation, il faut, plus que jamais, choisir la concertation. La mobilisation des agents en dépend. Car il ne saurait y avoir de réorganisation significative sans un vrai dialogue avec ceux qui sont au coeur des grands services publics. Je crois qu'en la matière, des progrès peuvent être accomplis par tous les partenaires. Le

dialogue social n'est pas une obligation formelle, c'est un véritable investissement collectif pour réussir ensemble. C'est avec la même méthode que les entreprises publiques devront aborder, elles-mêmes, la réduction-aménagement du temps de travail, la résorption de la précarité lorsqu'elle existe encore et la dynamique des emplois jeunes.

c) **Rénover les relations avec l'Etat en instaurant une régulation efficace permettant d'organiser la concurrence.** La concurrence, certes variable, est désormais incontournable : elle porte sur 40 % du chiffre d'affaires de La Poste ; le marché des télécommunications est totalement ouvert depuis le 1er janvier 1998 ; dans quelques mois, les très grands consommateurs d'électricité et de gaz deviendront des clients éligibles. Les missions de l'Etat sont elles aussi diverses : dans le secteur énergétique, la sécurité à long terme de nos approvisionnements est une préoccupation dominante ; pour les télécommunications, la diffusion rapide du progrès technologique et des nouveaux services est un but essentiel ; quant à La Poste, l'accès de tous et sur tout le territoire à un service de qualité et à des prix péréqués est une finalité majeure. Le degré d'ouverture de nos marchés doit être défini en fonction de ces exigences et non dans une démarche aveugle qui ferait de la concurrence la règle absolue.

Ainsi, les résultats obtenus par le gouvernement en décembre dernier au Conseil des ministres de l'Energie dans le domaine de la distribution et du degré d'ouverture du marché du gaz vont dans le bon sens.

De même, nos choix de régulation ne doivent pas être uniformes.

On dit souvent "régulation" et on croit avoir tout résolu. Les choses sont un peu plus compliquées : la régulation ne recouvre pas la totalité des relations entre l'Etat et les services publics. Par exemple, la future régulation du marché postal ne pourra pas se substituer à la définition par l'Etat des objectifs d'aménagement du territoire. Dans ces conditions, à l'Etat de dire clairement ce qu'il veut et d'organiser la cohérence des financements.

J'ajouterai que les dispositifs de régulation doivent être conçus de manière à accroître et non à affaiblir le contrôle démocratique. L'action des autorités de régulation doit respecter un cadre pluraliste. L'Etat doit définir celles des orientations stratégiques qui concernent le service public. Au Parlement de jouer pleinement son rôle de contrôle et de disposer à cette fin de toute l'information nécessaire. L'action de la Commission supérieure du service public des Postes et Télécommunications, présidée par un parlementaire, est, à cet égard, exemplaire.

d) Construire l'Europe des services publics.

La reconnaissance du "service universel" est un premier pas puisqu'il permet d'harmoniser les droits des citoyens de l'Union. Mais l'harmonisation ne peut être celle du plus petit commun dénominateur. Il faut au contraire intégrer dans la définition du service universel les impératifs du progrès technologique. N'est-il pas temps aussi de gommer les effets de frontière pour les usagers : faire en sorte, par exemple, qu'une lettre soit acheminée aussi rapidement entre deux capitales européennes qu'entre Paris et Montpellier. Ou encore qu'il ne coûte pas plus cher de téléphoner entre Strasbourg et Luxembourg qu'entre Strasbourg et Metz.

Dans l'immédiat, notre dialogue constructif avec Bruxelles doit se poursuivre dans deux directions prioritaires.

Réaffirmer d'abord le principe de subsidiarité. A l'heure où la Commission réfléchit sur les évolutions à prévoir en 2003 pour le service postal, je voudrais dire clairement que s'il n'y a pas

d'exception française, il y a des spécificités françaises, fruits de notre géographie et de notre démographie. Ce qui vaut pour tel ou tel pays n'est pas nécessairement souhaitable pour la France.

En second lieu, intensifier l'effort de coopération entre les grands acteurs européens des services publics. La coopération entre France Télécom et Deutsche Telecom montre le chemin. Il faudra la renforcer.

Pour l'avenir de nos services publics, je crois aux vertus de la vérité, de la clarté et de l'audace. Je veux faire le pari de la rénovation offensive. Si nous définissons une stratégie adaptée, nous pouvons gagner la bataille des services publics. Ils seront alors des acteurs majeurs de la réalité économique et sociale du siècle qui s'ouvre.

Allocution de clôture

Lionel JOSPIN

Premier Ministre

C'est avec grand plaisir que j'interviens au cours de ce colloque consacré au service public, mais qui prend appui sur les exemples de l'énergie, de La Poste et des télécommunications.

Cette notion revêt en effet dans notre pays une richesse particulière. Plus encore, elle fait partie des fondements de notre identité collective depuis plus d'un siècle : le service public est au coeur de notre modèle de société.

Vos débats ont souligné, à juste titre, les évolutions profondes, en cours ou à venir, qui affectent ou affecteront les conditions dans lesquelles s'exercent les missions de service public.

Ces facteurs d'évolution sont multiples : le progrès technique, les attentes des consommateurs attentifs à la qualité des services, l'intégration européenne au sein de laquelle la France a toujours joué un rôle essentiel.

Si les grands principes du service public - égalité d'accès, continuité, adaptation - restent pérennes, leur traduction dans les politiques publiques, elle, évolue. Ainsi, dans le domaine de l'énergie, si la sécurité de l'approvisionnement a motivé le recours au nucléaire, la lutte contre l'effet de serre est aujourd'hui une préoccupation majeure. De même, le téléphone pour tous, hier synonyme d'investissements dans les zones éloignées, appelle désormais un effort contre l'exclusion et un soutien aux plus démunis de nos concitoyens.

Enfin, l'environnement économique et financier est devenu, pour tous les pays, plus concurrentiel. L'Europe et le monde ont donc fait irruption dans ces secteurs d'activité.

Dès lors, s'interroger à nouveau sur l'organisation de nos services publics devient indispensable. Non pour préparer un quelconque repli ni pour adopter une position défensive, mais au contraire pour développer la conception ambitieuse d'un service public tourné vers l'avenir, conservant une place centrale dans la société, élément constitutif de la citoyenneté et portant une vision moderne de l'égalité.

Nos services publics ont su s'adapter aux changements ; ils doivent continuer à le faire. Pourtant, l'image trop souvent donnée d'eux est celle de secteurs stables, aux traditions immuables.

En réalité, qu'observons-nous ? Une organisation électrique ayant su basculer des énergies fossiles vers l'énergie nucléaire en un peu plus d'une décennie, un opérateur de télécommunications intégrant pleinement les enjeux de la télématique et, aujourd'hui, ceux d'Internet et des constellations de satellites. Et les évolutions continuent : le courrier traditionnel, concurrencé par la télécopie et par les échanges électroniques, peut être relayé par de nouveaux services postaux ; de son côté, le gaz connaît une nouvelle jeunesse grâce à la production combinée de chaleur et d'électricité.

Dans les grandes avancées technologiques, nos entreprises publiques ont ainsi bien souvent été à la pointe du progrès. Dans la vie de tous les jours, elles ont appris à être attentives et à répondre aux souhaits des usagers.

Prendre la mesure des enjeux associés à ces changements, saisir la portée des potentialités ouvertes : telle est notre responsabilité. Ne s'y résoudre que sous la contrainte, et trop tard, conduirait à affaiblir nos entreprises publiques et à menacer, à terme, l'organisation même de nos services publics.

« Nous n'avons que le choix entre les changements dans lesquels nous serons entraînés, et ceux que nous aurons su vouloir et accomplir ». Plus, que jamais, cette appréciation de Jean Monnet

indique le chemin à suivre. Après des années où les changements ont été subis, il nous faut refonder les principes de notre action. Ceci ne se fera qu'avec la participation de tous et par le débat public sur tous les sujets. Tel est précisément le sens de ce colloque.

Quels principes doivent guider nos choix ? J'en retiendrai quatre :

- la clarté dans la définition des missions de service public est un élément fondamental de l'action publique ;
- les missions de service public doivent être pleinement exercées au service des citoyens ;
- l'efficacité de nos entreprises publiques est essentielle et elle doit associer tous les acteurs ;
- les solutions choisies doivent être adaptées aux situations des différents secteurs et au contexte de notre pays.

Une définition claire des missions de service public est un élément fondamental de l'action publique.

Les valeurs du service public sont intangibles.

Mais il nous faut distinguer clairement le service public, d'une part, et le secteur public, d'autre part. Ces deux notions ne sauraient être confondues. Ainsi existe-t-il des entreprises qui, pour être publiques, n'en assument pas pour autant de mission de service public - c'est le cas d'entreprises industrielles du secteur concurrentiel - inversement, certaines missions de service public sont parfois assurées, et depuis très longtemps en France, par des entreprises privées - comme l'illustre le secteur de l'eau.

Je le disais en introduction, les services publics sont au coeur de notre modèle de société. Ils permettent d'assurer les fonctions essentielles de la vie de tous les jours. Ils concourent à l'aménagement du territoire, à l'égalité entre les citoyens, à leur sécurité et à la lutte contre les exclusions. Il appartient par conséquent à l'Etat non seulement de définir les missions de service public, mais aussi d'assurer que celles-ci soient exercées avec efficacité et dans l'intérêt général.

Cette notion de service public, ou, comme on le dit à Bruxelles, de *service d'intérêt général*, appartient aux valeurs communes sur lesquelles sont bâties nos sociétés européennes.

Si la concurrence a son rôle à jouer dans l'offre de services publics, tout en attendre relève de la caricature intellectuelle. La concurrence peut être bénéfique si les infrastructures sont satisfaisantes et si les services se diversifient. Elle l'est également quand elle favorise l'introduction de nouvelles technologies, élargit les marchés et abaisse les coûts de production. Mais on ne saurait admettre qu'elle contribue à l'excès de capacités de production, ou au renouvellement prématuré de celles-ci, ou encore qu'elle incite à transgresser les règles du jeu en matière de sécurité ou de législation du travail.

L'apparition de nouveaux besoins sociaux appelle aussi de nouveaux services publics, organisés parfois différemment. C'est le cas, par exemple, des nouvelles technologies de l'information qui doivent être accessibles à tous.

**Faire en sorte que les missions de service public
soient exercées au service des citoyens.**

Qu'il soit assuré par des entreprises publiques ou par des entreprises privées, comme c'est le cas dans le secteur de l'eau, le service public n'a de sens que s'il est exercé au service des citoyens. Cet impératif éclaire à mes yeux le sens et la portée de la notion de « *régulation* », laquelle - je le sais - est au coeur des évolutions et des débats d'aujourd'hui.

Lorsqu'ils disposent de droits exclusifs ou de monopoles, les opérateurs peuvent abuser de leur position dominante au détriment des consommateurs ou de la collectivité. Les autorités publiques doivent donc assumer la responsabilité de réguler de telles situations ; en assujettissant les services publics à des règles de droit clairement établies, en associant tous les acteurs concernés.

Cette régulation est tout aussi nécessaire dans les secteurs qui s'ouvrent à la concurrence. Elle doit être transparente et lisible pour tous. Au-delà de celles qui existent déjà aujourd'hui, avec leurs spécificités, la création de nouvelles instances de régulation, devrait, dans mon esprit, respecter certains principes : le régulateur exerce ses pouvoirs par délégation ; il n'a pas vocation à se substituer aux pouvoirs publics ; au législateur et au gouvernement de définir les finalités et de garantir les équilibres ; au régulateur d'être « l'arbitre » des litiges entre opérateurs et le garant des intérêts du consommateur.

**L'efficacité des entreprises publiques
est essentielle et elle doit associer tous les acteurs.**

Chaque fois que les pouvoirs publics ont su clarifier les missions du service public, le secteur public a su incarner avec succès la vocation qui lui était assignée par la Nation.

L'autonomie de gestion des entreprises publiques est nécessaire. La relation de l'entreprise avec « *l'Etat actionnaire* » doit reposer sur des rapports contractuels. C'est dans ce cadre que sont définis les missions, les obligations et les moyens correspondants. L'Etat doit aussi préciser les objectifs industriels, sociaux et financiers qu'il assigne aux entreprises publiques et définir clairement les priorités qu'il souhaite voir respecter.

Les évolutions nécessaires doivent être menées dans la concertation et la transparence, en tout premier lieu avec les personnels des entreprises concernées. Ces derniers sont profondément attachés à leurs entreprises et à la qualité du service public. C'est aussi leur motivation et leur efficacité qui a permis à nos grandes entreprises publiques d'être à la fois à la pointe du développement technologique et du progrès social. C'est un acquis que nous devons faire fructifier.

**Mettre en œuvre des solutions adaptées à chaque secteur,
et au contexte de notre pays.**

Il n'y a pas « un » modèle de service public qui puisse s'appliquer de façon universelle. La France doit choisir sa stratégie en tenant compte du développement de la concurrence, mais aussi en préservant et en valorisant l'atout que représentent des services publics de qualité et un secteur public performant. Il n'est pas question d'imiter simplement les solutions mises en oeuvre par nos

partenaires, dans des contextes différents. Il nous faut, certes, tirer parti de leur expérience, mais il nous faut aussi savoir adapter et inventer pour conserver le meilleur de notre héritage.

Il nous faut, enfin, tenir compte de la grande diversité des secteurs concernés. Ainsi, l'électricité met en oeuvre des investissements considérables, alors que La Poste demeure essentiellement une activité de main d'oeuvre ; la régulation du gaz exige une forte attention aux enjeux de sécurité d'approvisionnement, alors que la France est bien placée pour exporter ses technologies et ses services dans le domaine des télécommunications.

Sans doute, les enjeux du service public se modulent d'une façon variable d'un secteur à l'autre : universalité de la desserte, promotion de nouvelles technologies, aménagement du territoire, sécurité à long terme. Mais, par les principes d'universalité et de continuité, le service public reste fondamentalement au coeur du principe d'égalité et demeure un instrument de lutte contre l'exclusion.

La recette libérale, « découper et privatiser » qui a guidé certaines réformes étrangères, n'est pas notre référence.

Pour autant, je ne crois pas à un modèle d'organisation unique. Dans le cadre de principes clairement formulés, il faut une démarche pragmatique, déclinée secteur par secteur, intégrant les enjeux du service public et les caractéristiques économiques et sociales de chaque métier.

Une définition claire des missions de service public, une organisation adaptée, une régulation transparente et des entreprises efficaces : telle est ma vision du service public de demain. Je vous remercie d'avoir, par vos travaux, contribué à éclairer la réflexion des ministres compétents sur ce sujet important pour l'avenir de notre pays.

L'Europe est une chance pour nos entreprises publiques. Elle leur permet de valoriser leur excellence en dehors de nos frontières et d'acquérir la dimension internationale indispensable pour améliorer la qualité du service public, et rester au premier rang des entreprises mondiales de réseaux.

Elle doit aussi intégrer cette dimension de la cohésion sociale qu'exprime la notion de service public et que mentionne déjà la disposition du traité d'Amsterdam relative aux services d'intérêt économique général. Les directives européennes donnent aux Etats les marges de manœuvre nécessaires pour en maintenir et développer les missions. En utilisant ces marges, nous pourrions à la fois préserver en France notre conception originale du service public, tout en construisant une vision commune du rôle des services publics, qui permettra à l'Europe du XXI^e siècle d'affirmer son modèle de société et son attachement à la cohésion économique et sociale.