



**Comité européen de liaison
sur les Services d'intérêt général
European Liaison Committee
on Services of General Interest
Europäisches Verbindungskomitee
"Dienstleistungen von allgemeinem Interesse"**

Secrétariat / Secretariat / Sekretariat : RESEAUX SERVICES PUBLICS

66 rue de Rome
F - 75008 PARIS
FRANCE
Tel (33-1) 43 71 20 28
E-mail : celsig@celsig.org

Avenue Boileau, 16
B - 1040 BRUXELLES
BELGIQUE
(32-2) 739 15 32
fax (32-2) 739 15 39

le 15 septembre 2003

**Réponses du CELSIG
aux trente questions
du Livre vert sur les services d'intérêt général**

Quel type de subsidiarité ?

Question 1

Le développement de SIG de qualité doit-il être inclus dans les objectifs de la Communauté, faut-il attribuer à la Communauté des compétences législatives supplémentaires dans le domaine des SIEG et des SIG ?

Depuis une dizaine d'années, le CELSIG demande la modification des traités CE pour rééquilibrer concurrence et intérêt général et donner la place qui leur revient aux services d'intérêt général. Un premier pas politique a été franchi en ce sens avec l'introduction de l'article 16 dans la traité d'Amsterdam. Un second pas l'a été avec l'article 36 de la Charte des droits fondamentaux. Ces avancées sont, toutefois, insuffisantes pour un véritable rééquilibrage, c'est pourquoi le CELSIG a fait des propositions à la Convention chargée de préparer un projet de Constitution pour l'Europe (voir ces propositions en annexe).

Le projet de Constitution prend partiellement en compte ces propositions en faisant référence au développement durable, au combat contre l'exclusion et les discriminations, à la solidarité entre les générations, la cohésion économique, sociale et territoriale et la solidarité entre les Etats membres. Il propose de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union, notamment en réduisant l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions.

Pour donner toute leur portée à ces buts, il convient d'inclure, en tant que tel, le développement de SIG de qualité parmi les objectifs de l'Union afin de permettre à celle-ci d'affirmer concrètement que son objectif n'est pas la seule construction d'un marché avec la concurrence comme outil dominant, mais que l'Union a, également, des objectifs de solidarité, d'égalité, de justice, de développement harmonieux et durable. Qu'elle vise au développement du bien être de ses peuples, au développement du sentiment d'appartenance à un territoire commun et au développement du sentiment de citoyenneté européenne, qu'elle respecte et se donne les moyens de promouvoir, développer et améliorer le modèle européen de société, de garantir les droits fondamentaux de la personne. Ce qui est en jeu maintenant est la construction d'un espace de vie commun grâce à des solidarités et des liens qui se fondent sur d'autres logiques que celles du marché.

Le projet de Constitution n'institue pas l'équilibre entre la concurrence et l'intérêt général. Cependant, le fait que l'article III-6, qui fait partie des "clauses d'application générale" prévoit que "*la loi européenne définit [les] principes et conditions*" du fonctionnement des SIG devrait permettre, si la Constitution est approuvée en l'état, de préciser l'articulation entre SIG et concurrence, ainsi que de la faire évoluer dans le temps et dans le sens d'un développement de SIG de qualité. Un droit positif européen sur les SIG doit ainsi pouvoir être établi.

En effet, si le principe de subsidiarité permet de définir les SIG au plus près des besoins de leurs destinataires et de leurs évolutions, une loi européenne permettra de préciser le cadre communautaire dans lequel s'inscrivent les SIG

et la manière dont les Etats membres mettent en œuvre les missions d'intérêt général qu'il leur incombe de définir . Cette loi sera également l'occasion de mener une réflexion publique sur la notion d'intérêt général et sur le financement des missions d'intérêt général.

Le travail préparatoire à la loi permettra d'examiner et de préciser si des compétences complémentaires doivent être attribuées au niveau communautaire. Un de ses résultats pourra être la définition de **services européens d'intérêt général**.

Question 2

Faut-il clarifier la manière dont les responsabilités sont partagées entre le niveau communautaire et les administrations des Etats membres ? Est-il nécessaire de clarifier la définition des services sans effets sur les échanges entre les EM, si oui comment ?

Il est vrai, comme le dit le point 28 du Livre vert, que "*dans le domaine des SIG, la répartition des tâches et des compétences est complexe et engendre parfois des malentendus et des frustrations chez les consommateurs, les utilisateurs et les opérateurs*".

Les clarifications à apporter sur le partage des responsabilités devrait se faire sous plusieurs formes :

- en application du projet de Constitution qui précise (article 5 point 1) que "*l'Union respecte l'identité nationale de ses Etats membres, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale*" et en conformité avec le principe d'attribution des compétences dans la mise en œuvre des politiques de l'Union (article III-1 du projet de Constitution), la loi européenne doit expressément rappeler que l'Union respecte le principe d'autonomie administrative des collectivités territoriales et qu'il est de leur seule responsabilité de choisir entre différents modes pour l'exécution des missions d'intérêt général qu'elles auront définies : gestion directe ou gestion déléguée. En conséquence, dans le cas d'une gestion directe, la loi doit aussi préciser que des règles de coopération doivent permettre d'assurer l'échange de bonnes pratiques, l'innovation et l'utilisation des technologies les plus avancées. Dans le cas d'une gestion déléguée, elle doit rappeler que les règles de concurrence s'appliquent pour l'attribution du service. La loi doit rappeler que, dans tous les cas, le prestataire du service doit obligatoirement donner, à tous les utilisateurs/citoyens, l'accès à une information complète, claire et actualisée.

- une information complète, précise et détaillée, régulièrement actualisée, tout en étant simple, compréhensible, facilement accessible, sur le partage des responsabilités, en matière de SIG, entre les différents niveaux institutionnels de l'Union européenne, ainsi que sur le rôle des différentes institutions communautaires et leur articulation, entre elles et avec les institutions nationales et locales, à destination de tout type de destinataire de SIG : citoyen, usager, consommateur ; mais aussi élu, devrait permettre de répondre à bon nombre de leurs interrogations et leur montrer que "l'Europe" n'est pas hors de la société, mais qu'elle est faite pour la société européenne et peut être produite par cette société elle-même.

La question de la définition de critères généraux permettant d'évaluer si des SIG ont, ou pas, ou de manière non significative, ou acceptable, des effets sur les échanges communautaires ne devrait plus avoir de sens au stade actuel de la réalisation du marché intérieur, car il s'agit aujourd'hui d'un même marché, sur l'ensemble du territoire européen, et non plus de l'adjonction de marchés nationaux.

Cependant, à la suite du Livre vert, il conviendra d'établir de tels critères au regard de la notion de marché pertinent ; des règles pourraient porter sur des seuils d'application ou l'application de la règle *de minimis*, par exemple, afin de permettre d'organiser le marché, de maintenir des entreprises locales et éviter la constitution d'oligopoles.

Question 3

Y a-t-il des services (autres que les grandes industries de réseau mentionnées au & 32) pour lesquels un cadre réglementaire communautaire doit être établi ?

Le cadre réglementaire communautaire et les règles de la concurrence tendent à s'appliquer à toutes les activités de service d'intérêt général aussi bien au secteur dit 'marchand', qu'au secteur dit 'non marchand' et aux services locaux. Cette logique d'extension des règles de concurrence est inhérente au processus de construction du marché intérieur tel qu'il a été engagé. Il est, par conséquent, indispensable que l'Union européenne se dote d'un cadre législatif positif applicable à l'ensemble des services d'intérêt général. Dans ces conditions l'établissement d'une liste est inutile.

Question 4

Le cadre institutionnel doit-il être amélioré ? Comment ? Quels doivent être les rôles respectifs des autorités chargées de la concurrence et des autorités réglementaires ? Convient-il d'établir un régulateur européen pour chaque secteur réglementé ou des réseaux européens structurés d'autorités réglementaires nationales ?

Le cadre institutionnel n'est jamais figé, il est toujours améliorable. Ainsi, sont intervenus l'article 16 (Amsterdam), l'article 36 de la Charte des droits fondamentaux, les directives successives, aujourd'hui le projet de Constitution de la Convention. Pour autant, ces évolutions ne sont pas suffisantes, car subsiste un profond déséquilibre entre règles de concurrence et objectifs d'intérêt général.

Il est urgent de rééquilibrer concurrence – marché et objectifs d'intérêt général, aussi bien dans le droit primaire (Constitution) que dans le droit dérivé, afin de garantir l'existence et la pérennité des services d'intérêt général. La mise en place de ce cadre européen positif doit permettre à chaque autorité publique, locale, régionale, nationale, européenne, de définir de manière transparente les objectifs d'intérêt général de son ressort (subsidiarité), les obligations de service public, de décider de les mettre en œuvre soit directement, soit en les déléguant à un opérateur extérieur, de définir les modes de financement de ces obligations (réglementation). Ce cadre doit, également, permettre aux autorités publiques de définir les modes de régulation, de contrôle et d'évaluation, ainsi que l'évolution des SIG.

La régulation des SIG concerne l'équilibre évolutif entre règles de concurrence et objectifs d'intérêt général. C'est une fonction spécifique, séparée des activités de réglementation comme d'opération, ainsi que d'évaluation, même si toutes ces dimensions doivent interagir.

Pour être efficace la régulation doit être en relation avec tous les acteurs concernés (autorités publiques, opérateurs, consommateurs, organisations syndicales, société civile, etc.). La régulation doit combiner toutes les dimensions présentes dans chaque SIG : locale et, si nécessaire, (subsidiarité) régionale, nationale et européenne.

Des réseaux européens de régulateurs sont à développer ; un organe européen de régulation est à mettre en œuvre pour toutes les activités dont les responsabilités sont clairement européennes (réseaux transeuropéens, SIG dans les zones transfrontalières, certains services de réseaux, européanisation d'opérateurs, constitution d'oligopoles, etc.). Cette problématique est d'autant plus nécessaire avec l'arrivée de nouveaux membres dans l'Union.

Législation sectorielle et cadre juridique général

Question 5

Un cadre communautaire général pour les services d'intérêt général est-il souhaitable ? Quelle serait sa valeur ajoutée par rapport à la législation sectorielle en vigueur ? Quels seraient les secteurs, les matières et les droits couverts ? Quel instrument utiliser (directive, règlement, recommandation, communication, lignes directrices, accord interinstitutionnel) ?

La définition des services d'intérêt général et des services économiques d'intérêt général relève jusqu'à présent des pouvoirs publics des Etats membres nationaux ou locaux. En vertu du principe de subsidiarité, les SIG n'étant pas une compétence exclusive de l'Union, cette situation est logique. Pour les autorités publiques, la possibilité de définir les SIG permet de répondre dans de bonnes conditions de proximité à l'évolution des besoins des populations.

Cependant, pour que le principe de subsidiarité puisse s'appliquer dans de bonnes conditions, il convient de définir un concept communautaire de service d'intérêt général et d'articuler les approches communautaires des SIG et la façon dont chaque Etat membre prend en charge les missions d'intérêt général qui lui incombent. Cette démarche peut s'avérer particulièrement utile pour aider les nouveaux Etats membres à élaborer leurs cadres réglementaires de ces secteurs.

De plus, l'acquis communautaire en la matière, ainsi que l'intégration du marché intérieur, amènent à se poser aujourd'hui la question de la création de **services européens d'intérêt général**. On peut considérer que Galileo ou Eurocontrol, les agences de sécurité telle l'Agence européenne de sécurité aérienne (AESA), l'Agence européenne de Sécurité maritime (AESM) ou l'Agence de Sécurité alimentaire (ASA) sont des services européens d'intérêt général. Les Services de la Commission eux-mêmes, en tant qu'administration communautaire, sont un service d'intérêt général.

La poursuite de l'intégration et de l'élargissement, la consolidation et l'amélioration de l'acquis communautaire, la construction d'un territoire européen ainsi que la mise en œuvre de la future Constitution appelleront encore plus la mise en place et le développement de SIEG et de services européens d'intérêt général. Cela ne peut se faire sans concept clair et sans stratégie affirmée de l'Union, au risque de tomber dans la multiplication d'instruments bureaucratiques et inefficaces.

La valeur ajoutée d'un cadre communautaire porterait donc sur :

- la définition des principes de base communs que l'on retrouve pour tous les SIG (rôle de la puissance publique au niveau adapté, continuité, accessibilité pour tous, traitement non discriminatoire et sur critères transparents, financement, régulation, évaluation démocratique), principes qu'il convient de décliner par secteur comme cela a été fait partiellement dans les directives sectorielles jusqu'à présent.

- la sécurisation au plan juridique des dispositions prises pour les SIG (ou SIEG), non couverts par des directives sectorielles, mais soumis aux règles des traités notamment dans le domaine de la concurrence.

- la meilleure prise en compte des apports transversaux des SIG, concernant notamment la garantie des droits fondamentaux, la lutte contre l'exclusion et la misère, les solidarités qu'ils créent entre les territoires et les populations, la cohésion économique, sociale et territoriale auxquelles ils participent, les synergies qu'ils créent pour la compétitivité des économies et des territoires, objectifs fondamentaux de la construction européenne, affirmés par le projet de Constitution européenne.

L'instrument à utiliser est, dans le cadre du traité CE actuel, une directive cadre, et dans le projet de Constitution, une loi (article III-6¹). Cet article permet d'aller au delà de l'affichage d'un principe et d'y associer des moyens d'actions.

Nous proposons de ne pas attendre l'entrée en vigueur du projet de Constitution pour travailler et élaborer ce projet de loi. Celui-ci devrait être formulé pour la fin de l'année 2003. Le CELSIG pour sa part se propose de présenter un projet prochainement.

Question 6

Qu'elle a été à ce jour l'incidence de la réglementation sectorielle ? A-t-elle engendré des incohérences ?

En l'absence de véritable évaluation à ce jour (voir réponse à la question 25), et de surcroît, du fait d'une réglementation souvent très récente, aucun élément ne permet de mesurer l'incidence de la réglementation sectorielle ou d'affirmer qu'elle a, ou n'a pas, engendré d'incohérences.

Il appartient aux instances européennes, notamment sur proposition de la Commission, de créer et mettre en œuvre les conditions d'une véritable évaluation : indépendante, multicritères, contradictoire, transparente et continue (voir réponses aux questions 25, 26, 27, 28). La réglementation sectorielle ne suffit pas, car elle ne prend en compte ni les synergies entre les secteurs, ni la cohésion territoriale, ni la constitution d'oligopoles trans-sectoriels.

Services économiques et services non économiques

Question 7

Faut-il préciser davantage les critères utilisés pour déterminer si un service est de nature économique ou non économique ? La situation des organisations sans but lucratif et des organisations qui remplissent pour une grande part des fonctions sociales doit-elle être mieux clarifiée ?

Le partage entre activités économiques et non-économiques est toujours évolutif dans le temps et l'espace ; tel qu'il a été conçu en 1957 dans le traité de Rome, il a beaucoup évolué et n'est plus pertinent ; des activités de plus en plus nombreuses ont aussi une dimension économique ; pour autant, elles n'ont pas nécessairement à relever du droit de la concurrence, comme certaines orientations de la Commission ou certains jugements de la Cour conduisent à le penser.

Il n'est pas certain que l'on puisse définir des critères opératoires permettant de distinguer de manière stable activités économiques et non-économiques (des listes n'auraient pas de sens). Dans ces conditions, il apparaît plus opératoire et apporter davantage de sécurité à tous les acteurs, de définir clairement, aux différents niveaux, dans la législation et la réglementation le type de régulation qui s'applique à chaque activité, donc le type de rapports entre droit de la concurrence et objectifs d'intérêt général. Cette définition relève du 'politique' à chaque niveau de compétence.

¹ "Article III – 6 : Sans préjudice des articles III-55, III-56 et III-136, et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt général en tant que services auxquels tous dans l'Union attribuent une valeur ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de sa cohésion sociale et territoriale, l'Union et ses Etats membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application de la Constitution, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base des principes et dans des conditions, notamment économiques et financières, qui leur permettent d'accomplir leurs missions. La loi européenne définit ces principes et ces conditions".

Ces dispositions, qui peuvent évoluer par procédures législatives, doivent permettre de clarifier la situation des organisations sans but lucratif, tout comme elles doivent reconnaître que l'action publique relève d'autres orientations et critères, qui ne sauraient se résumer à ceux de l'entrepreneur avisé'.

Cette démarche, proche des préoccupations des populations, permet de tenir compte de la diversité des situations sociales, économiques, culturelles, géographiques, au sein de l'Union.

Cette question n'est pas sans rapport avec les questions relatives au financement : voir réponses aux questions 21 à 24.

Question 8

Quel doit être le rôle de la Communauté en matière de services non économiques d'intérêt général ?

Compte tenu de la réponse précédente, le rôle de la Communauté relève d'une mise en œuvre du principe de subsidiarité, dans un cadre communautaire clair, en tant que principe d'efficacité et de partage des compétences (cf. questions 1 à 3).

Un ensemble commun d'obligations

Question 9

Faut-il inclure d'autres exigences dans la définition commune des services d'intérêt général ? Quelle est l'efficacité des exigences en vigueur du point de vue de la réalisation des objectifs de la cohésion sociale et territoriale ?

Le Livre vert retient dans cet ensemble commun d'obligations, le service universel, la continuité, la qualité du service, l'accessibilité tarifaire et la protection des utilisateurs et des consommateurs, et demande s'il faut inclure d'autres exigences dans la définition communes des SIG. Il souligne qu'il n'est "ni souhaitable, ni possible d'élaborer une définition européenne globale unique du contenu des services d'intérêt général" (point 49), mais qu'un certain nombre d'éléments communs à la législation sur les SIEG peuvent servir de fondement à la définition d'une notion communautaire des services d'intérêt économique général.

Nous souhaitons préciser cette double affirmation. En effet, les traditions et cultures sur les SIG dans les Etats membres sont très diverses, et, dans la mesure où ce sont les autorités publiques de chaque Etat membre qui définissent le contenu des SIEG et SIG, il nous paraît très difficile de dégager une définition globale européenne des SIG. Pour les **services européens d'intérêt général**, et dans le cadre des compétences de l'Union (cf. réponse à la question 5), il est, cependant, nécessaire d'élaborer une notion européenne de service d'intérêt général, et une définition communautaire dans certains domaines. Il convient également de dégager ce qui est commun dans cette diversité.

Nous pensons en premier lieu qu'il convient d'élargir la notion d'accessibilité, limitée dans le Livre vert à l'accessibilité tarifaire, à l'accessibilité sociale, soit à toutes les catégories de résidents, ainsi qu'à l'accessibilité territoriale, à l'échelle du service considéré, en terme d'équité entre zones géographiques. L'accessibilité aux SIG doit être une obligation pour les opérateurs et la puissance publique responsable et un droit pour les utilisateurs quelle que soit leur situation sociale, personnelle ou géographique. Toute discrimination, sur quelque critère que ce soit doit être proscrite, les SIG doivent garantir l'effectivité des droits fondamentaux à toute personne, conformément à la charte des droits fondamentaux de l'Union, insérée dans le projet de Constitution, ainsi que l'équité de tous les territoires. La protection des utilisateurs et des consommateurs doit inclure l'accès à la justice et l'accessibilité à tous les documents nécessaires pour pouvoir ester en connaissance de cause quand un consommateur ou un groupe de consommateurs s'estime lésé ou discriminé.

Les exigences de transparence et d'évaluation démocratique doivent également être incluses dans la définition commune (cf. réponses aux questions 25 - 26 - 27 - 28).

L'efficacité des exigences de SIEG en vigueur sur les objectifs de cohésion sociale et territoriale n'a pas encore fait l'objet d'étude exhaustive et contradictoire au plan communautaire. Cependant, de nombreuses études (universitaires, d'organisations professionnelles ou d'organismes officiels) démontrent que le bon fonctionnement des services publics ou des services d'intérêt général est un facteur d'attractivité des territoires et d'implantation d'entreprises notamment dans les secteurs de hautes technologies. La qualité de la formation et donc du système éducatif, des réseaux de télécommunication et de transports, des systèmes de santé, l'offre de logement, la qualité des équipements culturels, jouent un rôle déterminant dans le choix des investisseurs. Les études démontrent que cela est vrai pour les dirigeants des entreprises, mais aussi pour les personnels, employés et cadres pour qui la qualité de vie dans le travail et hors travail est de plus en plus importante.

Par ailleurs, nous notons avec satisfaction que la notion de service universel, qui avait été présentée comme à titre transitoire dans la Communication de septembre 2000 ainsi que dans le rapport du 17 octobre 2001 de la Commission à l'intention du sommet de Laeken, est présentée dans le Livre vert comme un "pilier" : "*Cette notion instaure le droit de chaque citoyen à avoir accès à certains services jugés essentiels et elle impose aux industries l'obligation de fournir un service défini à des conditions spécifiées qui incluent, entre autres, la fourniture de service universel garanti que toute personne résidant dans l'Union européenne a accès au service à un prix abordable et que la qualité du service est maintenue et si nécessaire amélioré*", reconnaissant ainsi le caractère non provisoire du service universel, en en faisant un droit lié à la citoyenneté et à la résidence sur le territoire de l'Union.

Questions 10

La totalité ou certaines de ces exigences doivent-elles être étendues à des services auxquels elles ne s'appliquent pas actuellement ?

Ces exigences sont communes à tous les SIG et SIEG, quels que soient leur couverture territoriale (locale, nationale, ou européenne) ou les domaines considérés. Elles doivent donc être intégrées à tous les secteurs sur l'ensemble du territoire européen, en particulier les exigences d'accessibilité sociale, de transparence et d'évaluation démocratique qui ne sont pas incluses dans la plupart des directives sectorielles actuelles doivent y être intégrées.

Par exemple, dans le domaine des télécommunications électroniques, la directive "service universel" doit être révisée en 2005. De nombreuses régions rurales ou périphériques en Europe ne sont pas couvertes par le téléphone mobile et n'ont pas les infrastructures permettant l'accès au haut débit. L'intervention de la puissance publique soit au niveau de l'Union (la Commission doit publier prochainement des lignes directrices sur l'utilisation des fonds structurels pour le développement des infrastructures haut débit), soit au niveau national ou local, sera indispensable pour assurer la couverture des zones non rentables, ainsi que pour assurer un équipement de qualité dans des délais raisonnables sur tout le territoire. De même, l'accès à l'eau et à l'assainissement devrait couvrir l'ensemble du territoire européen.

Question 11

Quels aspects de la réglementation de ces exigences doivent être traités au niveau communautaire et quels aspects doivent être laissés aux Etats membres ?

Le niveau communautaire doit définir dans un texte cadre les principes des exigences et le niveau indispensable à atteindre sur l'ensemble du territoire de l'Union pour leur bonne mise en œuvre. Chaque Etat, dans le respect de son organisation constitutionnelle, doit avoir en charge la mise en œuvre concrète de ces principes en les adaptant aux conditions sociales, économiques, culturelles, géographiques, sans bien entendu en diminuer la portée. Il peut, s'il le souhaite, être plus rigoureux quant au niveau de ces exigences, sous réserve de non-discrimination et d'application des règles communautaires.

Question 12

Ces exigences ont-elles été effectivement respectées dans les domaines où elles s'appliquent ?

Le Livre vert le souligne, l'Union n'est toujours pas en mesure de vérifier le respect en tout point du territoire européen de l'ensemble commun d'obligations tel qu'il a été défini dans la réglementation sectorielle. Cela implique un développement actif des procédures d'évaluation (cf. questions 25 à 28).

Question 13

Certaines ou la totalité de ces exigences doivent-elles également s'appliquer aux services non économiques d'intérêt général ?

Compte tenu des réponses aux questions 7 (non pertinence de la distinction entre services économiques et non économiques) et 10, il convient d'examiner l'application possible des obligations définies pour certains secteurs à d'autres (service universel bancaire et financier, accès à Internet, accès au logement, accès à l'eau et à l'assainissement, etc.).

Obligations sectorielles

Question 14

Quels types de services d'intérêt général pourraient soulever des inquiétudes quant à la sécurité d'approvisionnement ? La Communauté doit-elle prendre des mesures supplémentaires ?

Notons, en préalable, que l'ensemble des infrastructures de SIG devrait être éligible aux financements communautaires, afin de créer les conditions d'un développement durable, la cohésion territoriale européenne et le développement de solidarités nouvelles au niveau communautaire. Le partenariat public privé, bien conduit, peut être une source de financement à explorer.

La question 14 ne porte que sur la sécurité d'approvisionnement alors que le Livre vert parle de sécurité et de sûreté en général, en soulignant, à juste titre, les responsabilités croissantes de l'Union en la matière.

Sur la question de la sécurité d'approvisionnement, comme le souligne le Livre vert, "une intervention publique peut se révéler nécessaire pour améliorer la sécurité d'approvisionnement, notamment pour répondre au risque de sous-investissement à long terme dans l'infrastructure et garantir la disponibilité d'une capacité suffisante".

Le secteur de l'énergie a fait l'objet de nombreux débats qui se sont traduits par des dispositions spécifiques dans les directives sectorielles pour assurer la sécurité d'approvisionnement. Mais l'expérience démontre que d'autres secteurs de services d'intérêt économique général ou de service d'intérêt général peuvent faire l'objet de sous investissements chroniques, entraînant une capacité insuffisante. C'est le cas du secteur du transport ferroviaire au Royaume Uni, de la santé au Royaume-Uni et en France, ou celui du logement social dans l'Union, par exemple. Dans le domaine des télécommunications, la couverture de l'ensemble du territoire relève de la sécurité d'approvisionnement (voir question 10).

Bien que géré localement, car jusqu'à présent la ressource et la demande sont essentiellement locales, le secteur de l'eau (alimentation de la ressource) peut poser des problèmes de sécurité d'approvisionnement si des mesures ne sont pas prises pour alimenter en eau les populations des régions concernées.

La question de la sécurité d'approvisionnement au sens large, ainsi que l'a défini le Livre vert dans le paragraphe 67 page 27, ne touche pas que le secteur de l'énergie mais touche de fait déjà de nombreux autres secteurs. C'est donc une question à traiter de façon transversale dans un texte cadre par l'Union européenne pour l'ensemble des services d'intérêt général afin que chaque résident et utilisateur puisse accéder aux biens essentiels sur l'ensemble du territoire européen. Bien entendu, il conviendra dans la mise en œuvre des principes généraux définis dans un tel texte d'en préciser les modalités d'application dans les textes sectoriels au niveau communautaire quand ce sera nécessaire tel que cela a été fait pour l'énergie. Il conviendra, en application du principe de subsidiarité, de garantir à chaque Etat membre la capacité d'adapter ces conditions d'application aux conditions géographiques, climatiques, sociales, économiques, culturelles propres à son territoire.

Question 15

Des mesures complémentaires doivent-elles être prises au niveau communautaire pour améliorer l'accès au réseau et l'interconnectivité ? Dans quels secteurs ? Quelles mesures envisager, notamment à l'égard des services transfrontaliers ?

Dans les secteurs des services de réseaux, la mise en place du marché intérieur était subordonnée à l'organisation par chaque Etat membre d'un accès aux réseaux transparent et non discriminatoire.

Le processus d'accès aux réseaux est largement engagé dans les deux domaines de l'énergie² et des transports³. Il avance rapidement et a tendance à s'accélérer. Il n'est pas admissible que cette accélération s'effectue sans réelle évaluation des phases précédentes au risque de perturbations et de dysfonctionnements graves dont les enseignements n'auraient pas été tirés. En ce sens, nous partageons la réflexion exprimée dans le Livre vert en son point 72, qu'il conviendrait "d'examiner la possibilité de tirer des enseignements utiles d'une comparaison intersectorielle des stratégies et techniques de réglementations".

² Dans les domaines de l'énergie, l'adoption des directives 96/92/CE du 19 décembre 1996 pour l'électricité et 98/30/CE du 22 juin 1998 pour le gaz ont conduit les Etats membres à opter pour un système d'accès des tiers aux réseaux de transport et de distribution fondé sur des tarifs publics. Ces formules ont été confirmées par les nouvelles directives sur le marché intérieur de l'électricité et du gaz adoptées en 2003

³ Dans le domaine des transports, après les prémisses d'ouverture des réseaux de chemin de fer par la directive 91/440/CE, la directive 2001/12, incluse dans le premier "paquet ferroviaire", organisait des droits d'accès au réseau transeuropéen de fret ferroviaire à compter du 15 mars 2003, le deuxième "paquet ferroviaire" adopté par le Conseil transport les 27 et 28 mars 2003 prévoit l'accélération de l'ouverture des réseaux au 1.01.2006 pour le fret international (au lieu du 1.01.2008 prévu par le premier paquet) et au 1.01.2008 pour le cabotage. Le Parlement souhaite pour sa part une ouverture encore plus rapide, soit une ouverture au 1^{er} janvier 2006 pour le fret et les services frontaliers de voyageurs et une ouverture totale pour les passagers au 1^{er} janvier 2008.

Dans le domaine des communications électroniques, il faut dès maintenant intégrer au service universel des télécommunications la couverture de l'ensemble du territoire pour le téléphone mobile ainsi que l'accès à l'Internet à haut débit, ces deux services correspondant à de réels besoins des populations sur tout le territoire européen dès aujourd'hui.

Les services transfrontaliers posent une question spécifique qui devrait faire l'objet d'une réflexion et de propositions adaptées.

La mise en place du marché intérieur au début des années 1990, la reconversion économique de certaines zones frontalières et le développement d'agglomérations polarisant les emplois et les activités ont contribué à accroître la mobilité des travailleurs et des populations frontalières à l'intérieur même de l'Union. L'interdépendance des territoires entre espaces frontaliers limitrophes s'est renforcée, créant de véritables bassins de vie transfrontaliers. Les services d'intérêt général constituent un instrument capital dans le processus de cohésion territoriale qui s'inscrit dans une réalité transfrontalière. Dans la plupart de ces zones la dimension territoriale traditionnelle de certains services publics (ou d'intérêt général) est inadaptée aux besoins nouveaux des populations, liés à la création de ces zones de vie transfrontalières nées des évolutions récentes.

Ces besoins nouveaux touchent, notamment, les domaines de la gestion des déchets urbains, de l'eau, des transports, des télécommunications, de l'énergie.

L'espace transfrontalier est soumis à une double tension : d'un côté, la persistance de la souveraineté de l'Etat qui se traduit notamment par des législations et des procédures administratives, de l'autre, la nécessité de résoudre des problèmes liés à la proximité qui transcende ces problèmes juridiques et administratifs. La reconnaissance de la communauté transfrontalière en tant que réalité distincte, réclamant un traitement approprié, pose nécessairement la question, difficile, de l'harmonisation des différents régimes applicables. La collaboration transfrontalière doit encore aujourd'hui être réalisée dans un cadre défini par les accords entre Etats (or ces accords n'existent pas toujours, ou ne sont pas bien adaptés, de plus ils sont souvent récents). Cette collaboration a besoin d'un cadre juridique pour pouvoir se réaliser. Or dans le cas de frontières entre Etats membres, ce cadre est de fait pré-existant puisque dans de nombreux domaines, les Etats mettent en œuvre la législation communautaire. Mais tout se passe comme si le filtre national effaçait le fait que la législation est le plus souvent commune. L'Union pourrait donc jouer un rôle d'incitation et d'encouragement par la création d'outil spécifique pour favoriser l'élaboration de projets, leur maîtrise d'ouvrage et gestion commune. Elle l'a fait dans le secteur de l'emploi avec la création des EURES dès 1993.

En matière de communications électroniques, les solutions consistent en des accords entre opérateurs afin qu'une communication téléphonique fixe entre deux points très proches de la frontière ne soit pas facturée au prix d'une communication internationale. Les accords d'itinérance, garantissant l'interconnexion des réseaux mobiles ne règlent que des problèmes ponctuels et sont soumis à la bonne volonté des opérateurs. Dans ce cas, tout se passe comme si la puissance publique à tous les niveaux était absente et se désintéressait de ces questions. De plus, de telles solutions ne sont pas applicables dans tous les secteurs, la gestion des déchets ou l'eau par exemple.

La création et la gestion des SIG dans les zones frontalières les place à un point intermédiaire entre les services d'intérêt général nationaux ou locaux (dans le cadre étatique) et des services d'intérêt général communautaires. Ils illustrent une phase de transition qui dépasse le cadre national sans atteindre le champ européen. Ils peuvent donc être un champ d'expérimentation et de réflexion pour le niveau communautaire. Il serait donc pertinent qu'un texte européen traite de ces questions.

Question 16

Quelles sont les autres obligations sectorielles de service public à prendre en considération ?

En plus des obligations sectorielles décrites dans le Livre vert, sûreté et sécurité, sécurité d'approvisionnement, accès au réseau et interconnexion, pluralisme des médias, l'obligation de qualité de service doit nécessairement se définir par secteur. Au-delà de l'affirmation générale de cette obligation dans une loi transversale européenne, il convient donc, dans les directives sectorielles, de définir des critères de qualité de service à obtenir sur l'ensemble du territoire européen, tout en permettant aux Etats membres, en application du principe de subsidiarité, de définir des exigences supérieures de qualité. La définition de critères de qualité est indispensable pour mener à bien une évaluation sérieuse du fonctionnement et de l'organisation des SIG (cf. réponse aux questions 25-26-27-28).

Question 17

La possibilité de prendre des mesures concrètes pour protéger le pluralisme doit-elle être réexaminée au niveau communautaire ? Quelles mesures pourraient être envisagées ?

Le Livre vert relève que le droit communautaire autorise l'application de règles nationales destinées à garantir le pluralisme des médias. C'est le cas de l'article 21 paragraphe 3 du règlement n° 4064/89 modifié du 21 décembre 1989 sur les concentrations ou de l'article 8 de la directive cadre 2002/21 du 7 mars 2002 relative aux communications électroniques.

La garantie du pluralisme des médias est avant tout une tâche (et une obligation) des Etats membres, permettant à tous les citoyens d'exercer pleinement leur liberté d'expression et d'information. C'est également une obligation de l'Union, dans la limite de ses domaines de compétence (cf. article 11 de la Charte des droits fondamentaux et article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme). Les Etats membres réalisent cet objectif par divers moyens. Ils peuvent notamment prendre des mesures qui limitent juridiquement les participations dans les sociétés de médias et le contrôle simultané de plusieurs sociétés de médias, ou définir une politique nationale ou régionale d'attribution des licences et fréquences de radiodiffusion et surtout garantir l'existence et le développement de la radiodiffusion de service public avec ses sauvegardes du pluralisme interne⁴.

Par conséquent et à partir du rôle de la radiodiffusion de service public en tant que pierre angulaire du pluralisme des médias, rôle que reconnaît, par exemple, le Protocole d'Amsterdam, il est indispensable de replacer la question du pluralisme des médias dans le contexte culturel.

Lors des discussions à propos du Livre vert de 1992, de sérieuses réserves avaient été émises à l'égard d'initiatives que la Communauté prendrait en matière de pluralisme des médias uniquement dans le cadre de sa politique du marché intérieur.

Etant donné les discussions actuelles sur la nécessité de préserver et de promouvoir la diversité culturelle, il conviendrait d'aborder le pluralisme des médias dans le même contexte. Les notions de diversité culturelle et de pluralisme des médias sont étroitement liées. Tant la Déclaration du Conseil de l'Europe sur la diversité culturelle que la Déclaration universelle de l'Unesco mentionnent les liens qui existent entre les politiques portant sur la culture et les médias. Elles indiquent également très clairement que le pluralisme des médias est l'un des éléments essentiels de garantie de la diversité culturelle⁵.

S'agissant du projet de Traité constitutionnel, il faudrait par exemple prendre en considération une mention explicite du pluralisme des médias dans la clause culturelle horizontale (article 151(4) du Traité CE et article III-181 (4) du projet de Traité constitutionnel). Un tel amendement permettrait de traiter la question du pluralisme des médias d'une manière appropriée.

A la faveur de l'amendement proposé, il serait plus facile de tenir compte de la notion de pluralisme des médias lorsque le droit de la concurrence est appliqué au secteur de la radiodiffusion. Cela devrait conduire la Commission à inclure en toute transparence les aspects du pluralisme des médias dans ses éléments d'analyse lorsqu'elle doit se prononcer sur des cas de concentration ou des litiges concernant les aides d'Etat ; chaque Etat membre garderait toutefois la possibilité d'appliquer des règles spécifiques pour empêcher des concentrations, en application de l'article 21(3) du règlement concernant les concentrations. Pour arriver à cette transparence, la Commission pourrait proposer une liste des critères qu'elle entend appliquer en matière de pluralisme des médias.

Dans la mesure où ces libertés s'appliquent sans considération de frontières intérieures, il paraît logique que l'Union prenne des dispositions législatives pour garantir ce pluralisme sur l'ensemble de son territoire, sans préjudice des prérogatives des Etats et de leur législation.

Par ailleurs, il ne peut y avoir de pluralisme sans financement de celui-ci, y compris avec l'aide des pouvoirs publics comme le prévoit le protocole sur l'audiovisuel annexé au Traité d'Amsterdam.

Définitions des obligations et choix de l'organisation

Question 18

Connaissez-vous des cas où les règles communautaires ont restreint de façon exagérée la manière dont les services d'intérêt général sont organisés ou dont les obligations de service public sont définies au niveau national, régional ou local ? Connaissez-vous des cas où la manière dont les services d'intérêt général sont organisés ou dont les obligations de service public sont définies au niveau national, régional ou local constitue une entrave disproportionnée à l'achèvement du marché intérieur ?

⁴ Pour plus de détails, voir les paragraphes 350 et 375 de la Loi sur les communications de 2003 du Royaume-Uni., ainsi que les paragraphes 25 à 34 du Traité allemand sur la radiodiffusion.

⁵ Voir notamment l'article 6 de la Déclaration universelle de l'Unesco sur la diversité culturelle.

Jusqu'ici les règles communautaires ont reposé sur un déséquilibre à la fois de contenu et temporel entre l'application des règles de concurrence et les objectifs d'intérêt général (ainsi, la définition du service universel de l'électricité se fait de manière encore timide en 2003, alors que la première directive de libéralisation date de 1996 ; le service universel des télécommunications n'a pas évolué avec les progrès technologiques ; le service universel de la poste n'a pas évolué avec les nouvelles étapes de libéralisation ; etc.).

Sans disposer d'éléments complets d'évaluation, il apparaît que le fait d'avoir privilégié l'introduction de la concurrence a conduit à favoriser le court terme sur le long terme, les gros consommateurs sur les petits, à sous-estimer la prise en compte des externalités, les effets sur l'environnement ou sur l'emploi. Plus généralement, cela conduit à mettre en place des situations marquées par l'existence d'oligopoles sectoriels, qui tendent à converger en un oligopole européen trans-sectoriel, autant d'enjeux lourds pour l'avenir de l'Union européenne que le Livre vert n'aborde pas. Dans tous les cas, les niveaux nationaux, régionaux et locaux voient leurs libertés de choix se réduire fortement et sont de plus en plus soumis à la domination du droit de la concurrence.

Il faut donc tout à la fois rééquilibrer les rapports entre règles de concurrence et objectifs d'intérêt général et définir clairement les responsabilités des autorités publiques (cf. question 4).

Comme exemples de restrictions exagérées apportées à l'organisation de services d'intérêt général ou la définitions d'obligations de service public, on peut citer :

- la condamnation de l'Autriche par la Cour de justice, en mars 2002, dans un affaire de transformation de résidences principales en résidences secondaires (arrêt C-519/99)
- la suspension, par la Suède, d'un régime d'aide au logement social, dans l'attente de la décision de la DG concurrence suite à une plainte de la Fédération suédoise de la propriété immobilière
- potentiellement, le projet de règlement sur les obligations de service public dans les transports par route, fer et voies navigables aboutit, de fait, à l'interdiction, pour une autorité publique de fournir elle même un service, si elle est obligée de mettre son propre service en concurrence.

Question 19

Convient-il d'harmoniser davantage les obligations de service public au niveau communautaire ? Pour quels services ?

Les obligations de service public ont à la fois une dimension sectorielle, liées aux spécificités de chaque domaine, et une dimension générale. La question peut donc s'entendre dans un double sens : harmoniser les obligations de service public sur tout le territoire européen, ou rapprocher les obligations de services publics des différents secteurs. Par ailleurs, la libre circulation des personnes et la cohésion territoriale impliquent d'aller progressivement vers des niveaux comparables de services sur tout le territoire européen de façon à éviter les distorsions au sein de l'Union.

Les deux dimensions de la question impliquent, donc, le développement de processus progressifs de convergences, avec évaluations régulières (cf. questions 25 à 28), par exemple en matière de critères minimum de qualité et d'efficacité pour la téléphonie mobile, le haut débit, le courrier intra-européen, les soins, etc.

Question 20

Faudrait-il prévoir un renforcement des échanges des meilleures pratiques et de leur étalonnage pour les questions relatives à l'organisation des services d'intérêt général dans l'Union ? Qui faudrait-il impliquer dans cet exercice et quels secteurs pourraient être couverts ?

Multiplier les échanges entre expériences européennes, nationales, régionales et locales est utile pour tous les acteurs ; mais les expériences sont rarement directement transposables et cela ne saurait remplacer les procédures d'évaluation (cf. questions 25 à 28). L'objectif de ces échanges doit être d'approfondir progressivement la doctrine européenne de SIG.

Le renforcement des échanges sur la question des SIG ne peut que contribuer à la définition d'une doctrine européenne des SIG et au renforcement de la compréhension mutuelle entre l'ensemble des parties prenantes, notamment dans la perspective de l'élargissement. A cette fin, et à titre complémentaire à la méthode communautaire, une "coordination ouverte" sur les SIG permettrait d'impliquer l'ensemble des acteurs (Etats membres, collectivités locales, agents des entreprises, opérateurs, société civile) dans ces échanges de bonnes pratiques. Ces échanges doivent porter sur des questions de nature horizontale, telle la régulation, la qualité du service et l'évaluation par exemple, selon une approche territoriale (services européens, nationaux et locaux), ou thématique (services en réseau, services sociaux, services locaux).

Cette "coordination ouverte" sur les SIG doit être conduite en complément à la méthode communautaire et conçue dans une relation dynamique et interactive avec elle. En aucun cas, elle ne saurait s'y substituer ou être assimilée à un processus d'évaluation (voir questions 25 à 28), ni remplacer un cadre législatif général.

Financement

Question 21

Connaissez-vous des cas où le droit communautaire, et en particulier l'application des règles relatives aux aides d'Etat, a empêché le financement de services d'intérêt général ou conduit à des choix inefficaces ?

La formulation de cette question pose problème, car les autorités publiques et les opérateurs se sont adaptés à la réglementation communautaire avec plus ou moins de délais et de bonheur.

Des difficultés se sont fait jour dans certains cas, par exemple :

- la couverture de l'ensemble du territoire français en téléphonie mobile et l'accès à des services de haut débit se sont avérés impossibles par le marché parce que non rentable dans certaines zones (défaillance du marché et de l'Etat). Les autorités françaises ont reconnu la nécessité de couverture de l'ensemble du territoire dans une logique d'intérêt économique général, et les défaillances du marché, les besoins des citoyens, des entreprises et des territoires non desservis par ces services plaident pour une intervention forte des pouvoirs publics. Or l'évolution de ce dossier a été ralentie par les incertitudes résultant notamment de l'incertitude juridique (confirmation ou renversement de la jurisprudence Ferring) et de l'absence de cadre clair et définitif sur l'existence d'une obligation de notifier les actions de financement public de ces missions d'intérêt économique général, même si ces financements n'excèdent pas la surcompensation du coût de ces missions.
- l'aide au logement social en Suède qui est suspendue à une décision de la DG concurrence, suite à une plainte de la Fédération suédoise de la propriété immobilière.

L'arrêt de la Cour du 24 juillet 2003 –C-280/00 sur l'affaire Altmark Trans confirme en les précisant les conclusions de l'arrêt Ferring. Toutefois, une stabilisation claire de la jurisprudence de la Cour dans du droit dérivé paraît indispensable pour mettre fin aux incertitudes qui ont conduit aux difficultés décrites plus haut. Sous réserve de la définition de critères et de l'élaboration de méthodes de calcul au niveau européen, l'Etat membre devrait être chargé de la vérification du principe de proportionnalité sous le contrôle du juge communautaire.

Dans le point 87 du Livre vert, la Commission affirme que le financement public direct par le budget est le mode de financement qui entraîne le moins de distorsion sur le marché. Outre que cette affirmation reste à démontrer et que les études faites à ce sujet s'avèrent jusqu'à présent peu convaincantes, ce mode de financement, s'il devient unique ou ultra dominant, risque d'aboutir à l'asphyxie des services d'intérêt général par manque de moyens de la puissance publique. En effet? entre la recherche de la diminution des prélèvements obligatoires, de la réduction des déficits publics en application en particulier du pacte de stabilité, la baisse des impôts préconisée au niveau communautaire, les services d'intérêt général risquent d'être sacrifiés au détriment de la cohésion sociale, territoriale et économique. Le développement économique lui-même peut s'en trouver remis en cause si les services de bases – éducation, santé, logement, télécommunications, transports, poste, etc. – ne peuvent être fournis dans de bonnes conditions et à qualité suffisante pour répondre aux besoins des entreprises qui souhaitent s'installer sur un territoire donné.

Il convient donc de regarder les effets de la réglementation communautaire, secteur par secteur, mais aussi de façon transversale et systémique afin d'en apprécier les effets réels sur un territoire donné et vérifier qu'elle favorise bien la cohésion territoriale qui est un des objectifs de l'Union.

Question 22

Faut-il privilégier un mode de financement spécifique du point de vue de la transparence, de la responsabilité, de l'efficacité, des effets redistributeurs ou de la concurrence ? Le cas échéant, la Communauté doit-elle adopter des mesures appropriées ?

La diversité des domaines intéressés par les SIG :

- services de réseaux, énergie, transports, poste, télécommunications, eau, déchets, etc.,
- services sociaux, culturels, santé, éducation, formation,
- services liés à la solidarité et à but non lucratif, etc.,

ainsi que les diversités géographiques, climatiques, culturelles et historiques dans l'Union interdisent de s'enfermer dans une vision dogmatique et univoque des solutions à apporter au financement des SIG.

De plus, au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité, favoriser un mode de financement spécifique au niveau communautaire revient à nier ces deux principes, car le choix des autorités responsables est alors réduit à une seule solution dont elle n'a pas la maîtrise. Et si la définition du contenu et de la qualité des SIG relève en premier lieu de la compétence des Etats membres, il est logique que le financement dont dépend la concrétisation de ce contenu et de la qualité désirée, donc le choix du mode de financement dépendent également de l'autorité publique compétente (nationale, locale). De même chaque autorité publique doit pouvoir choisir son mode de gestion qui est aussi un mode de financement (voir réponse 2).

Dans tous les cas, la transparence et l'information complète doivent être obligatoires notamment vis à vis des utilisateurs/citoyens de la part de l'entité qui fournit le service (régie ou opérateurs tiers). Ces obligations et règles de transparence doivent être clairement explicitées par la loi, afin notamment de permettre une réelle évaluation pluraliste (voir réponses aux questions 25 à 28).

D'un point de vue économique, il n'existe pas de mode de financement unique apte à répondre à toutes les situations. Il existe des règles communautaires spécifiques pour le financement des obligations de service public dans certains réseaux (poste, télécommunications, transports aériens, transports publics, énergie ...), car il s'agit de secteurs faisant l'objet d'une politique communautaire. A l'heure actuelle ces politiques sont encore largement mises en œuvre dans le cadre national et les financements sont organisés dans le respect des règles communautaires, dans le cadre national.

Le développement des zones frontalières, l'émergence du territoire européen, le développement du marché intérieur, ainsi que le fait que les opérateurs acquièrent une dimension européenne et supranationale doivent nous amener à réfléchir pour l'avenir à une approche communautaire des SIG de réseaux afin d'éviter les disparités territoriales que ne manqueront pas d'induire le maintien dans le cadre national des définitions et financements. Au minimum aujourd'hui l'Union doit énoncer des principes communs que ne seront plus des possibilités de choix mais des obligations sur l'ensemble du territoire européen. Ces principes doivent prendre en compte les notions de développement durable et d'investissement à long terme.

Cela pose la question du calcul des coûts des SIG et de l'expertise, notamment pour arbitrer entre les divers modes de financements. Cette capacité est certainement insuffisante au niveau européen pour l'ensemble des institutions communautaires. Les décisions sont souvent prises sur la base de modèles non validés publiquement et scientifiquement. La création d'un office européen de calcul économique et de prospective pour les SIG et les politiques publiques paraît aujourd'hui indispensable de façon à ce que les modèles appliqués aux SIG ne soient pas le simple décalque des modèles de l'entreprise privée qui a d'autres finalités que ceux des SIG.

Il nous paraît donc indispensable que toute la gamme des possibilités de financement des SIG et SIEG :

- compensation directe par le budget d'un Etat membre (ou d'une collectivité territoriale),
 - contributions versées par les opérateurs ou les usagers,
 - droits spéciaux et (ou) exclusifs,
 - péréquation tarifaire,
 - financement solidaire et (ou) affiliation obligatoire,
 - garantie publique,
- soient à la disposition des autorités publiques, à tous les échelons territoriaux, y compris le niveau européen.

Toutes ces solutions sont conformes aux Traités et au projet de Constitution, toutes peuvent donc être utilisées séparément ou couplées selon le cas, sous le contrôle bien entendu des instances et du juge communautaires.

Le Livre vert (annexe, point 57) précise, à propos du financement du service universel dans le domaine des communications électroniques qu'un "*mécanisme de financement doit être conçu de manière telle que les consommateurs et les utilisateurs d'un Etat membre ne contribuent pas à la couverture des coûts du service universel dans un autre Etat membre, par exemple lorsqu'ils effectuent des appels d'un Etat membre à l'autre*".

Cette position est aujourd'hui logique dans la mesure où ce sont les Etats membres qui sont responsables de la définition ou non du service universel et de son mode de financement. Toutefois, on peut se demander si à terme, dans le cadre du marché intérieur, il ne faudra pas envisager pour certains SIG des solidarités plus larges que nationales dans le cadre d'un service universel européen. La réalisation du marché intérieur européen qui ne serait plus seulement la juxtaposition de quinze ou vingt-cinq marchés nationaux est sans doute à cette condition.

Question 23

Existe-t-il des secteurs et/ou des situations où l'entrée sur le marché sous la forme d'un « écrémage » peut se révéler inefficace ou contraire à l'intérêt public ?

L'écrémage consiste pour un opérateur à se spécialiser sur les segments les plus rentables d'un marché ou d'une activité. Les conséquences de cette pratique pour les SIG sont la suppression de toute possibilité de transfert financier de la partie rentable du marché vers la partie non rentable, ou plus spécifiquement du service concurrentiel vers le service universel ou le service public.

L'ouverture à la concurrence dans des secteurs relevant jusque là de droits exclusifs ou spéciaux et/ou de protections de monopoles (locaux ou nationaux), amène l'intervention de nouveaux opérateurs concurrents des "opérateurs historiques" ; qu'il s'agisse d'opérateurs des autres pays européens ou de "nouveaux entrants" sur un marché, leur logique d'entrepreneur les amène naturellement et spontanément à concentrer leurs activités sur les segments ou les zones géographiques les plus rentables, donc à vouloir "écrémer le marché". Cette logique conduit à des polarisations économiques, territoriales ou sociales, qui peuvent être contraires à l'intérêt public, à la garantie

d'accès pour chaque habitant aux biens essentiels, aux solidarités et à la cohésion économique, sociale et territoriale, à la prise en compte du long terme et du développement durable.

La disparition envisagée du secteur réservé dans les services postaux et le maintien d'obligations de service universel pas forcément rentables sans autre mécanisme re-distributif entre opérateurs postaux conduiraient à des phénomènes d'accentuation "d'écramage" de certains opérateurs sur les niches de services postaux très rentables, comme le courrier des entreprises en zone urbaine. Le prestataire du service universel devrait alors se contenter de desservir des zones rurales ou peu denses de particuliers à particuliers, services postaux particulièrement déficitaires, ce qui n'est pas possible sans compensation. Ainsi, en matière de services postaux, notamment l'écramage du marché par de nouveaux entrants sur des segments du service universel ouverts à la concurrence ou d'opérateurs historiques bénéficiant d'une situation démographique, tarifaire et géographique favorable risquerait, en l'absence d'un fonds de service universel, de porter un coup fatal à la péréquation tarifaire géographique, qui est une composante majeure de la contribution de la poste à la cohésion territoriale.

L'arrêt de la CJCE du 17 mai 1993 dans l'affaire C-320/91 dit Corbeau visait à interdire cet écramage dans la mesure où il mettait en péril le service public attribué à la poste belge.

Avec l'émergence d'opérateurs postaux européens, l'écramage peut s'effectuer non seulement sur un segment géographique particulier, mais aussi au niveau européen sur une activité spécifique du service.

Du point de vue de la cohésion sociale, territoriale et économique, l'écramage s'avère toujours à terme inefficace et contraire à l'intérêt général car des zones entières se retrouvent sans service ou avec un service tellement dégradé que c'est un facteur d'exclusion.

Nous tenons également à souligner l'intérêt pour l'Union d'aborder la question des situations oligopolistiques qui sont en train d'émerger dans l'ensemble des secteurs de services de réseaux. Ces situations poussent à la fois aux ententes entre opérateurs de service d'intérêt général, au partage des marchés sur un territoire donné et donc à des situations anti-concurrentielles. L'émergence de quelques grands opérateurs de taille européenne et mondiale dans ces secteurs est déjà en œuvre. Il convient donc que les instances européennes traitent dès maintenant dans la loi communautaire de cette question.

Question 24

Les conséquences et les critères du financement basé sur la solidarité doivent-ils être précisés au niveau communautaire ?

Le financement solidaire et affiliation obligatoire est abordé à l'annexe du Livre vert, point 62(e), uniquement à travers le secteur de la protection sociale et de la santé. Le paragraphe se conclut par le constat que « *selon la jurisprudence de la Cour de justice, les organisations chargées de telles activités qui se fondent sur le principe de la solidarité nationale et qui n'ont aucun but lucratif remplissent une fonction de caractère exclusivement social. Ces organisations n'exercent pas une activité économique et ne doivent pas être considérées comme des entreprises au sens du droit communautaire*⁶. Mais d'autres arrêts de la Cour, dans le domaine de la santé tendent à classer certaines activités de santé dans le domaine des activités économiques. Les points 29-30 et 31 du "non-papier" du 12 novembre 2002 de la DG Concurrence de la Commission en fait l'énumération⁷.

Cette tendance à segmenter les activités du domaine de la santé peut faire basculer l'essentiel des activités de ce domaine dans le secteur marchand malgré les jugements globaux de la CJCE sur le secteur lui-même.

⁶ (plusieurs jugements de la Cour confirment cette approche : affaires jointes C-159/91 et C-160/91, arrêt du 17 février 1993, Poucet et Pistre, [1993] Rec. I-637 (points 18, 19) ; affaire C-218/00, arrêt du 22 janvier 2002, Cical di Battistello Venanzio & C. Sas./ INAIL [2002] Rec. I-691 (point 44)).

⁷ "29. Dans son arrêt *Ambulanz Glöckner* du 25 octobre 2001, la Cour a indiqué que le transport de malades est une activité économique. Celle-ci est en effet proposée contre rémunération par différents intervenants sur le marché du transport d'urgence et du transport de malades. Or, il est constant que constitue une activité économique, toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné.

Au cas d'espèce, ces services sont fournis par des organismes sans but lucratif ; La Cour a toutefois rappelé que ces spécificités ne sont pas de nature à écarter la qualification d'entreprises au sens de l'article 87 CE, dès lors que ces organismes réalisent une activité économique :

30. Dans son arrêt *Henning Vedfeldt* du 10 mai 2001, la Cour a indiqué que la fabrication à l'intérieur d'un hôpital, d'une substance utilisée dans le cadre d'une prestation médicale à l'intérieur de l'hôpital, constitue une activité économique. Le fait que cette prestation ne soit payée directement par le patient, mais par les fonds publics, ne change pas la qualification d'activité économique.

31. Cette approche est confirmée par les deux arrêts de la Cour : *B.S.M Smits/Stichting Ziekenfonds*, et *Abdon Vanbraekel*, du 12 juillet 2001. Dans ces affaires, il était défendu par certains Etats membres que les prestations médicales ne constituent pas des activités économiques, au motif que le patient qui bénéficie de soins dans un hôpital, ne doit pas nécessairement payer les prestations. La Cour a considéré que les activités médicales constituent des activités économiques, indépendamment du fait que les prestations peuvent ne pas être payées directement par les patients, mais par les pouvoirs publics ou des caisses de maladie".

Ce risque est d'autant plus réel que ce même "non-papier" précise en ses points 32 et 33 "Conclusion sur la notion d'activité économique" :

"32. D'une façon générale, il apparaît que la notion d'activité économique englobe « toute activité consistant à offrir des services sur un marché donné et qui serait susceptible, au moins en principe, d'être celle d'une entité privée poursuivant un but lucratif. Tel peut être notamment le cas quand le bénéfice de la fourniture de certains services peut être approprié par le privé, car les clients peuvent être appelés à payer le coût du service.

33. La présence d'un élément de solidarité n'exclut pas nécessairement la possibilité d'exercer une activité avec un profit. Des opérateurs peuvent accepter de prendre en considération tels aspects de solidarité à la lumière d'autres bénéfices qu'elles peuvent retirer en intervenant sur le secteur considéré. Inversement, des entités qui ne recherchent pas la réalisation d'un profit peuvent être en concurrence avec des entreprises poursuivant la réalisation d'un profit, et de ce fait constituer des entreprises au sens de l'article 87 CE"

Dans ces conditions, il n'y a pas de limite au glissement progressif vers le tout marchand (cf. réponses aux questions 7 et 8), y compris pour les secteurs fonctionnant sur le principe de la solidarité ou du don.

Or, aucune société ne peut se construire et perdurer sans ces activités qui échappent au marché, produisent des biens essentiels nécessaires pour que l'individu soit en capacité d'exercer sa liberté et jouent un rôle social, culturel, civique, environnemental ainsi qu'un rôle économique au sens large du terme.

Si, par divers biais, sous prétexte d'activité économique, les instances communautaires soumettent petit à petit toutes les activités humaines aux règles de la concurrence, y compris celles financées sous forme de solidarité et de don ainsi que toutes les activités à but non lucratif, ce sont les fondements même des sociétés nationales et de la société européenne qui seront petit à petit sapés.

Il s'agit en fait de choix de société. Ces choix ne peuvent s'effectuer au détour d'un arrêt de la CJCE, ou du débat sur du droit dérivé. Le projet de Constitution dans ses articles 2 "Les valeurs de l'Union" et 3 "Les objectifs de l'Union" précisent ses choix qui vont à l'encontre de cette conception marchande de la société⁸.

C'est donc cet ensemble de valeurs et d'objectifs que doit traduire et concrétiser la loi européenne.

Evaluation

Question 25

Comment organiser l'évaluation des performances des services d'intérêt général au niveau communautaire ? Quelles dispositions institutionnelles choisir ?

L'évaluation européenne des performances des SIG est indispensable, à la fois pour mesurer les effets des mesures prises dans la législation européenne et en prévoir l'adaptation, prendre en compte leur contribution aux objectifs de l'UE (cohésion, efficacité), examiner la meilleure manière de répondre aux évolutions des besoins des citoyens, des consommateurs et de la société, ainsi qu'aux mutations technologiques.

L'évaluation est une fonction spécifique, qui demande à être organisée de manière séparée des autres activités et responsabilités : l'évaluation ne peut être ni intégrée à la régulation (à laquelle elle concourt cependant – cf. question 4), ni relever des instances chargées de l'élaboration ou de la mise en œuvre des décisions. Ainsi, au niveau européen, l'évaluation ne saurait relever de la Commission, qui serait alors à la fois juge et partie. Il convient donc de mettre en place des instances spécialisées (Observatoires) dans la conception et la mise en œuvre des évaluations. Compte tenu de la diversité des attentes exprimées par les différentes parties prenantes aux SIG, celles-ci doivent être étroitement associées au pilotage comme à l'appréciation des évaluations (autorités publiques, opérateurs, consommateurs, organisations syndicales, société civile, etc.).

⁸ L'article 2 indique que : "L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'état de droit, ainsi que de respect des droits de l'Homme. Ces valeurs sont communes aux Etats membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la tolérance, la justice, la solidarité et la non-discrimination" ; et l'article 3 précise les objectifs pour cela.

Article 3 : "Les objectifs de l'Union"

"1 L'Union a pour but de promouvoir la paix, ses valeurs et le bien-être de ses peuples.

2. L'Union offre à ses citoyennes et à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, et un marché unique où la concurrence est libre et non faussée.

3. L'Union œuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. Elle promeut le progrès scientifique et technique.

Elle combat l'exclusion sociale et les discriminations, et promeut la justice et la protection sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits des enfants.

Elle promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les Etats membres.

L'Union respecte la richesse de sa diversité culturelle et linguistique, et veille à la sauvegarde et au développement du patrimoine culturel européen".

Question 26

Quels aspects les processus d'évaluation communautaires doivent-ils couvrir ? Quels critères utiliser lors des évaluations communautaires ? Quels services d'intérêt général faut-il inclure dans une évaluation au niveau communautaire ?

Les processus communautaires d'évaluation doivent couvrir toutes les dimensions concernées par les objectifs des politiques européennes et tous les secteurs relevant des SIG. Compte tenu de la diversité des besoins et attentes des différentes parties prenantes, l'évaluation doit reposer sur une démarche multicritères, consistant non seulement à étudier l'ensemble des objectifs définis par les acteurs concernés, mais surtout leurs croisements (par exemple les rapports qualité-prix).

L'ensemble des parties concernées devrait participer à l'élaboration des critères.

L'Union européenne doit fixer l'objectif d'une évaluation de tous les services d'intérêt général, que leur niveau d'organisation soit local, régional, national ou européen ; l'évaluation se conduit à ce niveau, mais l'Union doit avoir la responsabilité d'élaborer une méthodologie générale et commune.

Question 27

Comment faire participer les citoyens à l'évaluation ? Existe-t-il des exemples de bonnes pratiques ?

La participation des citoyens et résidents est indispensable, car ce sont les destinataires essentiels des SIG. C'est, notamment, en fonction de leurs besoins et aspirations que se mène l'évaluation. Il ne suffit pas de procéder à des sondages d'opinion pour associer les citoyens et les consommateurs : ils doivent avoir de réelles possibilités permanentes d'expression de leurs besoins et de satisfaction, être associés directement ou par leurs représentants à la définition et à l'appréciation des évaluations. La pluralité de l'expertise et l'accès à une expertise indépendante doit être garantie.

Ainsi :

- au Danemark, certaines associations de logement social pratiquent la "démocratie des locataires" en associant ceux-ci aux décisions concernant le budget de l'association, l'augmentation des loyers, les dépenses de rénovation, ou à l'évaluation des méthodes de gestion.
- en France, à l'occasion de la régionalisation de la responsabilité d'organisation des transports ferroviaires régionaux, des Comités de ligne ont été mis en place dans certaines régions, puis généralisés, avec la participation de tous les acteurs concernés, en particulier des usagers (avec les élus régionaux et locaux, la SNCF, les cheminots, etc.) ; ils ont permis l'expression des besoins des utilisateurs et contribué à un redéploiement du transport ferroviaire, qui était jusque là en déclin régulier).

Question 28

Comment améliorer la qualité des données aux fins des évaluations ? Plus particulièrement, dans quelle mesure les opérateurs doivent-ils être tenus de transmettre des données ?

En matière d'évaluation, on bute sur une difficulté structurelle : elle implique la mise à disposition des données, en particulier celles des opérateurs, alors même que l'introduction de la concurrence pousse chacun à conserver secrètes les données technologiques et commerciales sur lesquelles reposent ses avantages comparatifs. Il s'agit donc de rendre obligatoire l'accès des Observatoires aux données des opérateurs, qui doivent avoir pour mission de garantir la confidentialité, y compris à l'égard de la Commission.

La qualité des évaluations (et pas seulement des données) implique l'existence auprès des Observatoires de conseils scientifiques pluralistes, dont les rapports sont annexés aux rapports d'évaluation.

Par ailleurs, cette question en recouvre deux autres :

- celle de l'expertise contradictoire, les usagers doivent donc avoir aussi les moyens de l'expertise, ce qu'ils n'ont pas à l'heure actuelle,
- celle des modes de calcul des coûts (voir réponse à question 22).

Politique commerciale

Question 29

Existe-t-il une évolution spécifique au niveau de la Communauté européenne qui mérite une attention particulière lorsque les services d'intérêt général seront abordés dans les négociations commerciales internationales? Veuillez préciser.

Pour agir sur les services d'intérêt général au niveau des négociations commerciales internationales, l'Union européenne doit avoir, elle-même, une vision claire de ce qu'elle veut établir sur son propre territoire. Elle doit donc, commencer par définir ses valeurs en la matière afin de pouvoir les promouvoir ensuite au sein des différentes instances internationales (ONU, UNESCO, Organisation internationale du travail, Banque mondiale, Fonds monétaire international, Organisation mondiale de la santé, FAO, Organisation mondiale du commerce - en particulier Accord général sur le commerce des services (AGCS), etc.). Le mandat de la Commission européenne pour les négociations de l'AGCS doit être revu dans ce sens. Les intérêts dits offensifs des entreprises de services européennes ne peuvent être le facteur déterminant de la stratégie européenne au sein des négociations de l'AGCS, au détriment de l'intérêt général, car ils impliquent une conception des négociations fonctionnant sur le marchandage et non sur l'intérêt réciproque.

Une organisation du commerce des services à niveau mondial est nécessaire. Elle devrait être basée sur un équilibre entre concurrence et intérêt général, afin d'organiser les marchés de services au niveau mondial avec une concurrence régulée. Au vu des différentes opinions exprimées en réponse au Livre vert, la Commission européenne devrait pouvoir proposer des amendements en ce sens aux règles de l'Organisation mondiale du commerce (notamment la question de l'irréversibilité des engagements).

Coopération au développement

Question 30

Quel est le meilleur moyen pour la Communauté de soutenir et promouvoir l'investissement dans les services essentiels, nécessaire dans les pays en développement dans le cadre de sa politique de coopération au développement ?

Pour commencer, la politique communautaire devrait partir de l'expression des aspirations et des besoins spécifiques des pays en développement, exprimés par eux-mêmes et leurs populations, au lieu d'élaborer unilatéralement les mesures qui lui semblent être les bonnes. La reconnaissance de l'existence de biens et services essentiels est un second préalable et l'Union devrait se battre dans toutes les instances internationales pour faire reconnaître ces biens essentiels. C'est ainsi que pourra commencer à se construire une véritable et ambitieuse politique de coopération et de développement.

Le premier moyen, pour la Communauté, de soutenir et promouvoir l'investissement dans les services essentiels, nécessaire dans les pays en développement est, donc, de ne pas confondre aide publique au développement et ingérence, ni politique ambitieuse de coopération et débouchés pour les entreprises d'origine européenne.

Le Livre vert précise que la politique de développement et de coopération de la Communauté européenne a pour objectif la réduction de la pauvreté dans les pays en développement. Avoir une politique ambitieuse en la matière doit consister à permettre un large accès à des services d'intérêt général répondant aux besoins spécifiques de chaque pays en développement. Aucun développement durable ne se produira dans ces pays sans la garantie d'accès aux services de logement, santé, d'éducation, d'énergie, d'eau, culture, quelle que soit la situation sociale et géographique de chacun.

"L'évaluation globale" des réformes relatives aux services d'intérêt général dans les pays en développement, doit garantir pluralisme et indépendance et comporter les mêmes exigences que celle qui devrait être conduites au niveau communautaire (cf. questions 25 à 28).