



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, 21.5. 2003
COM(2003) 270 final

LIVRE VERT
SUR LES SERVICES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

(Présenté par la Commission)

SOMMAIRE

Introduction	3
1. Contexte	6
1.1. Définitions et terminologie	6
1.2. Un rôle évolutif et essentiel pour les autorités publiques	8
2. Portée de l'action communautaire	9
2.1. Quelle subsidiarité?	9
2.2. Législation sectorielle et cadre juridique général.....	13
2.3. Services économiques et services non économiques	15
3. Vers un concept communautaire des services d'intérêt général?	16
3.1. Un ensemble commun d'obligations	16
3.1.1 Service universel	16
3.1.2 Continuité.....	17
3.1.3 Qualité du service.....	18
3.1.4. Accessibilité tarifaire	19
3.1.5. Protection des utilisateurs et des consommateurs	19
3.2. Autres obligations spécifiques	20
4. Bonne gouvernance: organisation, financement et évaluation.....	24
4.1. Définition des obligations et choix de l'organisation.....	24
4.2. Financement des services d'intérêt général	27
4.3. Évaluation des services d'intérêt général	30
5. Services d'intérêt général et défi de la mondialisation.....	31
5.1. Politique commerciale.....	31
5.2. Politique de développement et de coopération	32
6. Conclusion opérationnelle.....	33
Tableau récapitulatif des questions posées aux fins du débat	34

ANNEXE

Obligations de service public et instruments de la politique communautaire dans le domaine des services d'intérêt général	37
---	----

INTRODUCTION

1. L'Union européenne a atteint un moment critique de son histoire. Tout en se préparant à une vague d'élargissement sans précédent, elle procède, dans le cadre de la Convention, à une redéfinition de ses tâches et du mode de fonctionnement de ses institutions dans un nouveau traité constitutionnel. Elle a également lancé une stratégie de développement fondée sur les synergies à établir entre les réformes économiques et sociales qui tiennent compte des dimensions de la durabilité et de l'environnement.
2. Dans ce contexte, les *services d'intérêt général* jouent un rôle croissant. Ils font partie des valeurs partagées par toutes les sociétés européennes et constituent un élément essentiel du modèle de société européen. Leur rôle est capital pour améliorer la qualité de vie de tous les citoyens et lutter contre l'exclusion sociale et l'isolement. Compte tenu de leur poids dans l'économie et de leur importance pour la production des autres biens et services, leur efficacité et leur qualité est un facteur de compétitivité et de plus grande cohésion, notamment parce qu'ils permettent d'attirer des investissements dans des régions moins favorisées. La fourniture performante et non discriminatoire des services d'intérêt général est également une condition du bon fonctionnement du marché unique et d'une meilleure intégration économique dans l'Union européenne. En outre, ces services forment un pilier de la citoyenneté européenne car ils font partie des droits des citoyens européens et offrent une possibilité de dialogue avec les autorités publiques dans le cadre de la bonne gouvernance.
3. Dans la perspective de l'adhésion des nouveaux États membres, la garantie de services d'intérêt général performants et de qualité - et en particulier le développement des industries de réseau et leur interconnectivité - est essentielle pour faciliter l'intégration, améliorer le bien-être des citoyens et les aider à faire réellement usage de leurs droits fondamentaux. En outre, plusieurs futurs États membres ont réalisé au cours de la dernière décennie la transition vers une économie de marché, et il convient de rassurer leurs citoyens quant à l'importance que l'Union attache à l'accès de tout un chacun aux services d'intérêt général.
4. Les services d'intérêt général se trouvent au cœur du débat politique. En effet, ils touchent à la question centrale du rôle joué par les autorités publiques dans une économie de marché, à savoir, d'une part, veiller au bon fonctionnement du marché et au respect des règles du jeu par tous les acteurs et, de l'autre, garantir l'intérêt général, notamment la satisfaction des besoins essentiels des citoyens et la préservation des biens publics lorsque le marché n'y parvient pas.
5. Durant les premières années d'existence des Communautés, l'objectif de l'intégration économique a conduit à concentrer les efforts sur l'élimination des entraves aux échanges entre les États membres. Plus particulièrement, depuis la seconde moitié des années 80, plusieurs secteurs fournissant principalement ou également des services d'intérêt économique général se sont progressivement ouverts à la concurrence. Tel a été le cas des télécommunications, des services postaux, du transport et de l'énergie. La libéralisation a favorisé la modernisation, l'interconnectivité et l'intégration de ces secteurs. Elle a augmenté le nombre de concurrents et conduit à des réductions de prix, en particulier dans les secteurs et les pays qui ont procédé à la libéralisation à un stade plus précoce. On ne dispose pas

encore d'éléments suffisants pour évaluer l'incidence à long terme de l'ouverture des services d'intérêt général à la concurrence, mais rien ne prouve dans les informations disponibles que la libéralisation ait exercé un effet négatif sur leur performance globale, du moins en ce qui concerne l'accessibilité tarifaire et la fourniture d'un service universel. La Communauté a toujours promu une libéralisation «contrôlée», c'est-à-dire une ouverture progressive du marché accompagnée de mesures protégeant l'intérêt général, notamment via la notion du service universel, en vue de garantir l'accès pour tous, indépendamment de la situation économique, sociale ou géographique, à un service de qualité déterminée à un prix abordable. Dans ce contexte, elle a veillé plus particulièrement à garantir des normes adéquates pour les services transfrontaliers qui ne peuvent être réglementés de façon appropriée au niveau national seul.

6. Les craintes initiales que l'ouverture du marché n'ait une incidence négative sur les niveaux d'emploi ou la fourniture des services d'intérêt général se sont à ce jour révélées sans fondement. L'ouverture du marché a généralement rendu les services plus abordables. Pour les consommateurs aux revenus les plus faibles, par exemple, le pourcentage du revenu personnel nécessaire pour acheter un panier-type d'appels téléphoniques ou un volume-type d'électricité a baissé entre 1996 et 2002. L'incidence de l'ouverture du marché sur l'emploi net a également été largement positive. Les pertes d'emploi, notamment dans les anciens monopoles, ont été plus que compensées par les nouveaux emplois créés grâce à la croissance du marché. Globalement, on estime que la libéralisation des industries de réseau a permis la création de près d'un million d'emplois dans l'ensemble de l'Union européenne¹.
7. Malgré ces résultats, certaines appréhensions ont été exprimées après les premières étapes de la libéralisation. La Commission s'est efforcée à plusieurs reprises d'expliquer les politiques communautaires dans ce domaine. Dans une première communication horizontale publiée en 1996², elle a décrit l'interaction existant, au bénéfice des citoyens, entre les mesures communautaires dans les domaines de la concurrence et de la libre circulation et les missions de service public. Cette communication propose également d'ajouter la promotion des services d'intérêt général dans les objectifs du traité. Elle a été mise à jour en 2000³ en vue d'accroître la sécurité juridique des opérateurs quant à l'application des règles de concurrence et du marché intérieur à leurs activités. En 2001, les deux communications ont été complétées par un rapport à l'intention du Conseil européen de Laeken⁴. Ce rapport répond aux préoccupations concernant la viabilité économique des opérateurs chargés de fournir des services d'intérêt général. Il met en lumière les garanties offertes par l'article 86, paragraphe 2, du traité⁵, l'action communautaire et la responsabilité des États membres, notamment s'agissant de la définition des obligations de service public. En outre, la Commission a consenti des efforts pour

¹ Le marché intérieur - Dix années sans frontières, SEC(2002) 1417 du 7.1.2003.

² «Les services d'intérêt général en Europe», JO C 281 du 26.9.1996, p. 3.

³ «Les services d'intérêt général en Europe», JO C 17 du 19.1.2001, p. 4.

⁴ COM(2001) 598 final du 17.10.2001.

⁵ Selon l'article 86, paragraphe 2: *«Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (...) sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté.»*

mieux évaluer la performance des industries fournissant des services d'intérêt général en réalisant des évaluations sectorielles et horizontales.

8. Entre-temps, le débat a évolué et son centre d'intérêt s'est déplacé. Le traité d'Amsterdam reconnaît la place des services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union⁶. Il confie également à la Communauté et aux États membres, «chacun dans les limites de leurs compétences respectives», la responsabilité de veiller au bon fonctionnement de ces services. Dans le «Protocole sur le système de radiodiffusion publique dans les États membres», il souligne que la radiodiffusion de service public dans les États membres est directement liée aux besoins démocratiques, sociaux et culturels de chaque société ainsi qu'à la nécessité de préserver le pluralisme dans les médias. En outre, l'Union reconnaît et garantit le droit d'accès des citoyens aux services d'intérêt économique général dans la Charte des droits fondamentaux⁷. Ces nouvelles dispositions sont des éléments importants de l'évolution du processus d'intégration européenne de la sphère économique vers des questions plus larges liées au modèle de société européen, à la notion de citoyenneté européenne et aux relations entre chaque individu dans l'Union et les autorités publiques. Elles soulèvent aussi la question des moyens à utiliser pour les mettre en œuvre efficacement. La Commission estime que ces thèmes méritent un débat plus vaste et mieux structuré. Celui-ci devra évidemment tenir compte et s'inspirer des travaux (portant par exemple sur les valeurs et les objectifs de l'Union, la question des compétences ou les principes de subsidiarité et de proportionnalité) de la Convention européenne et de la prochaine conférence intergouvernementale.
9. Les incertitudes et les préoccupations des citoyens subsistent et demandent une réponse. Le Parlement européen a suggéré que la Commission présente une proposition de directive-cadre sur les services d'intérêt général et le Conseil a lui aussi invité la Commission à se pencher sur cette question⁸.
10. La réalité des services d'intérêt général, qui englobe tant des services d'intérêt économique que des services d'intérêt non économique, est complexe et en évolution constante. Elle couvre un large éventail d'activités de types différents - de certaines activités des grandes industries de réseau (énergie, services postaux, transport et télécommunications) à la santé, l'éducation et les services sociaux -, de dimensions diverses - européenne, mondiale ou locale - et de nature variable - marchande ou non marchande. L'organisation de ces services varie selon les traditions culturelles, l'histoire et les conditions géographiques de chaque État membre, ainsi qu'en fonction des caractéristiques de l'activité concernée, notamment le développement technologique.

⁶ Le traité prévoit dans son article 16: «*Sans préjudice des articles 73, 86 et 87, et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, la Communauté et ses États membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application du présent traité, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions.*»

⁷ Selon l'article 36 de la Charte: «*L'Union reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général tel qu'il est prévu par les législations et pratiques nationales, conformément au traité instituant la Communauté européenne, afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union.*»

⁸ Voir également les conclusions de la présidence du Conseil européen de Barcelone des 15 et 16 mars 2002, paragraphe 42, et du Conseil européen de Bruxelles des 20 et 21 mars 2002, paragraphe 26

11. L'Union européenne respecte cette diversité et les rôles joués par les autorités nationales, régionales et locales dans la garantie du bien-être de leurs citoyens et des choix démocratiques portant, entre autres, sur le niveau de qualité des services. Une telle diversité explique les degrés variables de l'action communautaire et l'utilisation d'instruments différents. L'Union a elle aussi un rôle à jouer dans le cadre de ses compétences exclusives. En outre, dans l'ensemble de l'Union européenne, les services d'intérêt général soulèvent un certain nombre d'interrogations et de questions communes à différents services et différentes autorités compétentes.
12. Le débat que le présent Livre vert se propose de lancer aborde les questions suivantes:
- la portée d'une éventuelle action communautaire mettant en œuvre le traité dans le plein respect du principe de subsidiarité;
 - les principes susceptibles d'être inclus dans une éventuelle directive-cadre ou dans un autre instrument général sur les services d'intérêt général et la valeur ajoutée d'un tel instrument;
 - la définition de la bonne gouvernance en matière d'organisation, de réglementation, de financement et d'évaluation des services d'intérêt général afin d'améliorer la compétitivité de l'économie et de garantir un accès effectif et équitable de tous les individus à des services de qualité répondant à leurs besoins;
 - les mesures qui pourraient contribuer à accroître la sécurité juridique et permettre une coordination cohérente et harmonieuse entre l'objectif du maintien de services d'intérêt général de qualité et l'application rigoureuse des règles relatives à la concurrence et au marché intérieur.
13. Le présent livre vert est divisé en cinq grandes parties, complétées par une introduction et une conclusion opérationnelle. La première partie décrit le contexte, la deuxième examine la portée de l'action communautaire dans le domaine des services d'intérêt général, la troisième fournit plusieurs éléments aux fins d'une éventuelle définition commune des services d'intérêt économique général sur la base de la législation sectorielle en vigueur, la quatrième se penche sur les questions liées aux méthodes d'organisation, de financement et d'évaluation des services d'intérêt général et la cinquième aborde la dimension internationale de ces services. Ce livre vert est accompagné d'une annexe qui décrit de façon plus détaillée les obligations de service public découlant de la législation sectorielle en vigueur et les instruments politiques disponibles pour en assurer le respect.
14. Le présent document soulève un certain nombre de questions à propos desquelles la Commission souhaite connaître l'avis des parties intéressées. Un tableau récapitulatif toutes ces questions est joint au présent document.

1. CONTEXTE

1.1. Définitions et terminologie

15. Des différences terminologiques, une confusion sémantique et des traditions variées dans les États membres ont créé de nombreux malentendus dans le débat mené au

niveau européen. Dans les États membres, des termes et des définitions différents sont utilisés dans le domaine des services d'intérêt général en raison d'évolutions historiques, économiques, culturelles et politiques dissemblables. La terminologie communautaire s'efforce de prendre ces différences en considération.

16. L'expression «*services d'intérêt général*» ne se trouve pas dans le traité lui-même. Elle découle dans la pratique communautaire de l'expression «*service d'intérêt économique général*» qui est, elle, utilisée dans le traité. Elle a un sens plus large que l'expression précitée et couvre les services marchands et non marchands que les autorités publiques considèrent comme étant d'intérêt général et soumettent à des obligations spécifiques de service public.
17. L'expression «*services d'intérêt économique général*» est utilisée aux articles 16 et 86, paragraphe 2, du traité. Elle n'est pas définie dans le traité ou dans le droit dérivé. Cependant, dans la pratique communautaire, on s'accorde généralement à considérer qu'elle se réfère aux services de nature économique que les États membres ou la Communauté soumettent à des obligations spécifiques de service public en vertu d'un critère d'intérêt général. La notion de services d'intérêt économique général couvre donc plus particulièrement certains services fournis par les grandes industries de réseau comme le transport, les services postaux, l'énergie et les communications. Toutefois, l'expression s'étend également aux autres activités économiques soumises elles aussi à des obligations de service public.
18. Le présent livre vert se concentre principalement, mais pas exclusivement, sur les questions liées aux «*services d'intérêt économique général*», puisque le traité lui-même est axé essentiellement sur les activités économiques. L'expression «*services d'intérêt général*» est utilisée dans le présent document uniquement lorsque le texte fait également référence aux services non économiques ou lorsqu'il n'est pas nécessaire de préciser la nature économique ou non économique des services concernés.
19. Il convient de souligner que les termes «*service d'intérêt général*» et «*service d'intérêt économique général*» ne doivent pas être confondus avec l'expression «*service public*», qui est moins précise. Celle-ci peut avoir différentes significations et être ainsi source de confusion. Elle peut se rapporter au fait qu'un service est offert au grand public ou qu'un rôle particulier lui a été attribué dans l'intérêt public, ou encore se référer au régime de propriété ou au statut de l'organisme qui fournit le service en question⁹. Elle n'est dès lors pas utilisée dans le présent livre vert.
20. L'expression «*obligations de service public*» est utilisée dans le présent document. Elle désigne les obligations spécifiques imposées par les autorités publiques à un fournisseur de service afin de garantir la réalisation de certains objectifs d'intérêt public, par exemple dans le secteur du transport aérien, ferroviaire ou routier et dans le domaine de l'énergie. Ces obligations peuvent être imposées au niveau communautaire, national ou régional.
21. L'expression «*entreprise publique*» est généralement utilisée, elle aussi, pour définir le régime de propriété du fournisseur de service. Le traité prévoit une stricte

⁹ Il y a souvent confusion entre les termes «*service public*» et «*secteur public*». Le «*secteur public*» englobe toutes les administrations publiques ainsi que toutes les entreprises contrôlées par les autorités publiques.

neutralité. Le fait que les fournisseurs de services d'intérêt général soient publics ou privés n'a pas d'importance dans le droit communautaire; ils jouissent de droits identiques et sont soumis aux mêmes obligations.

1.2. Un rôle évolutif et essentiel pour les autorités publiques

22. Le marché assure habituellement la répartition optimale des ressources au bénéfice de l'ensemble de la société. Néanmoins, certains services d'intérêt général ne sont pas entièrement satisfaits par les marchés seuls parce que les prix du marché sont trop élevés pour les consommateurs à faible pouvoir d'achat ou parce que le coût de la fourniture de ces services ne pourrait être couvert par les prix du marché. C'est pourquoi les autorités publiques ont toujours eu comme responsabilité première de veiller à ce que les besoins de base collectifs et qualitatifs soient satisfaits et que les services d'intérêt général soient préservés lorsque les forces du marché ne peuvent y parvenir. Cette responsabilité revêt aujourd'hui encore une importance capitale.
23. La façon dont les autorités publiques remplissent leurs obligations à l'égard des citoyens a toutefois évolué. En effet, leur rôle en matière de services d'intérêt général s'adapte constamment aux développements économiques, technologiques et sociaux. En Europe, un certain nombre de services d'intérêt général sont fournis par les autorités publiques elles-mêmes, selon un usage établi de longue date. Aujourd'hui, les autorités publiques confient de plus en plus souvent la fourniture de ces services à des entreprises publiques ou privées ou à des partenariats entre le secteur public et le secteur privé (PPP)¹⁰, et se limitent à définir les objectifs publics ainsi qu'à contrôler, réglementer et, le cas échéant, financer ces services.
24. Cette évolution ne doit pas conduire les autorités publiques à renoncer à leur responsabilité consistant à garantir la réalisation des objectifs d'intérêt général. Grâce à des dispositifs réglementaires appropriés, les autorités publiques devraient être en mesure de déterminer les politiques nationales, régionales ou locales dans le domaine des services d'intérêt général et de veiller à leur mise en œuvre. Cette évolution de l'autofourniture vers la fourniture par des organismes distincts a toutefois rendu plus transparents l'organisation, le coût et le financement de ces services. Ce phénomène se traduit par un débat élargi et un contrôle démocratique plus strict des modes de fourniture et de financement des services d'intérêt général. Cette transparence accrue réduit aussi la possibilité d'utiliser des mécanismes de financement pour limiter la concurrence sur ces marchés.
25. Dans l'Union européenne, la création du marché intérieur a accéléré ce processus. Dans le même temps, l'évolution du rôle des autorités publiques en matière de fourniture des services d'intérêt général a également influé sur l'élaboration des politiques communautaires.
26. Le processus de l'intégration européenne n'a jamais remis en cause la responsabilité première des autorités publiques ni leur capacité à faire les choix politiques nécessaires en matière de réglementation des activités commerciales. La Commission

¹⁰ La Commission a l'intention de publier un livre vert sur les marchés publics et les partenariats publics-privés au cours du second semestre 2003. Dans sa communication «Développer le réseau transeuropéen de transport: Des financements innovants - Une interopérabilité du télépéage», COM(2003) 132 final du 23.4.2003, la Commission examine les PPP en tenant compte de la nécessité de trouver des solutions pour le développement du réseau de transport.

entend réaffirmer cette responsabilité en encourageant un débat européen sur les choix politiques à opérer au niveau européen concernant les services d'intérêt général. Les résultats de ce débat serviront de base aux politiques communautaires futures dans ce domaine.

2. PORTEE DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE

27. En ce qui concerne la portée de l'action communautaire, trois grandes questions sont abordées dans le présent chapitre:

- comment, à la lumière du principe de subsidiarité, répartir les responsabilités dans le domaine des services d'intérêt général entre la Communauté et les États membres, y compris les administrations régionales et locales?
- l'action communautaire doit-elle reposer sur une approche essentiellement sectorielle ou convient-il d'établir un cadre général?
- dans quelle mesure la portée de l'action communautaire est-elle affectée par la distinction entre services économiques et services non économiques?

2.1. Quelle subsidiarité?

28. Dans le domaine des services d'intérêt général, la répartition des tâches et des compétences entre la Communauté et les États membres est complexe et engendre parfois des malentendus et des frustrations chez les consommateurs, les utilisateurs et les opérateurs.

29. Le traité ne mentionne pas le fonctionnement des services d'intérêt général parmi les objectifs communautaires et n'attribue pas de pouvoirs spécifiques « positifs » à la Communauté dans ce domaine. Actuellement, outre une référence sectorielle dans le titre relatif aux transports¹¹, ces services sont cités dans deux dispositions du traité:

- l'article 16 confie à la Communauté et aux États membres la tâche de veiller, chacun dans les limites de leurs compétences, à ce que leurs politiques permettent aux services d'intérêt économique général de remplir leurs missions. Il énonce un principe du traité mais ne fournit pas à la Communauté de moyen d'action spécifique;
- l'article 86, paragraphe 2, reconnaît implicitement le droit des États membres à imposer des obligations spécifiques de service public aux opérateurs économiques. Il établit un principe fondamental qui garantit la fourniture et le développement des services d'intérêt économique général dans le marché intérieur. Les fournisseurs de services d'intérêt général sont exemptés de l'application des règles du traité uniquement lorsque cette exemption est strictement nécessaire pour leur permettre de remplir leur mission d'intérêt général. Par conséquent, en cas de conflit, l'accomplissement d'une mission de service public peut effectivement prévaloir sur l'application des règles communautaires, y compris les règles relatives au marché intérieur et à la

¹¹ Voir l'article 73 du traité.

concurrence, dans les conditions prévues à l'article 86, paragraphe 2¹². Le traité protège ainsi la réalisation effective d'une mission d'intérêt général mais pas nécessairement le fournisseur en tant que tel.

30. En outre, conformément à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'Union reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général pour promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union¹³.
31. Il appartient essentiellement aux autorités compétentes nationales, régionales et locales de définir, organiser, financer et contrôler les services d'intérêt général. La Communauté détient, pour sa part, des compétences dans des domaines qui touchent également aux services d'intérêt général: le marché intérieur, la concurrence et les aides d'État, la libre circulation, la politique sociale, le transport, l'environnement, la santé, la politique des consommateurs, les réseaux transeuropéens, l'industrie, la cohésion économique et sociale, la recherche, le commerce, la coopération au développement et la fiscalité. Les compétences et les responsabilités qui lui sont conférées par le traité offrent ainsi à la Communauté tout un éventail de moyens d'action pour veiller à ce que chaque individu ait accès à des services d'intérêt général de qualité dans l'Union.

Les services d'intérêt général liés au bien-être et à la protection sociale sont indiscutablement du ressort des autorités nationales, régionales et locales. Cependant, il est reconnu à la Communauté un rôle de promotion de la coopération et de la coordination dans ces domaines. L'un des soucis de la Commission est d'encourager la coopération entre les États membres dans les matières afférentes à la modernisation des systèmes de protection sociale.

32. Les services d'intérêt général peuvent être classés en trois catégories selon la nécessité et l'intensité de l'action communautaire, ainsi que le rôle des États membres :

(1) les services d'intérêt économique général fournis par les grandes industries de réseau

Depuis les années 80, la Communauté procède à l'ouverture graduelle des marchés pour les grandes industries de réseau telles que les communications, les services postaux, l'électricité, le gaz et le transport, où des services d'intérêt économique général peuvent être fournis. Dans le même temps, la Communauté a adopté pour ces services un cadre réglementaire global précisant les obligations de service public au niveau européen et incluant des aspects comme le service universel, les droits des consommateurs et des utilisateurs, la santé et la sécurité. Les industries précitées possèdent une dimension communautaire indiscutable et constituent un domaine où la nécessité d'une définition de l'intérêt général européen se fait fortement sentir. Ce que le titre XV du traité reconnaît également en confiant à la Communauté une responsabilité spécifique en matière de réseaux transeuropéens dans les secteurs des infrastructures de transport, des télécommunications et de l'énergie, dans le double

¹² Dans sa communication de 2000 sur les services d'intérêt général en Europe, la Commission explique les trois principes qui sous-tendent l'application de ces dispositions: la neutralité, la liberté de définir ces services et la proportionnalité.

¹³ Voir l'article 36 de la Charte des droits fondamentaux.

objectif d'améliorer le bon fonctionnement du marché intérieur et de renforcer la cohésion économique et sociale.

(2) les autres services d'intérêt économique général

Les autres services d'intérêt économique général, comme la gestion des déchets, l'approvisionnement en eau ou les services publics de radiodiffusion, ne sont pas soumis à un régime réglementaire global au niveau communautaire. En règle générale, la fourniture et l'organisation de ces services sont soumises aux règles relatives au marché intérieur, à la concurrence et aux aides d'État s'ils sont susceptibles d'affecter le commerce entre les États membres. En outre, des règles communautaires particulières, telles que la législation en matière d'environnement, peuvent s'appliquer à certains aspects de la fourniture de ces services.

Ainsi, pour l'élimination des déchets (mise en décharge, par exemple), des dispositions de la législation communautaire sur les déchets établissent le «principe de proximité»¹⁴. Selon ce principe, les déchets doivent être éliminés le plus près possible du lieu où ils ont été produits.

En ce qui concerne la radiodiffusion télévisuelle, le régime réglementaire est coordonné au niveau communautaire par la directive «Télévision sans frontières»¹⁵, notamment pour les événements d'importance majeure pour la société, la promotion des œuvres européennes et la production indépendante, la publicité et la protection des mineurs. En raison de l'importance de la radiodiffusion de service public pour les besoins démocratiques, sociaux et culturels de toute société, un protocole spécifique sur les systèmes de radiodiffusion publique dans les États membres a été annexé au traité d'Amsterdam. Dans sa communication sur les «principes et lignes directrices de la politique audiovisuelle de la Communauté à l'ère numérique»¹⁶, la Commission fixe des principes réglementaires concernant la radiodiffusion de service public. La Commission a exposé son approche plus en détail dans une communication datée du 17 octobre 2001 concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État¹⁷. Elle prend notamment en considération le fait que le paysage audiovisuel dans la Communauté européenne est caractérisé par un système dual comprenant des radiodiffuseurs publics et privés.

(3) les services non économiques et les services sans effet sur le commerce

¹⁴ Voir plus particulièrement la directive 75/442/CEE du Conseil relative aux déchets, JO L 194 du 25.7.1975, p. 47, et le règlement (CEE) n° 259/93 concernant les transferts de déchets, JO L 30 du 6.2.1993, p. 1.

¹⁵ Directive 89/552/CEE du Conseil du 9 octobre 1989 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle, JO L 298 du 17.10.1989, p. 23.

¹⁶ COM(1999) 657 du 14.12.1999.

¹⁷ JO C 320 du 15.11.2001, p. 5. Dans cette communication, la Commission reconnaît le rôle particulier de la radiodiffusion de service public dans la promotion des besoins démocratiques, sociaux et culturels de chaque société, comme indiqué dans le protocole au traité d'Amsterdam. Les États membres sont responsables de la définition et du choix du financement du service public et sont libres de considérer comme mission de service public un large éventail de programmes pouvant inclure, par exemple, les divertissements et les événements sportifs. Il appartient à la Commission de vérifier s'il n'y a pas de pratiques abusives ni de rémunération excessive, conformément aux critères spécifiques fixés dans la communication.

Les services d'intérêt général de nature non économique et les services sans effet sur le commerce entre les États membres ne sont pas régis par des règles communautaires spécifiques et ne sont pas non plus couverts par les règles relatives au marché intérieur, à la concurrence et aux aides d'État figurant dans le traité. Ils sont toutefois couverts par les règles communautaires applicables aux activités non économiques et aux activités qui n'exercent pas d'effet sur le commerce intracommunautaire, comme le principe fondamental de la non-discrimination.

33. Ainsi, la Communauté a mis au point une politique des services d'intérêt général reposant sur des degrés d'action divers et l'utilisation d'instruments variés. Cependant, en elle-même, la création d'un cadre sectoriel au niveau communautaire ne garantit pas l'accès de chacun à des services performants et de qualité dans l'ensemble de l'Union. Il appartient aux autorités compétentes des États membres de préciser et compléter les règles communautaires relatives aux obligations de service public et d'en contrôler l'application. La Commission peut par contre prendre des mesures spécifiques directes pour faire appliquer les règles communautaires dans les domaines de la concurrence et des aides d'État. Ceci peut donner l'impression d'un déséquilibre dans l'action communautaire qui pourrait finalement nuire à sa crédibilité.
34. La législation communautaire sur les industries de réseau a pris en compte le rôle important des administrations publiques des États membres dans la mise en œuvre de la réglementation sur les services d'intérêt général en imposant la création d'autorités réglementaires indépendantes. Elle laisse les dispositions institutionnelles détaillées concernant ces autorités à la discrétion des États membres. Il peut donc s'agir d'un organisme existant ou du ministère responsable du secteur, solution adoptée par un nombre limité d'États membres. Cette option s'est révélée poser problème dans certains cas en ce qui concerne l'indépendance de l'autorité réglementaire nationale lorsque l'État membre conserve la propriété ou le contrôle des entreprises actives dans le secteur concerné. L'importance et la nature permanente, complexe et évolutive des travaux de réglementation nécessitent souvent l'expertise et l'indépendance d'un organisme réglementaire sectoriel¹⁸. Un tel organisme est important pour compléter l'action des autorités chargées de la concurrence en termes d'objectifs, d'expertise sectorielle ainsi que de planification et de continuité de l'intervention. Plus particulièrement, les organismes réglementaires spécifiques ont un rôle majeur à jouer dans la fourniture des services d'intérêt général, la mise en place des conditions d'une concurrence loyale, la prévention de l'interruption des services ou de la fourniture et la garantie d'un niveau adéquat de protection des consommateurs. Les États membres ont presque tous établi un tel organisme pour les secteurs concernés. Toutefois, même lorsqu'une autorité réglementaire sectorielle existe, le gouvernement - c'est-à-dire le ministère compétent - conserve souvent la responsabilité de certaines décisions réglementaires.

¹⁸

Une définition de l'autorité réglementaire sectorielle figure dans la décision 2002/627/CE de la Commission du 29 juillet 2002 instituant le groupe des régulateurs européens dans le domaine des réseaux et services de communications, JO L 200 du 30.7.2002, p. 38: «Aux fins de la présente décision, on entend par: "autorité réglementaire nationale concernée", l'autorité publique établie dans chaque État membre pour superviser l'interprétation et la mise en œuvre journalières des dispositions des directives relatives aux réseaux et aux services de communications électroniques, telle qu'elle est définie dans la directive "cadre".»

35. En outre, la législation et la pratique communautaires encouragent la coopération et l'échange des meilleures pratiques entre les autorités réglementaires des États membres ainsi qu'entre celles-ci et la Commission. Bien que l'établissement d'autorités réglementaires nationales soit dans une large mesure une réalité, la création de régulateurs européens pour les services d'intérêt général ou l'intensification de la coopération entre les autorités réglementaires de tous les États membres (réseaux structurés, par exemple) n'ont pas encore été amplement examinées et pourraient soulever des questions. Parmi les objectifs figurent la nécessité d'obtenir un certain degré de cohérence entre les approches réglementaires nationales afin d'éviter les distorsions découlant de démarches différentes susceptibles d'affecter le bon fonctionnement du marché intérieur, ainsi que la nécessité d'améliorer la gestion de ces services.

36. Les questions suivantes sont posées aux fins du débat:

- (1) Le développement de services d'intérêt général 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 services d'intérêt économique et non économique général?
- (2) Faut-il clarifier la manière dont les responsabilités sont partagées entre le niveau communautaire et les administrations des États membres? Est-il nécessaire de clarifier la définition des services sans effet sur les échanges entre les États membres? Si oui, comment?
- (3) Y a-t-il des services (autres que les grandes industries de réseau mentionnées au paragraphe 32) pour lesquels un cadre réglementaire communautaire doit être établi?
- (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?

2.2. Législation sectorielle et cadre juridique général

37. Jusqu'à présent, la Communauté a adopté la réglementation relative aux services d'intérêt général sur une base sectorielle. Un arsenal législatif complet a ainsi été élaboré pour différentes industries de réseau comme les communications électroniques, les services postaux, le gaz, l'électricité et le transport, où des services d'intérêt économique général peuvent être fournis. À la lumière de l'expérience acquise s'est posée la question de l'opportunité de mettre en place un cadre européen commun pour assurer la mise en œuvre cohérente au niveau communautaire des principes qui sous-tendent l'article 16 du traité. Dans ce contexte, la Commission s'est engagée, lors du Conseil européen de Laeken, à trouver le meilleur instrument pour garantir le développement de services d'intérêt général de qualité dans l'Union européenne de façon strictement cohérente avec l'ensemble des politiques communautaires.

38. Un instrument général pourrait définir, préciser et renforcer les objectifs et les principes communs à tous les types de services d'intérêt général ou à plusieurs d'entre

eux dans les domaines de compétence communautaire. Il pourrait servir de base à de nouvelles législations sectorielles, qui pourraient mettre en œuvre les objectifs définis dans l'instrument-cadre, ce qui simplifierait et consoliderait le marché intérieur dans le secteur.

39. La consolidation de l'acquis communautaire pourrait être fondée sur les éléments communs de la réglementation sectorielle en vigueur et contribuerait à garantir la cohérence globale des approches adoptées à l'égard des différents services d'intérêt général. Elle pourrait également avoir une grande valeur symbolique en mettant clairement en évidence l'approche communautaire et l'existence d'un concept communautaire de service d'intérêt général. En outre, une consolidation pourrait aider les nouveaux États membres à élaborer leurs stratégies réglementaires dans ce domaine.
40. Néanmoins, une telle approche aurait également ses limites car un instrument-cadre fixant des objectifs et des principes communs serait de nature générale et devrait reposer sur le dénominateur commun de différents services possédant des caractéristiques très dissemblables. Pour maintenir les niveaux de protection actuels, cet instrument devrait être complété par une législation sectorielle établissant des dispositions plus détaillées qui reflètent les caractéristiques particulières des différents services d'intérêt général. De plus, l'article 16 ne fournit pas de base juridique pour l'adoption d'un instrument spécifique. D'autres dispositions du traité pourraient servir de base juridique, selon le contenu de l'instrument. L'article 95 pourrait par exemple être utilisé, mais un instrument-cadre basé sur celui-ci devrait être limité aux services d'intérêt *économique* général ayant un effet sur les échanges intracommunautaires. En conséquence, de nombreux secteurs importants seraient exclus de son champ d'application en raison de leur nature non économique ou de leur effet limité sur le commerce. Si une réglementation communautaire est jugée souhaitable dans de tels secteurs, une modification du traité pourrait être le meilleur moyen de disposer d'une base juridique appropriée.
41. S'agissant de la forme juridique, la consolidation des objectifs et des principes communs pourrait être réalisée via un acte législatif (directive ou règlement) ou via un instrument non législatif (recommandation, communication, lignes directrices, accord interinstitutionnel). Ces divers instruments diffèrent non seulement par leurs effets juridiques, mais également par le degré d'implication des institutions communautaires dans leur procédure d'adoption¹⁹.

42. Les questions suivantes sont posées aux fins du débat:

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

¹⁹ À cet égard, il convient de souligner que les instruments juridiques de l'Union font l'objet d'un débat à la Convention européenne. Les articles 24 à 28 de l'avant-projet de traité constitutionnel définissent en effet leur portée.

2.3. SERVICES ECONOMIQUES ET SERVICES NON ECONOMIQUES

43. La distinction entre les services de nature économique et les services de nature non économique est importante parce qu'ils ne sont pas régis par les mêmes règles du traité. Ainsi, des dispositions comme le principe de la non-discrimination et le principe de la libre circulation des personnes concernent l'accès à tous les types de services. Les règles relatives aux marchés publics s'appliquent aux biens, aux services ou aux œuvres acquis par les organismes publics en vue de fournir des services de nature tant économique que non économique. Toutefois, la liberté de fournir des services, le droit d'établissement, les règles relatives à la concurrence et aux aides d'État ne concernent, eux, que les activités économiques. En outre, l'article 16 du traité et l'article 36 de la Charte des droits fondamentaux se réfèrent uniquement aux services d'intérêt *économique* général.
44. En ce qui concerne la distinction entre les services de nature économique et les services de nature non économique, constitue une activité économique toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné²⁰. Les services économiques et non économiques peuvent ainsi coexister dans un même secteur et parfois même être fournis par le même organisme. De plus, s'il peut ne pas exister de marché pour la fourniture de services particuliers au public, il peut néanmoins se trouver un marché en amont où des entreprises passent contrat avec les autorités publiques pour fournir ces services. Les règles relatives au marché intérieur, à la concurrence et aux aides d'État s'appliquent à ces marchés en amont.
45. La gamme de services pouvant être proposés sur un marché dépend des mutations technologiques, économiques et sociétales et a changé au fil des années. Par conséquent, la distinction entre activités économiques et activités non économiques est dynamique et en évolution constante, et un nombre de plus en plus important d'activités ont acquis une nature économique aux cours des dernières décennies. Pour un nombre croissant de services, cette distinction est devenue floue. Dans sa communication de 2000, la Commission énumère une série d'exemples d'activités non économiques²¹. Ces exemples concernent plus particulièrement les questions qui relèvent intrinsèquement des prérogatives de l'État, comme l'éducation nationale et les régimes de base de sécurité sociale obligatoires, et certaines activités exercées par des organismes dont les fonctions sont essentiellement sociales, qui n'ont pas pour objectif de pratiquer une activité industrielle ou commerciale. Comme la distinction n'est pas statique dans le temps, la Commission a souligné, dans son rapport à l'intention du Conseil européen de Laeken, qu'il ne serait ni possible ni souhaitable d'établir a priori une liste définitive de tous les services d'intérêt général devant être considérés comme «non économiques»²².
46. Bien que le caractère changeant et dynamique de cette distinction n'ait pas à ce jour engendré de problèmes dans la pratique de la Commission, il suscite des préoccupations, notamment parmi les fournisseurs de services non économiques, lesquels souhaitent obtenir une plus grande sécurité juridique quant à leur environnement réglementaire.

²⁰ Arrêt de la Cour de justice dans les affaires jointes C-180 à C-184/98 *Pavel Pavlov e.a. et Stichting Pensioenfond Medische Specialisten* [2000] Rec. I-6451.

²¹ JO C 17 du 19.1.2001, p. 4 (paragraphe 28 à 30).

²² COM(2001) 598 final du 17.10.2001 (paragraphe 30).

47. En outre, l'avenir des services non économiques d'intérêt général, qu'ils relèvent des prérogatives de l'État ou qu'ils soient liés à des secteurs sensibles comme la culture, l'éducation, les services de santé ou les services sociaux, soulève des questions à l'échelle européenne, notamment quant au contenu du modèle européen de société. Le rôle actif des organisations caritatives, des associations bénévoles et des organisations humanitaires explique en partie l'importance attachée par les citoyens européens à ces thèmes.
48. Les questions suivantes sont posées aux fins du débat:

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

3. VERS UN CONCEPT COMMUNAUTAIRE DES SERVICES D'INTERET GENERAL?

49. Il n'est sans doute ni souhaitable ni possible d'élaborer une définition européenne globale unique du contenu des services d'intérêt général. La législation communautaire en vigueur sur les services d'intérêt économique général contient toutefois un certain nombre d'éléments communs aux différents secteurs qui peuvent servir de fondement à la définition d'une notion communautaire des services d'intérêt économique général. Ces éléments comprennent notamment le service universel, la continuité, la qualité du service, l'accessibilité tarifaire ainsi que la protection des utilisateurs et des consommateurs. Ces éléments communs mettent en évidence les valeurs et les objectifs communautaires. Ils ont été traduits en obligations dans les législations applicables et visent à garantir des objectifs tels que l'efficacité économique, la cohésion sociale ou territoriale et la sécurité de tous les citoyens. Ces obligations peuvent également être complétées par des obligations plus spécifiques en fonction des caractéristiques du secteur concerné. Bien qu'elles aient été développées pour certaines industries de réseau, elles pourraient aussi se révéler pertinentes dans le cas des services sociaux.

3.1. Un ensemble commun d'obligations

3.1.1 Service universel

50. La notion de service universel porte sur un ensemble d'exigences d'intérêt général dont l'objectif est de veiller à ce que certains services soient mis à la disposition de tous les consommateurs et utilisateurs sur la totalité du territoire d'un État membre, indépendamment de leur position géographique, au niveau de qualité spécifié et, compte tenu de circonstances nationales particulières, à un prix abordable²³. Elle a été établie spécifiquement à l'intention de certaines industries de réseaux (telles que les télécommunications, l'électricité et les services postaux). Cette notion instaure le

²³ Voir article 3, paragraphe 1, de la directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (directive «service universel»), JO L 108 du 24.4.2002, p. 51.

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 du service sur l'ensemble du territoire. Dans un marché libéralisé, une obligation de service universel garantit 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, améliorée.

51. Le service universel est un concept dynamique. Il veille à ce que les exigences d'intérêt général puissent tenir compte de l'évolution politique, sociale, économique et technologique et il permet, si nécessaire, d'adapter régulièrement ces exigences à l'évolution des besoins des citoyens.
52. Il s'agit également d'un concept flexible pleinement compatible avec le principe de subsidiarité. Lorsque les principes fondamentaux du service universel sont définis au niveau communautaire, leur mise en œuvre peut être laissée aux États membres, ce qui leur permet de tenir compte des habitudes différentes et des particularités nationales ou régionales. En outre, la notion de service universel peut s'appliquer à différentes structures de marché et peut dès lors être utilisée pour réglementer les services aux différents stades de la libéralisation et de l'ouverture d'un marché.
53. Au cours des deux dernières décennies, la notion de service universel s'est muée en pilier important et indispensable de la politique communautaire en matière de services d'intérêt économique général. Elle a permis de répondre aux exigences d'intérêt général dans divers domaines tels que l'efficacité économique, le progrès technologique, la protection de l'environnement, la transparence et l'obligation de rendre des comptes, les droits des consommateurs et des utilisateurs et des mesures spécifiques concernant le handicap, l'âge ou l'éducation. Cette notion a également contribué à réduire les niveaux de disparité des conditions de vie et des chances dans les États membres.
54. L'application du principe de service universel est une tâche complexe et exigeante pour les autorités nationales de réglementation, dont nombre d'entre elles n'ont été créées que récemment et dont l'expérience reste dès lors nécessairement limitée. Au niveau communautaire, les droits d'accès aux services sont définis dans différentes directives, mais les institutions communautaires ne peuvent à elles seules veiller à ce qu'ils soient pleinement garantis dans la pratique. Il existe un risque que ces droits, tels qu'ils sont définis dans la législation communautaire, restent purement théoriques, même s'ils sont formellement transposés dans la législation nationale.

3.1.2 *Continuité*

55. Un certain nombre de services d'intérêt général se caractérisent par une exigence de continuité, ce qui signifie que le fournisseur du service est tenu de veiller à ce que celui-ci soit fourni sans interruption. Il peut être dans l'intérêt commercial des fournisseurs de certains services de fournir un service ininterrompu, de sorte qu'il peut se révéler inutile d'imposer une obligation légale de continuité aux opérateurs. Au niveau national, l'exigence de continuité doit être conciliée avec le droit de grève des travailleurs et avec l'obligation de respecter l'État de droit.

56. L'obligation d'assurer un service continu ne figure pas dans l'ensemble de la législation sectorielle communautaire. Dans certains cas, la législation sectorielle communautaire prévoit expressément une obligation de continuité²⁴. Dans d'autres cas, la réglementation sectorielle ne contient pas d'exigence de continuité mais autorise explicitement les États membres à imposer une telle obligation aux fournisseurs de services²⁵.

3.1.3 *Qualité du service*

57. La définition, le suivi et la mise en œuvre des exigences de qualité par les autorités publiques sont devenus des éléments clés de la réglementation relative aux services d'intérêt général.

58. Dans les secteurs qui ont été libéralisés, la Communauté ne s'en est pas remis aux seuls mécanismes du marché pour maintenir et développer la qualité des services. Bien que, dans l'ensemble, il appartienne aux États membres de définir les niveaux de qualité des services d'intérêt général, dans certains cas, des normes de qualité sont fixées dans la législation communautaire. Celles-ci concernent, par exemple, les règles de sécurité, l'exactitude et la transparence de la facturation, la couverture territoriale et la protection contre l'interruption du service. Dans d'autres cas, les États membres ont le droit ou l'obligation de fixer des normes de qualité. En outre, dans certains cas, les États membres sont tenus de contrôler et d'imposer l'application des normes de qualité et d'assurer la publication d'informations sur les normes de qualité et les performances effectives des opérateurs. La réglementation communautaire la plus élaborée en matière de qualité est contenue dans la législation relative aux services postaux et aux services de communications électroniques.

59. De plus, la Commission a pris des mesures non réglementaires destinées à promouvoir la qualité des services d'intérêt économique général (mesures comprenant des instruments financiers, des normes européennes volontaires et l'échange de bonnes pratiques). La Communauté encourage, par exemple, la coopération volontaire entre les autorités réglementaires dans les secteurs de l'électricité et du gaz.

3.1.4 *Accessibilité tarifaire*

60. La notion d'accessibilité tarifaire a été définie dans le cadre de la réglementation des services de télécommunication. Elle a ensuite été introduite dans la réglementation

²⁴ C'est ainsi que l'article 3, paragraphe 1, de la directive postale (97/67/CE) impose aux États membres d'assurer «une offre de services postaux (...) fournis de manière permanente». Voir la directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service, JO L 15 du 21.1.1998, p. 14.

²⁵ L'article 3, paragraphe 2, de la directive sur l'électricité prévoit que «les États membres peuvent imposer aux entreprises du secteur de l'électricité des obligations de service public, dans l'intérêt économique général, qui peuvent porter sur la sécurité, y compris (...) la régularité (...) de la fourniture (...). Ces obligations doivent être clairement définies, transparentes, non discriminatoires et contrôlables; celles-ci, ainsi que leurs révisions éventuelles, sont publiées et communiquées sans tarder à la Commission par les États membres.» Voir la directive 96/92/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 1996 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité, JO L 27 du 30.1.1997, p. 20.

relative aux services postaux²⁶. Elle prescrit qu'un service d'intérêt économique général doit être offert à un prix abordable pour être accessible à tous. L'application du principe d'accessibilité tarifaire contribue à la cohésion économique et sociale dans les États membres.

61. La législation sectorielle en vigueur ne précise pas les critères à utiliser pour déterminer si des prix sont abordables. Ces critères doivent être définis par les États membres. Ils pourraient, par exemple, se rattacher au taux de pénétration ou au prix d'un panier de services de base lié au revenu disponible de certaines catégories de clients. Une attention particulière doit être accordée aux besoins et aux capacités des groupes vulnérables et marginalisés. Enfin, lorsqu'un niveau abordable des prix aura été établi, les États membres devront veiller à ce qu'il soit réellement offert en mettant en place un mécanisme de contrôle des prix (prix plafonds, péréquation géographique) et/ou en accordant des subventions aux personnes concernées.

3.1.5. *Protection des utilisateurs et des consommateurs*

62. Les règles horizontales de protection des consommateurs s'appliquent aux services d'intérêt général comme aux autres secteurs de l'économie. En outre, en raison de l'importance économique et sociale particulière de ces services, des mesures spécifiques ont été adoptées dans la législation communautaire sectorielle pour tenir compte des préoccupations et des besoins des consommateurs et des entreprises, et notamment de leur droit à avoir accès à des services internationaux de qualité²⁷. Les droits des consommateurs et des utilisateurs sont définis dans la législation sectorielle concernant les communications électroniques, les services postaux, l'énergie (électricité, gaz), le transport et la radiodiffusion. La stratégie de la Commission pour la politique des consommateurs 2002-2006²⁸ identifie les services d'intérêt général comme l'un des domaines où une action est nécessaire pour assurer un niveau commun élevé de protection des consommateurs.
63. La communication de la Commission de septembre 2000 sur les services d'intérêt général²⁹ formule un certain nombre de principes qui peuvent aider à définir les besoins des consommateurs et des utilisateurs dans ce domaine. Ces principes comprennent un service de qualité, des niveaux élevés de protection de la santé et de sécurité physique des services, la transparence (notamment sur les tarifs, les clauses contractuelles, le choix et le financement des fournisseurs), le choix du service, le choix du fournisseur, une concurrence effective entre fournisseurs, l'existence d'organes de réglementation et de voies de recours, une représentation et une participation active des consommateurs et des utilisateurs à la définition et à l'évaluation des services ainsi que le choix des formes de paiement. La communication souligne que la garantie d'un accès universel, la continuité, une qualité élevée et l'accessibilité tarifaire constituent des éléments clés d'une politique des consommateurs dans le domaine des services d'intérêt économique général. Elle met aussi l'accent sur la nécessité de tenir compte des préoccupations plus générales des citoyens - notamment un niveau élevé de protection de l'environnement -, des

²⁶ Dans le cadre de la modification proposée de la directive sur l'électricité et le gaz, la notion plus large de «tarification raisonnable» est envisagée.

²⁷ Dans le transport aérien, par exemple, celles-ci comprennent des mesures contre la surréservation et un régime de compensation en cas de refus d'embarquement.

²⁸ COM(2002) 208, JO C 137 du 8.6.2002, p. 2.

²⁹ JO C 17 du 19.1.2001, p. 4.

besoins spécifiques de certaines catégories de la population - telles que les personnes handicapées et les bas revenus -, et d'assurer la couverture territoriale complète des services essentiels dans les régions reculées ou inaccessibles.

64. Les questions suivantes sont posées aux fins du débat:

- (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?
- (10) La totalité ou certaines de ces exigences doivent-elles être étendues à des services auxquels elles ne s'appliquent pas actuellement?
- (11) Quels aspects de la réglementation de ces exigences doivent être traités au niveau communautaire et quels aspects doivent être laissés aux États membres?
- (12) Ces exigences ont-elles été effectivement respectées dans les domaines où elles s'appliquent?
- (13) Certaines ou la totalité des ces exigences doivent-elles également s'appliquer aux services non économiques d'intérêt général?

3.2. Autres obligations spécifiques

65. Un certain nombre d'obligations sectorielles d'intérêt général pourraient compléter un ensemble commun d'obligations de service public. Elles comprennent la sûreté et la sécurité, la sécurité d'approvisionnement, l'accès aux réseaux, l'interconnectivité et le pluralisme des médias.

66. *Sûreté et sécurité*

Dans un monde qui évolue rapidement et en profondeur, les citoyens de l'Union européenne doivent se sentir et être en sécurité. Cela devient de plus en plus important après plusieurs événements survenus récemment. Plus particulièrement, après le 11 septembre 2001, la sûreté et la sécurité sont devenues une priorité pour l'ensemble de l'Europe. D'autres événements ont dernièrement mis en évidence cette préoccupation³⁰. La sûreté et la sécurité constituent dès lors des principes essentiels du modèle de société européen.

La sûreté et la sécurité se réfèrent à un ensemble commun d'objectifs existant dans presque tous les États membres. Il s'agit notamment de prévenir les actes nuisibles à la société et les attaques à son encontre. Ces objectifs peuvent revêtir différentes formes. En règle générale, ils ont été poursuivis en Europe au moyen des services d'intérêt général. Ils ont le plus souvent été réalisés sous l'égide de l'État et sans toujours viser des fins commerciales.

³⁰ Le naufrage du pétrolier «Prestige» et la récente épidémie de SRAS.

Ces derniers temps, la Commission s'efforce d'augmenter le niveau de sécurité et d'adopter une approche plus européenne dans certains domaines, notamment dans le transport et l'énergie.

Il convient de mentionner la communication de la Commission sur les "Conséquences pour l'industrie du transport aérien après les attentats aux États-Unis"³¹, ses propositions présentées à la suite des divers accidents maritimes majeurs survenus au large des côtes européennes³² ou le récent paquet nucléaire visant à définir une approche communautaire en matière de sécurité nucléaire³³.

Ces textes soulignent plusieurs objectifs à poursuivre par l'Europe dans son ensemble. Une impulsion majeure a été donnée et les niveaux de sûreté et de sécurité devraient dès lors augmenter. Les raisons de cette nouvelle approche sont multiples et variées. Par exemple, les problèmes dépassent généralement les frontières nationales, les conventions et règles internationales n'ont souvent pas de caractère contraignant et les États membres sont parfois confrontés aux limites imposées par les règles communautaires.

67. *Sécurité d'approvisionnement*

Pour obtenir un haut niveau de qualité des services, il faut que leur fourniture durable soit garantie à long terme. En règle générale, le développement du marché intérieur a entraîné une augmentation considérable du niveau de sécurité d'approvisionnement en produits et services, dans la mesure où les marchés concernés fonctionnent de façon concurrentielle. Cependant, pour certains services d'intérêt général, 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.

68. Dans le secteur de l'énergie, la sécurité d'approvisionnement a fait l'objet d'un vaste débat public au niveau communautaire sur la base d'un livre vert publié par la Commission en 2001³⁴. Ce dernier a pour objectif de lancer un débat en vue de définir une stratégie de sécurité d'approvisionnement énergétique à long terme visant à assurer la disponibilité physique et continue des produits énergétiques sur le marché, à un prix accessible aux consommateurs et aux utilisateurs, dans le respect des préoccupations environnementales et la perspective du développement durable. En juin 2002, la Commission a présenté les résultats de ce débat public dans une communication³⁵. Sur la base de cette consultation, la Commission conclut dans son rapport qu'il convient d'améliorer la coordination des mesures assurant la sécurité d'approvisionnement dans le domaine de l'énergie. Dans le prolongement de son rapport, la Commission a présenté, en septembre 2002, deux propositions de

³¹ Datée du 10.10.2003.

³² Outre les dernières propositions présentées à la suite de l'accident du Prestige, voir également les propositions présentées par la Commission européenne après le naufrage de l'Erika en 1999: COM (2000) 142 et COM (2000) 802.

³³ Adopté le 6 novembre 2002. Voir notamment la communication sur la sécurité nucléaire COM(2002) 605 final.

³⁴ Vers une stratégie européenne de sécurité d'approvisionnement énergétique, Livre vert, COM(2000) 769 du 29.11.2000.

³⁵ Rapport final sur le Livre vert «Vers une stratégie européenne de sécurité d'approvisionnement énergétique», COM(2002) 321 du 29.6.2002.

directives qui contribueront à améliorer la sécurité de l'approvisionnement en produits pétroliers et en gaz naturel dans l'Union européenne³⁶.

69. En dehors du secteur énergétique, certains services d'intérêt général peuvent également donner lieu à des préoccupations concernant la sécurité d'approvisionnement. Cependant, le droit communautaire dérivé ne traite généralement pas cet aspect. Il pourrait dès lors être utile d'examiner s'il existe d'autres secteurs où la question de la sécurité d'approvisionnement doit être abordée de manière spécifique. Toute évaluation doit toutefois tenir compte du fait que des mesures complémentaires visant à améliorer la sécurité d'approvisionnement occasionnent un surcoût économique et peuvent réduire la concurrence. Il convient donc de veiller à ce que le coût de toute action proposée pour améliorer cette sécurité ne soit pas supérieur aux avantages escomptés³⁷.

70. *Accès au réseau et interconnectivité*

Lorsque la concurrence est effective, les mécanismes du marché peuvent garantir la fourniture de services abordables offrant une qualité adéquate, ce qui réduit fortement la nécessité d'une intervention réglementaire. Lorsque les services d'intérêt économique général sont fournis via des réseaux à couverture universelle, l'opérateur historique bénéficie d'un avantage concurrentiel substantiel, dû essentiellement aux dépenses à fonds perdus considérables nécessaires à l'établissement et à la gestion de réseaux alternatifs. Lorsque les concurrents ne peuvent exercer leur activité qu'en tant que fournisseurs de services, l'accès au réseau de l'opérateur historique est indispensable pour l'accès au marché. Cependant, même dans les secteurs où les concurrents ont le droit de déployer leur propre infrastructure de réseau, l'accès au réseau peut être nécessaire pour leur permettre d'affronter la concurrence de l'opérateur historique sur les marchés en aval. Si l'accès d'un tiers aux réseaux existants à des conditions équitables et non discriminatoires n'était pas possible, les monopoles de fait ou à tout le moins l'incitation pour l'opérateur historique d'exercer une discrimination en termes d'accès subsisteraient, ce qui fausserait la concurrence en aval. Par conséquent, pour répondre aux objectifs de la concurrence et du marché intérieur et offrir ainsi aux clients un plus grand choix, une meilleure qualité et des prix plus bas, une législation communautaire sectorielle pour les secteurs libéralisés au niveau communautaire harmonise et régleme l'accès aux infrastructures de réseaux.

71. La Communauté a adopté différentes stratégies réglementaires pour les diverses industries de réseau et les divers services d'intérêt général. La raison en est que ces industries sont effectivement dissemblables et se trouvent à des stades différents du processus de libéralisation. Elles diffèrent notamment au niveau de leur rentabilité, leur structure de production, leur intensité capitalistique, leurs méthodes de fourniture de services et leur structure de la demande. Dans certains secteurs, l'opérateur historique peut rester intégré verticalement mais doit accorder l'accès au réseau aux concurrents afin de leur permettre d'accéder au marché. Dans les

³⁶ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant le rapprochement des mesures en matière de sécurité des approvisionnements en produits pétroliers, JO C 331 E du 31.12.2002, p. 249; Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel, JO C 331 E du 31.12.2002, p. 262.

³⁷ Voir le document de travail de la Commission « Security of supply, the current situation at European Union level », SEC(2002) 243 du 28.2.2002

télécommunications, les opérateurs publics ont l'obligation de négocier l'interconnectivité de leurs réseaux. En outre, les concurrents ont le droit d'utiliser l'infrastructure de l'opérateur historique. Tel est également le système en vigueur dans le secteur de l'électricité et du gaz. Dans le secteur postal, les nouveaux arrivants ont établi des réseaux de distribution de colis sans demander l'accès à l'infrastructure de l'opérateur historique. Lorsqu'il y a obligation d'accorder l'accès au réseau, la tarification de cet accès constitue souvent l'aspect réglementaire décisif.

72. L'expérience montre qu'il n'existe probablement pas de solution idéale unique pour réglementer l'accès au réseau. Il convient de prendre en considération les caractéristiques de chaque secteur. C'est pourquoi la Communauté a adopté jusqu'à présent une approche sectorielle à l'égard de la réglementation de l'accès aux industries de réseau. Toutefois, il faudrait examiner la possibilité de tirer des enseignements utiles d'une comparaison intersectorielle des stratégies et techniques de réglementation.

73. *Pluralisme des médias*

Les mesures visant à garantir le pluralisme des médias limitent généralement les prises de participations majoritaires dans les sociétés de médias et empêchent le contrôle simultané de plusieurs sociétés ou la participation simultanée à plusieurs sociétés. Elles ont pour objectif de protéger la liberté d'expression et de veiller à ce que les médias reflètent la diversité de vues et d'opinions qui caractérise une société démocratique.

74. Il est à noter, tout d'abord, que la protection du pluralisme des médias est essentiellement du ressort des États membres. Actuellement, le droit communautaire dérivé ne contient aucune disposition visant directement à garantir ce pluralisme. Cependant, le droit communautaire autorise l'application de mesures de protection nationales en matière de pluralisme des médias. L'objectif des instruments juridiques communautaires en vigueur est d'assurer un certain équilibre économique entre les opérateurs du marché: ces instruments affectent dès lors le secteur des médias en tant que secteur d'activité économique et non - ou alors de manière très indirecte seulement - en tant que moyen de fournir des informations aux citoyens. En décembre 1992, la Commission a publié un Livre vert³⁸ destiné à lancer un débat public sur la nécessité d'une action communautaire dans ce domaine. Ce débat n'a pas permis de tirer des conclusions opérationnelles claires et la Commission n'a pris aucune initiative formelle. Dix ans plus tard, étant donné la concentration croissante dans le secteur des médias et la prolifération des médias électroniques, la protection du pluralisme des médias reste un thème important³⁹. Des avis sont recherchés sur l'opportunité d'un réexamen plus approfondi par la Commission de la nécessité d'une action communautaire dans ce domaine.

75. Les questions suivantes sont posées aux fins du débat:

³⁸ Pluralisme et concentration des médias dans le marché intérieur - Évaluation de la nécessité d'une action communautaire, Livre vert de la Commission, COM(92) 480 du 23.12.1992.

³⁹ Voir également le protocole spécifique sur le système de radiodiffusion publique dans les États membres, annexé au traité CE par le traité d'Amsterdam.

- (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?
- (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?
- (16) Quelles sont les autres obligations sectorielles de service public à prendre en considération?
- (17) La possibilité de prendre des mesures concrètes pour protéger le pluralisme doit-elle être réexaminée au niveau communautaire? Quelles mesures pourraient être envisagées?

4. BONNE GOUVERNANCE: ORGANISATION, FINANCEMENT ET EVALUATION

76. En ce qui concerne l'intervention des autorités publiques des États membres en matière de fourniture de services d'intérêt général, la mise en lumière de trois aspects permet d'obtenir une idée plus claire de la question:
- la définition et l'exécution des obligations et le choix de l'organisation;
 - le financement des services d'intérêt général;
 - l'évaluation des services d'intérêt général.

4.1. Définition des obligations et choix de l'organisation

77. Comme indiqué précédemment, les autorités nationales, régionales et locales des États membres sont en principe libres de définir ce qu'elles considèrent être un service d'intérêt général. Cette liberté comprend également la liberté d'imposer des obligations aux fournisseurs de services pour autant qu'elles soient conformes aux règles communautaires. En l'absence d'une réglementation communautaire spécifique, c'est donc en principe aux États membres qu'il appartient de définir les obligations de service universel, les exigences en matière de couverture territoriale, les normes de qualité et de sécurité, les droits des utilisateurs et des consommateurs et les prescriptions en matière d'environnement.
78. La Communauté n'a harmonisé les obligations de service public et défini des prescriptions communes dans une réglementation communautaire spécifique que pour les grandes industries de réseau. C'est le cas, par exemple, dans les secteurs des communications électroniques et des services postaux. Cependant, lorsque de telles obligations harmonisées existent, les États membres sont également responsables de leur formulation et de leur mise en œuvre conformément aux caractéristiques particulières du secteur. En général, l'harmonisation sectorielle des obligations de service public n'empêche pas les États membres d'imposer des obligations plus strictes ou supplémentaires compatibles avec la législation communautaire, sauf

dispositions contraires des mesures d'harmonisation⁴⁰. Pour les communications électroniques, de telles obligations supplémentaires ne peuvent être financées à l'intérieur du secteur.

79. En outre, s'agissant de l'organisation de la fourniture d'un service d'intérêt économique général, les États membres sont libres de décider du mode de fonctionnement du service pour autant, toutefois, que les règles communautaires soient respectées. En tout état de cause, le degré d'ouverture du marché et de concurrence pour un service d'intérêt économique général donné sera décidé par les règles communautaires pertinentes relatives au marché intérieur et à la concurrence. S'agissant de la participation de l'État à la fourniture des services d'intérêt général, il incombe aux autorités publiques de décider de fournir ces services directement via leur propre administration ou de les confier à un tiers (organisme public ou privé)⁴¹.
80. Néanmoins, les fournisseurs de services d'intérêt économique général, y compris les fournisseurs de services internes, sont des entreprises et sont dès lors soumis aux règles de concurrence prévues par le traité. Les décisions d'accorder des droits spéciaux ou exclusifs aux fournisseurs de services internes ou de les favoriser par d'autres moyens peuvent constituer une violation du traité, malgré la protection partielle offerte par l'article 86. La jurisprudence indique que tel est le cas notamment lorsque les obligations de service public à remplir par le fournisseur de service ne sont pas spécifiées de façon adéquate⁴², lorsque le fournisseur de service est manifestement incapable de répondre à la demande⁴³, ou lorsqu'il existe pour remplir ces obligations un autre moyen qui exercerait un effet moins préjudiciable sur la concurrence⁴⁴.
81. Lorsqu'une autorité publique d'un État membre choisit de confier la fourniture d'un service d'intérêt général à un tiers, la sélection du fournisseur doit respecter certaines règles et certains principes afin de placer sur un pied d'égalité tous les fournisseurs, publics ou privés, potentiellement capables de fournir ce service. Cette approche permettra de garantir que les services sont fournis aux conditions les plus économiquement avantageuses disponibles sur le marché. Dans le cadre de ces règles et principes, les autorités publiques ont toute latitude pour définir les caractéristiques du service à fournir, y compris toute condition relative à la qualité du service, afin de poursuivre ses objectifs de politique publique. Il existe deux cas de figure:
- si l'acte par lequel les autorités publiques confient la fourniture d'un service d'intérêt économique général à un tiers est un marché public de service ou de travaux au sens des directives sur les marchés publics, ou une concession de

⁴⁰ Ainsi, la directive postale oblige les États membres à garantir au minimum une distribution quotidienne cinq jours par semaine aux utilisateurs finals. Les États membres peuvent imposer un nombre de distributions plus élevé ou préciser davantage les prescriptions en matière de distribution.

⁴¹ Pour ce qui est du transport terrestre local, la Commission a proposé une réglementation qui imposerait aux États membres d'utiliser des contrats de concession de services publics. Voir la proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'action des États membres en matière d'exigences de service public et à l'attribution de contrats de service public dans le domaine des transports de voyageurs par chemin de fer, par route et par voie navigable, JO C 151 E du 25.6.2002, p. 146.

⁴² Voir l'arrêt de la Cour dans l'affaire *Silver Line Reisebüro* (C-66/86, arrêt du 11.4.1989).

⁴³ Voir l'arrêt de la Cour dans l'affaire *Höfner* (C-41/90, arrêt du 23.4.1991).

⁴⁴ Voir l'arrêt de la Cour dans l'affaire *Vlaamse Televisie Maatschappij* (T-266/97, arrêt du 8.7.1999).

travaux au sens de la directive 93/37/CEE,⁴⁵ il doit être conforme aux règles de procédure prévues par la directive sur les marchés publics applicable, à condition qu'il atteigne ou dépasse un seuil défini dans la directive concernée et qu'il ne soit pas exclu de son champ d'application;

- si l'acte par lequel les autorités publiques confient à un tiers la fourniture d'un service d'intérêt économique général n'est pas couvert par les directives sur les marchés publics, il doit néanmoins respecter les principes découlant directement du traité CE, en particulier les dispositions relatives à la liberté de fournir des services et la liberté d'établissement. Tel est le cas des marchés publics ou des concessions de travaux inférieurs aux seuils fixés, des concessions de services (c'est-à-dire des contrats stipulant que la contrepartie pour le fournisseur de service consiste, en partie au moins, dans le droit d'exploiter le service), ou des actes unilatéraux octroyant le droit de fournir un service d'intérêt économique général. Ces règles et principes comprennent l'égalité de traitement, la transparence, la proportionnalité, la reconnaissance mutuelle et la protection des droits des particuliers⁴⁶.

82. Dans le domaine des services environnementaux, en particulier la gestion des déchets, les autorités publiques peuvent accorder des droits exclusifs à des organisations créées par les producteurs pour le recyclage de certains déchets. De telles organisations sont soumises aux règles de concurrence. Elles sont souvent établies dans le cadre d'approches innovantes visant à assurer la prévention et le recyclage des déchets, comme l'application de la «responsabilité du producteur». Ceci implique l'attribution de la responsabilité financière de la gestion des déchets aux producteurs des produits à l'origine des déchets.
83. Les autorités publiques des États membres conservent ainsi une liberté considérable pour définir et faire respecter les obligations de service public et pour organiser la fourniture des services d'intérêt général. Cela permet aux États membres d'élaborer des politiques reflétant les particularités nationales, régionales ou locales. Les régions reculées ou faiblement peuplées peuvent, par exemple, devoir être traitées différemment des régions centrales ou densément peuplées. Cependant, l'absence de législation spécifique peut conduire à une certaine incertitude juridique et à des distorsions du marché⁴⁷. Au niveau européen, différentes formes de coopération entre autorités réglementaires nationales se sont développées en vue d'améliorer la cohérence des politiques de tous les États membres, mais il n'existe d'autorité réglementaire européenne pour aucun service⁴⁸. Un plus large recours à des échanges

⁴⁵ Indépendamment de la définition utilisée dans la législation nationale.

⁴⁶ Voir la Communication interprétative de la Commission sur les concessions en droit communautaire, JO C 121 du 29.4.2000, p. 2.

⁴⁷ Dans le secteur de l'eau, par exemple, l'absence d'une réglementation spécifique a donné lieu à des structures industrielles très dissemblables dans les États membres. Voir WRC/Ecologic, *Study on the Application of the Competition Rules to the Water Sector in the European Community*, décembre 2002, disponible à l'adresse suivante:

http://europa.eu.int/comm/competition/publications/studies/water_sector_report.pdf

Toutefois, si les aspects commerciaux sont abordés, la directive-cadre 2000/60/CE relative à l'eau (JO L 327 du 22.12.2000, p. 1) fixe certaines règles de transparence pour les services liés à l'utilisation de l'eau. L'article 9 traite des politiques de tarification et impose notamment aux États membres de tenir compte du principe de la récupération des coûts, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources, ainsi que du principe pollueur-payeur.

⁴⁸ Voir annexe pour de plus amples détails.

sur les meilleures pratiques et expériences impliquant non seulement des instances de régulation mais également d'autres parties prenantes pourrait s'avérer également utile. La Commission considère qu'un vaste débat est nécessaire sur ces points.

84. Les questions suivantes sont posées aux fins du débat:

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

4.2. FINANCEMENT DES SERVICES D'INTERET GENERAL

85. De nombreux services d'intérêt général ne peuvent être fournis de façon rentable sur la base des seuls mécanismes du marché, aussi des dispositions spécifiques sont-elles nécessaires pour assurer l'équilibre financier du fournisseur. Le marché seul peut, par exemple, ne pas offrir l'accès universel ou une couverture géographique totale. Actuellement, il appartient aux États membres d'assurer le financement des services d'intérêt général et de calculer le surcoût lié à leur fourniture. Dans certains cas, la Communauté peut apporter une contribution en cofinçant certains projets spécifiques, notamment via ses fonds structurels ou ses programmes RTE.

86. En fonction des traditions historiques et des caractéristiques particulières des services concernés, les États membres appliquent différents mécanismes pour assurer l'équilibre financier des fournisseurs de services d'intérêt général. Les mécanismes de financement utilisés par les États membres comprennent:

- l'aide financière directe via le budget de l'État (subventions ou autres avantages financiers tels que les réductions d'impôt);
- les droits spéciaux ou exclusifs (par exemple un monopole légal);
- les contributions des opérateurs du marché (notamment via un fonds de service universel);
- l'établissement d'un tarif moyen (un tarif national uniforme malgré des différences considérables dans le coût de la fourniture du service, par exemple);
- le financement basé sur la solidarité (cotisation de sécurité sociale, etc.).

87. Bien que différentes formes de financement continuent de coexister, une tendance nette est apparue ces dernières décennies: les États membres ont progressivement supprimé les droits exclusifs en matière de fourniture des services d'intérêt général et ouvert les marchés aux nouveaux entrants. Il a dès lors été nécessaire de recourir à d'autres formes de soutien financier, comme la création de fonds spécifiques financés par les opérateurs du marché ou le financement public direct par le budget, ce dernier mode de financement étant celui qui entraîne le moins de distorsion⁴⁹. Ces modes de financement ont rendu plus transparents le coût de la fourniture des services d'intérêt général ainsi que les choix politiques sous-jacents et ont alimenté le débat politique dans ce domaine.
88. En règle générale, les États membres peuvent utiliser le système de leur choix pour financer leurs services d'intérêt général. Ils sont uniquement tenus de veiller à ce que le mécanisme sélectionné ne perturbe pas indûment le fonctionnement du marché intérieur. Plus particulièrement, les États membres peuvent accorder des compensations de service public nécessaires au fonctionnement du service d'intérêt économique général. Les règles relatives aux aides d'État interdisent seulement la surcompensation. Pour améliorer la sécurité juridique et la transparence dans l'application des règles relatives aux aides d'État aux services d'intérêt général, la Commission a annoncé, dans son rapport à l'intention du Conseil européen de Laeken, son intention d'établir un cadre communautaire pour les aides d'État accordées pour des services d'intérêt économique général, puis, dans la mesure où l'expérience acquise lors de la mise en œuvre de ce cadre le justifiera, d'adopter un règlement d'exemption par catégorie dans le domaine des services d'intérêt économique général. Les travaux sur ces lignes directrices concernant l'application des règles des aides d'État aux services d'intérêt économique général sont en cours⁵⁰.
89. Dans certains cas, la législation sectorielle établit des règles spécifiques pour le financement du surcoût lié aux obligations de service public. Pour les *communications électroniques*, la réglementation sectorielle impose aux États membres de supprimer tous les droits spéciaux ou exclusifs, mais elle prévoit la possibilité de créer un fonds alimenté par les contributions des opérateurs du marché pour couvrir le surcoût lié à la fourniture d'un service universel⁵¹. En ce qui concerne les *services postaux*, la directive postale autorise le maintien d'un certain monopole ainsi que la création d'un fonds de service universel aux fins du financement du service postal⁵². Dans le secteur du *transport aérien*, les États membres peuvent accorder une licence temporaire exclusive sur la base d'un appel d'offres ouvert en vue d'assurer un service régulier sur certaines routes pour lesquelles le marché n'offre

⁴⁹ Voir «*Liberalisation of Network Industries, Economic implications and main policy issues*», *European Economy* n° 4, 1999.

⁵⁰ Rapport relatif à l'état des travaux concernant les lignes directrices relatives aux aides d'état liées aux services d'intérêt économique général, 13.12.2002.

⁵¹ Article 13 de la directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (directive «service universel»), JO L 108 du 24.4.2002, p. 51.

⁵² Articles 7 et 9, paragraphe 4, de la directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service, JO L 15 du 21.1.1998, p. 14, modifiée par la directive 2002/39/CE du Parlement européen et du Conseil, JO L 176 du 5.7.2002, p. 21.

pas un service adéquat⁵³. Dans le secteur des *transports publics*, la Communauté a fixé des règles pour le calcul de la compensation⁵⁴.

90. Les règles relatives au marché intérieur, à la concurrence et aux aides d'Etat visent à garantir que le soutien financier accordé aux fournisseurs de services d'intérêt économique général ne fausse pas la concurrence et ne perturbe pas le fonctionnement du marché intérieur. En outre, la législation sectorielle en vigueur a pour seul objectif de faire en sorte que les mécanismes de financement instaurés par les États membres faussent le moins possible la concurrence et facilitent l'accès au marché. C'est pourquoi la législation communautaire autorise notamment l'accès sélectif au marché.
91. D'autres critères importants pour choisir un mécanisme de financement, tels que son efficacité ou ses effets redistributeurs, ne sont actuellement pas pris en considération dans la législation communautaire. Les retombées du mécanisme sélectionné sur l'investissement à long terme des fournisseurs de services et d'infrastructure et sur la sécurité d'approvisionnement n'ont pas non plus été spécifiquement prises en compte.
92. Au stade actuel, la Commission juge pertinent d'organiser un débat pour examiner si, à la lumière de ces critères, certains mécanismes de financement doivent être privilégiés et si la Communauté doit prendre des mesures favorisant certains mécanismes de financement.
93. Les questions suivantes sont posées aux fins du débat:

- (21) Connaissez-vous des cas où le droit communautaire, et en particulier l'application des règles relatives aux aides d'État, a empêché le financement de services d'intérêt général ou conduit à des choix inefficaces?
- (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?
- (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?
- (24) Les conséquences et les critères du financement basé sur la solidarité doivent-ils être précisés au niveau communautaire?

4.3. Évaluation des services d'intérêt général

94. L'environnement réglementaire et technologique en constante évolution ainsi que l'incidence croissante des politiques communautaires sur les services d'intérêt général

⁵³ Article 4 du règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil du 23 juillet 1992 concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires, JO L 240 du 24.8.1992, p. 8.

⁵⁴ Règlement (CEE) n° 1191/69 du Conseil du 26 juin 1969 relatif à l'action des États membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable, JO L 156 du 28.6.1969, p.1, modifié en dernier lieu par le règlement (CEE) n° 1893/91 du Conseil, JO L 169 du 29.6.1991, p.1.

ont fait ressortir la nécessité d'une évaluation adéquate des performances de ces services au niveau communautaire et au niveau national. L'évaluation des services d'intérêt général est importante en raison de leur signification pour l'ensemble de l'économie et pour la qualité de vie de chacun. Elle est nécessaire pour vérifier que les tâches d'intérêt général confiées par les autorités publiques aux fournisseurs de tels services sont effectivement accomplies. Une évaluation globale accroît la transparence et permet de meilleurs choix politiques ainsi qu'un débat démocratique solidement étayé. Elle permet d'apprécier à la fois l'efficacité économique d'un service et la réalisation effective des autres objectifs de politique publique poursuivis par les autorités publiques. Au niveau communautaire, l'évaluation des services économiques d'intérêt général est capitale pour s'assurer que les objectifs de cohésion sociale et territoriale et de protection de l'environnement sont atteints. L'évaluation des performances peut également favoriser l'échange des meilleures pratiques par-delà les frontières et entre secteurs économiques. C'est un élément central de la bonne gouvernance européenne⁵⁵.

95. Ces dernières années, la Commission a intensifié ses activités d'évaluation dans le domaine des services d'intérêt général et a défini une stratégie d'évaluation en trois volets⁵⁶:

- la Commission réalise des évaluations régulières des industries de réseau qui ont été libéralisées au niveau communautaire (évaluation sectorielle);
- en outre, la Commission a commencé, en 2001, à effectuer une évaluation annuelle intersectorielle des industries de réseau (évaluation horizontale);
- enfin, la Commission mène des enquêtes régulières sur la satisfaction des consommateurs dans le domaine des services d'intérêt économique général (sondages Eurobaromètre et enquêtes qualitatives).

96. L'évaluation des services d'intérêt général est une tâche complexe. Une évaluation globale doit être pluridisciplinaire, multidimensionnelle et porter sur les aspects politiques, économiques, sociaux et environnementaux, y compris les externalités. Elle doit également prendre en considération les intérêts et les opinions de toutes les parties intéressées. Il est important de savoir ce que les utilisateurs, les consommateurs (notamment les groupes vulnérables et marginalisés), les partenaires sociaux et les autres parties considèrent comme une bonne performance pour ces services et de connaître leurs attentes pour l'avenir. C'est pourquoi le livre vert vise à ouvrir un débat sur les critères qui, selon les parties intéressées, doivent être utilisés aux fins de l'évaluation. Dans le cadre de son évaluation horizontale, la Commission a présenté une méthodologie pour l'évaluation des services d'intérêt général⁵⁷. Elle a également souligné la nécessité de développer et d'améliorer progressivement ses évaluations horizontales régulières au cours des prochaines années. L'énorme disparité dans la disponibilité et la qualité des données est un obstacle majeur à une

⁵⁵ Livre blanc de la Commission sur la gouvernance européenne, COM(2001) 428 du 25.7.2001; Rapport à l'intention du Conseil européen de Laeken, COM(2001) 598 du 17.10.2001.

⁵⁶ Rapport à l'intention du Conseil européen de Laeken, COM(2001) 598 du 17.10.2001; Communication de la Commission - Note méthodologique pour l'évaluation horizontale des services d'intérêt économique général, COM(2001) 331 final du 18.6.2002.

⁵⁷ Communication de la Commission - Note méthodologique pour l'évaluation horizontale des services d'intérêt économique général, COM(2001) 331 final du 18.6.2002.

évaluation globale, aussi convient-il d'examiner les moyens d'améliorer ces deux aspects⁵⁸.

97. Au niveau communautaire, la Commission élabore des rapports d'évaluation sur les performances des industries de réseau qui fournissent des services d'intérêt économique général. Elle présente ses résultats au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à toutes les parties intéressées, afin d'informer le plus large public possible. Cependant, les ressources dont la Commission dispose pour l'évaluation sont limitées, aussi ne peut-elle présenter de point de vue consolidé représentant tous les avis - souvent divergents - des différents acteurs. Il faudrait par conséquent examiner de quelle manière l'évaluation doit être réalisée au niveau communautaire et comment répartir les responsabilités.
98. En outre, l'évaluation des performances au niveau communautaire est actuellement limitée essentiellement aux industries de réseau couvertes par la législation communautaire sectorielle. D'autres secteurs ne sont pas inclus dans la stratégie d'évaluation de la Commission. Il pourrait être utile d'étudier l'opportunité d'étendre l'évaluation communautaire au-delà de son cadre actuel tout en respectant le principe de subsidiarité.
99. Les questions suivantes sont posées aux fins du débat:

- | |
|--|
| <p>(25) Comment organiser l'évaluation des performances des services d'intérêt général au niveau communautaire? Quelles dispositions institutionnelles choisir?</p> <p>(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?</p> <p>(27) Comment faire participer les citoyens à l'évaluation? Existe-t-il des exemples de bonnes pratiques?</p> <p>(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?</p> |
|--|

5. SERVICES D'INTERET GENERAL ET DEFI DE LA MONDIALISATION

5.1. Politique commerciale

100. Les accords commerciaux internationaux, dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et souvent au niveau bilatéral, comprennent des dispositions concernant les services qui ne sont pas fournis dans l'exercice de l'autorité gouvernementale (c'est-à-dire qui sont fournis sur une base commerciale ou en concurrence avec un ou plusieurs fournisseurs de services). Ces dispositions portent sur l'échange de services et sur les conditions dans lesquelles les fournisseurs de services peuvent exercer leurs activités sur les marchés étrangers. Dans le cadre de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), chaque membre détermine librement les secteurs de services qu'il est disposé à ouvrir aux fournisseurs de services étrangers (approche dite «du bas vers le haut») et à quelles conditions. En

⁵⁸ Voir annexe pour de plus amples détails.

outre, l'AGCS reconnaît explicitement le droit souverain des membres de l'OMC de réglementer les activités économiques et non économiques sur leur territoire, conformément à leurs objectifs de politique publique. En ce qui concerne les services couverts par ces accords, chaque partie contractante conserve le droit de déterminer les obligations spécifiques qui peuvent être imposées aux opérateurs. Les membres de l'OMC conservent la possibilité d'exclure des engagements pris au titre de l'AGCS les secteurs qu'une ouverture à la concurrence pourrait mettre en péril, par exemple en termes de disponibilité, de qualité et d'accessibilité tarifaire des services. Ils peuvent ainsi maintenir le monopole (public ou privé) sur le service concerné. Les négociations dans le cadre de l'OMC n'ont pas d'influence directe ou indirecte sur les décisions des États membres de privatiser certaines entreprises.

101. Dans ce contexte, la Communauté européenne a décidé de son propre chef de prendre des engagements contraignants pour certains services d'intérêt général déjà ouverts à la concurrence dans le marché intérieur. En vertu de ces engagements, les fournisseurs de services étrangers se voient accorder l'accès au marché de la Communauté européenne dans les mêmes conditions, ou parfois à des conditions plus restrictives, que tout fournisseur de service européen. Les engagements pris dans le cadre multilatéral de l'OMC (engagements AGCS) ou dans un contexte bilatéral n'ont pas eu jusqu'ici d'incidence sur la manière dont les services d'intérêt général sont réglementés dans le droit communautaire. Ils n'ont pas non plus eu d'effet sur leur mode de financement. En effet, les obligations les plus importantes dans ce domaine ont été assumées au niveau bilatéral et sont limitées à l'extension territoriale du régime d'aide d'État communautaire.
102. De nouvelles négociations sur la libéralisation du commerce des services ainsi que sur le contrôle des subventions liées à ce commerce sont en cours dans le cadre du programme de Doha pour le développement. La Communauté européenne négocie également des accords commerciaux bilatéraux dans le secteur des services. Dans ce contexte, comme par le passé, la Communauté se penche sur les services d'intérêt général en vue d'assurer la cohérence totale avec le niveau de libéralisation et avec la réglementation en vigueur dans le marché intérieur.
103. La question suivante est posée aux fins du débat:

(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.
--

5.2. Politique de développement et de coopération

104. L'objectif premier de la politique de développement de la Communauté européenne est la réduction de la pauvreté dans les pays en développement. Garantir l'accès à un niveau minimum de services d'intérêt général est une condition préalable essentielle pour atteindre ce but, car les services d'intérêt général ne satisfont pas seulement certains des besoins humains fondamentaux mais fournissent également une base indispensable au développement de l'économie des pays les plus pauvres.
105. L'investissement privé dans les services d'intérêt général peut aider à améliorer la fourniture des services essentiels dans ces pays. Toutefois, l'ouverture du marché et la privatisation dans les pays en développement peuvent également susciter des préoccupations légitimes concernant la gouvernance et la réglementation. C'est

pourquoi toute réforme doit tenir compte de la nécessité de disposer d'un cadre réglementaire et institutionnel adéquat et doit reposer sur une évaluation globale de son incidence sur la croissance économique, l'emploi, la fourniture des services, l'accès équitable, les conditions environnementales et le budget national.

106. La question suivante est posée aux fins du débat:

(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?

6. CONCLUSION OPERATIONNELLE

107. La Commission invite toutes les parties intéressées à lui transmettre leurs observations sur les questions posées dans le présent Livre vert. Les réponses et les remarques additionnelles peuvent être envoyées par courrier à l'adresse suivante:

Commission européenne
Consultation concernant le Livre vert sur les services d'intérêt général
BREY 7/342
B-1049 Bruxelles

ou par courrier électronique à l'adresse suivante:

SJI-Consultation@cec.eu.int

Les commentaires doivent être envoyés à la Commission pour le **15 septembre 2003** au plus tard. Les réponses et observations doivent mentionner le numéro des questions auxquelles elles se rapportent. Pour l'information des parties intéressées, le Secrétariat général de la Commission placera les contributions reçues par voie électronique, ainsi que les coordonnées des expéditeurs, sur le site Web du livre vert

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/services_general_interest/

pour autant que les expéditeurs concernés aient expressément marqué leur accord à leur publication.

108. Sur la base, entre autres, des contributions reçues, la Commission se propose de tirer des conclusions en automne et, le cas échéant, de présenter des initiatives concrètes en guise de suivi.

TABLEAU RECAPITULATIF DES QUESTIONS POSEES AUX FINS DU DEBAT

Quel type de subsidiarité?

- (1) Le développement de services d'intérêt général 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 services d'intérêt économique et non économique général?
- (2) Faut-il clarifier la manière dont les responsabilités sont partagées entre le niveau communautaire et les administrations des États membres? Est-il nécessaire de clarifier la définition des services sans effet sur les échanges entre les États membres? Si oui, comment?
- (3) Y a-t-il des services (autres que les grandes industries de réseau mentionnées au paragraphe 32) pour lesquels un cadre réglementaire communautaire doit être établi?
- (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?

Législation sectorielle et cadre juridique général

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

Services économiques et services non économiques

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

Un ensemble commun d'obligations

- (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?
- (10) La totalité ou certaines de ces exigences doivent-elles être étendues à des services auxquels elles ne s'appliquent pas actuellement?
- (11) Quels aspects de la réglementation de ces exigences doivent être traités au niveau communautaire et quels aspects doivent être laissés aux États membres?

- (12) Ces exigences ont-elles été effectivement respectées dans les domaines où elles s'appliquent?
- (13) Certaines ou la totalité de ces exigences doivent-elles également s'appliquer aux services non économiques d'intérêt général?

Obligations sectorielles

- (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?
- (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?
- (16) Quelles sont les autres obligations sectorielles de service public à prendre en considération?
- (17) La possibilité de prendre des mesures concrètes pour protéger le pluralisme doit-elle être réexaminée au niveau communautaire? Quelles mesures pourraient être envisagées?

Définition des obligations et choix de l'organisation

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

Financement

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

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

Évaluation

- (25) Comment organiser l'évaluation des performances des services d'intérêt général au niveau communautaire? Quelles dispositions institutionnelles choisir?
- (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?
- (27) Comment faire participer les citoyens à l'évaluation? Existe-t-il des exemples de bonnes pratiques?
- (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?

Politique commerciale

- (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.

Coopération au développement

- (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?

ANNEXE

Obligations de service public et instruments de la politique communautaire dans le domaine des services d'intérêt économique général

La présente annexe présente, de manière plus détaillée, un ensemble d'obligations de service public qui peuvent être établies sur la base de la législation sectorielle communautaire existante et peuvent caractériser une notion communautaire de services d'intérêt économique général (Section I). Elle aborde également, de manière plus détaillée, la question des instruments de politique disponibles pour assurer le respect des obligations de service public et la réalisation effective des objectifs d'intérêt public que ces obligations visent à concrétiser (Section II).

I. OBLIGATIONS DE SERVICE PUBLIC DANS LA LEGISLATION COMMUNAUTAIRE

1. La législation communautaire applicable aux services d'intérêt économique général a un caractère sectoriel. Elle contient toutefois un certain nombre d'éléments communs aux différents secteurs qui peuvent servir de fondement à la définition d'une notion communautaire des services d'intérêt économique général. Ces éléments comprennent notamment: le service universel, la continuité, la qualité du service, le caractère abordable du service ainsi que la protection des utilisateurs et des consommateurs (voir point 1 *infra*). Ces éléments communs caractérisent les valeurs et objectifs communautaires. Ils ont été traduits en obligations dans les législations pertinentes. Ils peuvent également être complétés par des obligations plus spécifiques en fonction des caractéristiques du secteur concerné (voir point 2 *infra*).

1. Un ensemble commun d'obligations

1.1 Service universel

2. La notion de service universel porte sur un ensemble de dispositions d'intérêt général dont l'objectif est de veiller à ce que certains services soient mis à la disposition de tous les consommateurs et utilisateurs sur la totalité du territoire d'un État membre, indépendamment de leur position géographique, au niveau de qualité spécifié et, compte tenu de circonstances nationales particulières, à un prix abordable¹. Elle a été établie spécifiquement à l'intention de certaines industries de réseau (par exemple les télécommunications, l'électricité et les services postaux). Cette notion instaure le droit de chacun 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 du service sur l'ensemble du territoire. Dans un environnement libéralisé, une obligation de service universel garantit 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, améliorée.
3. Le service universel est un concept dynamique. Cela signifie que les exigences en matière d'intérêt général peuvent tenir compte de l'évolution politique, sociale,

¹ Cf. article 3, paragraphe 1, de la directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (directive "service universel"), JO L 108 du 24.4.2002, p. 51

économique et technologique et qu'elles peuvent, si nécessaire, être régulièrement adaptées à l'évolution des besoins des utilisateurs et des consommateurs.

4. Il s'agit également d'un concept flexible qui est pleinement compatible avec le principe de subsidiarité. Lorsque les principes fondamentaux du service universel sont définis au niveau communautaire, leur mise en œuvre peut être laissée aux États membres, ce qui leur permet de tenir compte des habitudes différentes et des circonstances nationales ou régionales spécifiques. En outre, la notion de service universel peut s'appliquer à différentes structures de marché et elle peut dès lors être utilisée pour réglementer les services aux différents stades de l'ouverture d'un marché.
5. Le concept de service universel se rapporte au contenu du service et à la méthode utilisée pour le fournir. Le contenu du service est défini de façon dynamique. Sa définition couvre l'éventail des services et leurs caractéristiques en ce qui concerne le prix (qui doit être abordable) et la qualité (qui doit être satisfaisante). En ce qui concerne le mode de fourniture, un État membre ne doit pas intervenir ou prendre de mesures supplémentaires s'il constate que la fourniture du service universel est garantie par le simple fonctionnement du marché, ce qui signifie que des offres commerciales abordables sont disponibles pour tous. Toutefois, lorsque des États membres constatent que le marché ne suffit pas pour garantir la fourniture du service universel, le droit communautaire les autorise à désigner un ou plusieurs fournisseurs du service universel et à éventuellement compenser le coût net de la fourniture du service universel de manière à minimiser la distorsion de concurrence sur le marché.
6. Les directives sectorielles existantes qui définissent le service universel contiennent un certain nombre d'éléments communs: un ensemble d'exigences de service universel, des principes de sélection du fournisseur du service universel, des règles de compensation du coût de fourniture du service universel, le droit des États membres à établir des exigences additionnelles et des règles concernant l'organisme réglementaire indépendant².
7. Le droit dérivé existant se fonde sur les principes suivants. Si les États membres constatent que les mécanismes du marché seuls ne suffisent pas pour assurer la fourniture d'un service universel, ils doivent intervenir pour assurer sa fourniture. Toute intervention doit être objective, transparente, non discriminatoire et proportionnée. Elle ne doit pas provoquer de distorsion de concurrence, ce qui signifie qu'elle ne peut pas créer de discrimination entre des entreprises actives sur le même marché concerné, et elle doit minimiser toute distorsion de marché, ce qui implique que le service doit être fourni de la manière la plus économique et que toute compensation doit être récupérée par le biais de contributions réparties le plus largement possible. Ces principes garantiront la transparence et l'efficacité de l'intervention publique, renforçant du même coup la primauté du droit (dimension démocratique) et la prospérité générale (dimension économique).

² Cf. directive 2002/22/CE, JO L 108 du 24.4.2002, p. 51; directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service, JO L 15 du 21.1.1998, p. 14; proposition modifiée de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 92/96/CE et 98/30/CE concernant des règles pour les marchés intérieurs de l'électricité et du gaz naturel, JO C 227 E du 24.9.2002, p. 393

8. Par ailleurs, les règles régissant le service universel doivent être complétées par un certain nombre de droits de l'utilisateur et du consommateur qui ont pour but d'assurer l'efficacité du service universel. Ces droits comprennent l'accessibilité physique indépendamment du handicap ou de l'âge, la transparence et des informations complètes en ce qui concerne les tarifs, les conditions contractuelles, les indicateurs de qualité des performances et les indices de satisfaction des clients, les mécanismes de traitement des réclamations et de règlement des litiges.
9. Les exigences en matière de service universel peuvent engendrer un coût important. Il importe dès lors, lorsqu'on examine si de telles obligations devraient être maintenues ou étendues, d'envisager les autres affectations possibles des ressources concernées.
10. Au cours des deux dernières décennies, la notion de service universel s'est muée en pilier important et indispensable de la politique communautaire concernant les services d'intérêt économique général. Elle a permis de satisfaire aux obligations d'intérêt général relatives notamment à l'efficacité économique, au progrès technologique, à la protection de l'environnement, à la transparence et à l'obligation de rendre des comptes, aux droits des consommateurs et des utilisateurs et à des mesures spécifiques concernant le handicap, l'âge ou l'éducation. En outre, cette notion s'est révélée totalement compatible avec le principe de subsidiarité. Par ailleurs, l'application du concept peut se fonder sur une large participation des parties intéressées (telles que l'industrie, les petites et moyennes entreprises, les consommateurs et d'autres groupes sociaux représentatifs). Ce processus peut inclure une évaluation périodique des évolutions ultérieures.

1.2 *Continuité*

11. Un certain nombre de services d'intérêt général se caractérisent par une exigence de continuité, ce qui signifie que le fournisseur du service est tenu de veiller à ce que celui-ci soit fourni sans interruption. La continuité n'est pas toujours considérée comme une exigence indépendante, mais elle est parfois définie comme un élément de l'obligation de service universel. Il peut être dans l'intérêt commercial des fournisseurs de certains services de fournir un service ininterrompu, de sorte qu'il peut se révéler inutile d'imposer une obligation légale de continuité aux opérateurs. Au niveau national, l'exigence de continuité doit évidemment être conciliée avec le droit de grève des travailleurs et avec l'obligation de respecter l'État de droit.
12. L'obligation d'assurer un service continu ne figure pas dans l'ensemble de la législation sectorielle communautaire. Dans certains cas, la législation sectorielle communautaire prévoit expressément une obligation de continuité. C'est ainsi, par exemple, que l'article 3, paragraphe 1, de la directive 97/67/CE concernant les services postaux impose aux États membres d'assurer "une offre de services postaux de qualité déterminée fournis de manière permanente"³. Dans d'autres cas, la réglementation sectorielle ne prévoit pas d'obligation de continuité, mais elle autorise expressément les États membres à en imposer une aux fournisseurs de services.

³ Directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service, JO L 15 du 21.1.1998, p. 14

L'article 3, paragraphe 2, de la directive concernant le marché de l'électricité⁴ prévoit que *"les États membres peuvent imposer aux entreprises du secteur de l'électricité des obligations de service public, dans l'intérêt économique général, qui peuvent porter sur la sécurité, y compris la (...) régularité (...) de la fourniture (...). Ces obligations doivent être clairement définies, transparentes, non discriminatoires et contrôlables; celles-ci, ainsi que leurs révisions éventuelles, sont publiées et communiquées sans tarder à la Commission par les États membres."*

1.3. *Qualité du service*

13. La définition, le suivi et la mise en œuvre des exigences de qualité par les autorités publiques sont devenus des éléments clés de la réglementation des services d'intérêt général. Atteindre un niveau de qualité de service socialement acceptable justifie souvent des obligations de service public. Dans certains cas, la qualité est jugée si importante qu'elle motive l'instauration de l'obligation de service public et fait l'objet d'un contrôle et d'une réglementation stricts. Dans les domaines où la fourniture d'un service est confiée à un tiers, il s'avère souvent indispensable que les autorités publiques établissent des normes de qualité afin de garantir la réalisation des objectifs d'ordre public. En outre, lorsque des services sont fournis par des administrations publiques, la définition et le contrôle d'exigences de qualité peuvent contribuer à améliorer la transparence et la responsabilité. Il n'existe toutefois pas d'accord en ce qui concerne la définition générale de la qualité, si ce n'est que cette définition devrait mentionner la protection et la sécurité des utilisateurs et des consommateurs. De plus en plus, la protection de l'environnement et le développement durable sont également pris en considération au moment de définir les critères de qualité d'un service. Les objectifs qualitatifs varieront selon le secteur, en fonction de ses caractéristiques.
14. Dans les secteurs ouverts à la concurrence au niveau communautaire, la Communauté ne s'en est pas remis aux seuls mécanismes du marché pour maintenir et développer la qualité des services. Dans certains cas, la législation communautaire définit des normes de qualité. Celles-ci concernent, par exemple, les règles de sécurité, l'exactitude et la transparence de la facturation, la couverture territoriale et la protection contre l'interruption du service. Dans d'autres cas, les États membres ont le droit ou l'obligation de fixer des normes de qualité. Dans certains cas, les États membres sont également tenus de contrôler et d'imposer l'application des normes de qualité et d'assurer la publication d'informations sur les normes de qualité et les performances effectives des opérateurs. La réglementation communautaire la plus élaborée en matière de qualité est contenue dans la législation relative aux services postaux et aux services de communications électroniques.
15. En outre, la Commission a pris des mesures non réglementaires destinées à promouvoir la qualité des services d'intérêt économique général (mesures comprenant des instruments financiers, des normes européennes volontaires et l'échange de bonnes pratiques). La Communauté encourage, par exemple, la coopération volontaire entre les autorités réglementaires dans les secteurs de l'électricité et du gaz.

⁴ Directive 96/92/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 1996 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité, JO L 27 du 30.1.1997 p. 20

16. Il convient de ne pas perdre de vue, lorsqu'on examine la question de la qualité d'un service, qu'il faut mettre en balance la qualité et le coût d'un service. Il serait vain, par exemple, qu'une autorité publique impose à un prestataire l'obligation coûteuse de fournir un service de très grande qualité, alors que les consommateurs et les utilisateurs préféreraient un service de qualité moindre, mais satisfaisante à un prix moins élevé. Par ailleurs, l'imposition de normes de qualité pourrait être inutile dans les marchés vraiment concurrentiels, à condition que les consommateurs et les utilisateurs puissent choisir en connaissance de cause entre les fournisseurs de service concurrents. Cela souligne que les autorités réglementaires ont un rôle à jouer en veillant à ce que des informations adéquates et exactes soient mises à la disposition des utilisateurs et des consommateurs.

1.4 Un prix abordable

17. La notion de caractère abordable des tarifs a été définie dans le cadre de la réglementation des services de télécommunications. Elle a ensuite été introduite dans la réglementation relative aux services postaux. Il en découle qu'un service d'intérêt économique général doit être offert à un prix abordable pour être accessible à tous. L'application de ce principe d'accessibilité tarifaire contribue à la cohésion économique et sociale de l'Union européenne.
18. L'accessibilité tarifaire ne doit pas être confondue avec le principe de la tarification en fonction des coûts, auquel elle n'est pas nécessairement assimilable. De fait, le marché ne peut, dans le meilleur des cas, que proposer un prix fixé en fonction des coûts. Toutefois, si ces coûts ne sont pas jugés abordables, l'État peut décider d'intervenir pour veiller à ce que tout le monde puisse accéder au service à un prix abordable. Dans certains cas, un service sera abordable s'il est proposé gratuitement à tout le monde ou à des groupes spécifiques de personnes. Les États membres peuvent, au vu des circonstances nationales, exiger que les entreprises désignées proposent aux personnes des options ou des formules tarifaires qui diffèrent de celles offertes dans des conditions normales d'exploitation commerciale, dans le but notamment de garantir que les personnes ayant de faibles revenus ou des besoins sociaux spécifiques ne soient pas empêchées d'accéder à un service ou d'en faire usage⁵. La notion d'accessibilité tarifaire a une portée plus limitée que la notion de "prix raisonnables" qui est actuellement discutée dans le cadre de la proposition de modification des directives concernant le marché intérieur du gaz et de l'électricité. Alors que l'accessibilité tarifaire est un critère qui tient compte principalement de la situation des clients, le principe de la "tarification raisonnable" suggère de tenir compte aussi d'autres éléments.
19. La législation sectorielle en vigueur ne précise pas les critères à appliquer pour fixer des prix abordables, laissant aux États membres le soin de vérifier si les prix sont abordables. Les États membres doivent définir certains des critères à appliquer pour déterminer le caractère abordable d'un service. Ces critères pourraient avoir trait, par exemple, au taux de pénétration ou au prix d'un panier de services de base par rapport au revenu disponible de certaines catégories de clients. Enfin, lorsque le niveau d'accessibilité tarifaire aura été établi, les États membres devront veiller à ce qu'il soit réellement offert en mettant sur pied un mécanisme de contrôle des prix

⁵ Cf. article 9, paragraphe 2, de la directive 2002/22/CE

("plafonnement des prix", péréquation géographique) et/ou en accordant des subventions aux personnes concernées.

20. C'est pourquoi on pourrait examiner s'il y a lieu de continuer à développer ce concept au niveau communautaire. On pourrait par ailleurs examiner l'opportunité d'étendre ce concept à d'autres services d'intérêt économique général.

1.5 Protection des utilisateurs et des consommateurs

21. La politique des consommateurs de l'Union européenne fait partie intégrante de la stratégie politique soutenant le modèle de société européen. Son objectif prioritaire consiste à garantir l'amélioration progressive des résultats du marché intérieur dans l'intérêt des consommateurs et l'élimination des dysfonctionnements du marché préjudiciables aux consommateurs. Cela implique de garantir la transparence du marché et la loyauté des pratiques commerciales. Les règles horizontales de protection des utilisateurs et des consommateurs s'appliquent aux services d'intérêt général comme aux autres secteurs de l'économie. En outre, en raison de l'importance économique et sociale particulière de ces services, des mesures spécifiques ont été adoptées dans la législation communautaire sectorielle pour répondre aux préoccupations et aux besoins des consommateurs et des entreprises. Les droits des consommateurs et des utilisateurs sont définis dans la législation sectorielle concernant les communications électroniques, les services postaux, l'énergie (électricité, gaz), le transport et la radiodiffusion.
22. La communication de la Commission de septembre 2000⁶ fixe un certain nombre de principes qui peuvent aider à définir les besoins des citoyens en matière de services d'intérêt économique général. Ces principes comprennent un service de bonne qualité, des niveaux élevés de protection de la santé et de sécurité physique des services, la transparence (concernant, par exemple, les tarifs, les clauses contractuelles, le choix et le financement des fournisseurs), le choix du service, le choix du fournisseur, une concurrence effective entre fournisseurs, l'existence d'organismes réglementaires et de voies de recours, une représentation et la participation active des utilisateurs et des consommateurs dans le cadre de la définition des services et le choix des formes de paiement.
23. La communication a mis en évidence qu'une garantie d'accès universel, la continuité, une qualité élevée et des prix abordables sont les éléments essentiels d'une politique des consommateurs dans le domaine des services d'intérêt économique général. Elle a également souligné la nécessité de répondre aux préoccupations de nature plus générale des citoyens, telles qu'un niveau élevé de protection de l'environnement; la prise en compte des besoins spécifiques de certaines catégories de la population, telles que les personnes handicapées et les personnes à bas revenus; et une couverture territoriale complète, y compris dans des zones éloignées ou inaccessibles, pour les services essentiels.
24. En outre, les services d'intérêt général devraient respecter les droits des utilisateurs/consommateurs et les principes suivants:

⁶ JO C 17 du 19.1.2001, p. 4

- *Transparence et informations complètes*: cela implique nécessairement des informations claires et comparables sur les tarifs, les clauses contractuelles, le traitement des réclamations; et les mécanismes de règlement des litiges.
- *Santé et sécurité*: cela englobe la nécessité de garantir un niveau optimal de protection de la santé et la sécurité physique des services.
- *Autorités réglementaires indépendantes*: organismes réglementaires indépendants vis-à-vis de l'industrie, dotés de ressources suffisantes, du pouvoir de sanctionner et d'obligations claires concernant la protection des intérêts des utilisateurs et des consommateurs.
- *Représentation et participation active*: des mesures devraient être prises pour permettre la consultation systématique des représentants des consommateurs de manière à associer ces derniers à la prise de décision.
- *Recours*: systèmes de traitement rapide et abordable des réclamations et mécanismes alternatifs de règlement des litiges.

25. Si l'on se base sur les principes de protection des utilisateurs et des consommateurs identifiés dans la communication, les droits définis en faveur des utilisateurs et des consommateurs en matière de service d'intérêt général pourraient reposer sur les principes suivants:

- accès (couverture géographique complète comprenant l'accès transfrontalier, l'accès aux personnes à mobilité réduite et aux handicapés);
- prix abordables (comprenant des formules spéciales pour les personnes ayant de faibles revenus);
- sécurité (service sûr et fiable, niveau élevé de santé publique);
- qualité (y compris la fiabilité et la continuité des services ainsi que des mécanismes de compensation en cas d'insuffisance);
- choix (choix parmi un éventail de services aussi large que possible et, le cas échéant, choix du fournisseur et concurrence effective entre fournisseurs, droit de changer de fournisseur);
- transparence totale et informations des prestataires (par exemple sur les tarifs, sur les factures et sur les clauses contractuelles);
- droits d'accès aux informations recueillies par les autorités réglementaires (données sur la qualité du service, le choix et le financement des fournisseurs, le traitement des réclamations);
- sécurité et fiabilité (des services continus et fiables, y compris une protection contre l'interruption des services);
- équité (concurrence vraie et équitable);

- autorités réglementaires indépendantes (dotées de pouvoirs de sanction appropriés et d'obligations claires);
- représentation et participation active des consommateurs et des utilisateurs (dans le cadre de la définition des services et du choix des formes de paiement);
- recours (disponibilité de mécanismes de traitement des plaintes et de règlement des litiges, formules de compensation);
- clause évolutive (les droits des utilisateurs/consommateurs sont susceptibles d'évoluer en fonction de l'évolution de leurs préoccupations et de l'environnement: économie, législation, technologie);
- égalité d'accès et de traitement des utilisateurs et des consommateurs en matière d'utilisation de services transfrontaliers dans les États membres.

2. Autres obligations spécifiques

2.1. Sécurité d'approvisionnement

26. La nécessité d'assurer la fourniture continue et durable des services d'intérêt économique général impose de garantir la sécurité de fourniture ou d'approvisionnement. En règle générale, le développement du marché intérieur a entraîné une augmentation considérable du niveau de sécurité d'approvisionnement en produits et services dans la mesure où les marchés concernés fonctionnent de façon concurrentielle.
27. Dans le secteur énergétique, notamment, la question de la sécurité d'approvisionnement a fait l'objet d'un vaste débat public au niveau communautaire sur la base d'un livre vert publié par la Commission en 2001⁷. Le livre vert avait pour objectif d'amorcer un débat devant permettre de définir une stratégie à long terme de sécurité des approvisionnements énergétiques qui vise à assurer la disponibilité physique et continue des produits énergétiques sur le marché, à un prix accessible à tous les consommateurs et utilisateurs, tout en tenant compte des préoccupations environnementales et du développement durable. La Commission a présenté les résultats du débat public dans une communication publiée en juin 2002⁸. Sur la base de la consultation, la Commission a conclu dans son rapport qu'il était nécessaire d'améliorer la coordination des mesures pour garantir la sécurité des approvisionnements dans le domaine de l'énergie. Pour donner suite à son rapport, la Commission a présenté, en septembre 2002, deux propositions de directive qui contribueront à améliorer la sécurité d'approvisionnement en produits pétroliers et en gaz naturel dans l'Union européenne⁹.

⁷ Vers une stratégie européenne de sécurité d'approvisionnement énergétique, livre vert, COM(2000) 769 du 29.11.2000

⁸ Rapport final sur le Livre vert "Vers une stratégie européenne de sécurité d'approvisionnement énergétique", COM(2002) 321 du 29.6.2002

⁹ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant le rapprochement des mesures en matière de sécurité des approvisionnements en produits pétroliers, JO C 331 E du 31.12.2002, p. 249; Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel, JO C 331 E du 31.12.2002, p. 262

28. En dehors du secteur énergétique, certains services d'intérêt général peuvent également susciter des préoccupations liées à la sécurité d'approvisionnement, par exemple à cause du risque de sous-investissement à long terme dans les infrastructures ou la capacité. Cependant, le droit communautaire dérivé ne traite généralement pas cette question. En ce qui concerne le secteur des télécommunications, la Commission a proposé une stratégie globale pour garantir la sécurité des réseaux de communications électroniques¹⁰. Il peut dès lors s'avérer utile d'examiner s'il existe d'autres secteurs où la question de la sécurité d'approvisionnement devrait être abordée de manière spécifique. Toute évaluation doit toutefois tenir compte du fait que des mesures additionnelles spécifiques visant à améliorer la sécurité d'approvisionnement occasionnent d'ordinaire un surcoût économique. Il convient donc de veiller à ce que le coût de toute action proposée pour améliorer la sécurité d'approvisionnement ne soit pas supérieur aux avantages escomptés¹¹.

2.2. *Accès au réseau et interconnexion*

29. S'agissant de monopoles naturels caractérisés par des coûts non récupérables importants, des rendements d'échelle croissants et un coût moyen décroissant, il est particulièrement difficile d'accéder au marché. De tels services sont traditionnellement fournis au moyen de technologies stables et durables. En pareils cas, la simple application des règles ordinaires (par exemple, des règles de concurrence ou des règles relatives aux marchés publics) peut s'avérer insuffisante et il conviendra donc de la compléter par une surveillance (réglementation) sectorielle plus stricte et continue, la portée minimale de celle-ci étant dans de nombreux cas précisée dans la législation communautaire.

30. Un certain nombre des industries concernées sont des industries de réseau dans lesquelles un accès équitable - en particulier des nouveaux arrivants - aux réseaux existants (par exemple au réseau de distribution d'électricité, au réseau de télécommunications ou aux voies ferrées) sera souvent une condition indispensable pour réussir à se faire une place sur les marchés en aval¹². La Communauté a traité le problème de l'accès de quatre grandes façons:

(1) en maintenant un opérateur historique intégré verticalement, auquel est accordé le droit exclusif de fournir des services. C'était le mode d'organisation classique de ces industries lorsque la Communauté a vu le jour. Dans la plupart des industries de réseau, cette forme d'organisation est aujourd'hui interdite par une législation communautaire spécifique. Elle reste autorisée pour l'eau; les autobus/métros/chemins de fer légers et pour des parties résiduelles des secteurs de l'électricité, du gaz et de la poste. Dans le secteur des autobus/métros/chemins de fer légers, il n'est pas prévu que les autorités publiques doivent séparer l'exploitation de l'infrastructure de la fourniture de services de transport de voyageurs et elles pourront continuer d'accorder des droits

¹⁰ COM(2001) 298

¹¹ Cf. le document de travail des services de la Commission intitulé "Sécurité d'approvisionnement, situation actuelle au niveau de l'Union européenne", SEC(2002) 243 du 28.2.2002

¹² Par ailleurs, de nombreux marchés de services d'intérêt général ne sont ouverts que depuis peu à la concurrence et les opérateurs historiques gardent souvent une position dominante sur leur marché national pendant un certain temps. Il est donc nécessaire d'assurer un certain degré de supervision et de contrôle réglementaires pour éviter tout abus de pouvoir de marché

exclusifs à des opérateurs, à condition que ces droits soient accordés à la suite d'un appel d'offres;

- (2) en maintenant un opérateur historique intégré verticalement et en l'obligeant à ouvrir son infrastructure aux concurrents. La législation communautaire impose aux opérateurs historiques de permettre aux concurrents d'accéder à la boucle locale dans le secteur des télécommunications, au réseau de distribution d'électricité et aux gazoducs (tant au niveau du transport qu'à celui de la distribution) dans les marchés de l'énergie ainsi qu'aux réseaux ferroviaires nationaux pour les services internationaux;
- (3) en permettant à des concurrents intégrés verticalement de créer en parallèle leur propre infrastructure. Cette approche a été retenue pour les télécommunications, les services postaux, l'aviation [et la radiodiffusion]¹³;
- (4) en dissociant les fonctions d'opérateur et de gestionnaire de l'infrastructure. C'est l'approche qui a été retenue jusqu'ici dans le cas de l'accès au réseau d'électricité et au réseau ferroviaire¹⁴. La Commission a également proposé d'adopter cette approche pour le gaz et sa proposition a été approuvée par le Conseil "Énergie".

31. Il n'existe manifestement pas d'approche unique idéale en matière de réglementation des industries de réseau. Les choix sont faits en fonction des caractéristiques de chaque industrie. Le tableau publié ci-dessous montre comment la réglementation communautaire règle la question de l'accès en tenant compte des spécificités des industries concernées et du degré de libéralisation.

	Électricité et gaz	Chemins de fer nationaux	Autobus/métros/chemins de fer légers	Transport aérien	Télécommunications (ligne fixe)	Télécommunications (téléphonie mobile)	Poste
Les concurrents créent-ils des réseaux d'infrastructures concurrents?	Peu dans la pratique	Non	À quelques endroits	Oui	Oui, mais seulement dans certains É.M.	Oui	Oui
Les gestionnaires de l'infrastructure peuvent-ils aussi être opérateurs?	Non (nouvelles directives imposeront séparation juridique)	Non (droit communautaire impose fonctions de répartition et de tarification indépendantes)	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui

¹³ Dans les autres secteurs, cette option n'est intéressante ni techniquement ni économiquement.

¹⁴ Le gestionnaire de l'infrastructure et l'opérateur peuvent faire partie de la même entité juridique, mais le processus de répartition de la capacité sur le réseau et de tarification de l'utilisation du réseau doit être accompli par un organisme qui est indépendant de toute entreprise ferroviaire sur les plans juridique, organisationnel et décisionnel (cf. directive 2001/14/CE, JO L 75 du 15.3.2001, p. 29)

Le droit communautaire dérivé empêche-t-il les États membres d'accorder un droit exclusif à un opérateur?	Oui (clients autres que ménages pour 2004, tous clients pour 2007)	Oui (marchandises) Non (voyageurs nationaux)	Non (exception: services de bus internationaux)	Oui, sauf sur certaines routes, où des obligations de service public sont imposées	Oui	Oui	Oui/non (limites de poids/prix)
Mode de sélection habituel des opérateurs lorsqu'il y a des droits exclusifs	Opérateur historique	Opérateur historique (la Commission veut changer cette situation)	Opérateur historique (la Commission veut changer cette situation)	Par appel d'offres ouvert	Sans objet	Sans objet	Opérateur historique
En l'absence de droits exclusifs, le volume des services fournis par les opérateurs est-il soumis à des limites de capacité?	Oui, en cas d'encombrement du réseau	Oui	Sans objet	Oui	Non	Oui	Non
Si oui, comment la capacité est-elle répartie?	Gestionnaire du réseau de transport séparé, avec règles de gestion de l'encombrement du réseau pour l'électricité	Gestionnaire de l'infrastructure/ organisme de répartition indépendant	Sans objet	Droits acquis; Mécanismes de marché informels; coordinateurs des créneaux horaires	Sans objet	Concours de beauté Ventes aux enchères de spectres Répartition administrative	Sans objet
Que perçoivent les gestionnaires de l'infrastructure?	Récupération des coûts	Coût marginal (définition stricte) + subvention publique	Accès fermé aux tiers	Récupération des coûts	Les coûts suivant une méthode nationale, plus une marge bénéficiaire	Tarification des fournisseurs de services sur une base "retail minus" (prix de détail moins marge bénéficiaire)	La tarification doit être en rapport avec les coûts pour les services transfrontaliers
Les autorités publiques interviennent-elles dans le développement de nouvelles infrastructures?	Normalement réglementé	Réglementé et subventionné	Réglementé et subventionné	Approche commerciale	Approche commerciale	Approche commerciale	Approche commerciale, sauf pour le secteur réservé

32. Lorsque les coûts non récupérables sont peu importants, l'intervention publique peut être réduite. Des contrats de courte durée peuvent être conclus avec un fournisseur unique et une évaluation de la qualité par les clients sera prise en considération dans le cadre de l'évaluation des performances du fournisseur .
33. Les directives relatives aux marchés publics ou les dispositions générales du traité peuvent entraver la mise en œuvre de chacune des approches susmentionnées. La sélection transparente et non discriminatoire (par le biais ou non d'un appel d'offres) du fournisseur unique - qui jouira de droits exclusifs/spéciaux - garantit la fourniture du meilleur service au surcoût net le plus bas.
- 2.3 *Obligations visant à garantir le pluralisme des médias*
34. Depuis le milieu des années 1980, les États membres élaborent une législation en ce qui concerne la propriété des médias. La législation mise en place limite généralement les prises de participations majoritaires dans les sociétés de médias et empêche le contrôle simultané de plusieurs sociétés ou la participation simultanée à plusieurs sociétés. L'objectif de ces dispositions législatives est de protéger la liberté d'expression et de veiller à ce que les médias reflètent la diversité de vues et d'opinions qui caractérise une société démocratique.
35. Si la protection du pluralisme des médias est essentiellement la mission des États membres, il appartient à la Communauté de tenir dûment compte de cet objectif dans le cadre de ses politiques. Actuellement, le droit communautaire dérivé ne contient aucune disposition visant expressément à garantir le pluralisme des médias. Toutefois, le droit communautaire autorise l'application de garanties nationales en ce qui concerne le pluralisme des médias. Cela ressort clairement, par exemple, de l'article 21, paragraphe 3, du règlement relatif aux concentrations, qui prévoit expressément la possibilité de prendre des mesures nationales pour sauvegarder la pluralité des médias nonobstant les règles communautaires en matière de concentrations ou de l'article 8 de la directive-cadre relative aux communications électroniques¹⁵, qui dispose que les autorités réglementaires nationales peuvent contribuer au pluralisme dans les médias.
36. En décembre 1992, la Commission a publié un livre vert¹⁶ destiné à lancer un débat public sur la nécessité d'une action communautaire dans ce domaine. Les différentes possibilités envisagées dans le livre vert de la Commission consistaient à ne pas mener d'action, à proposer une recommandation visant à améliorer la transparence et à proposer une législation communautaire harmonisant les restrictions nationales en matière de propriété des médias. Le débat n'a pas permis de tirer des conclusions opérationnelles claires et la Commission n'a pris aucune initiative officielle particulière.
37. Dix ans plus tard, compte tenu de la poursuite de la concentration dans le secteur des médias et de la prolifération des médias électroniques, la protection du pluralisme des médias reste d'actualité, y compris dans le contexte du Protocole d'Amsterdam

¹⁵ Directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (directive "cadre"), JO L 108 du 24.4.2002, p. 33

¹⁶ Pluralisme et concentration des médias dans le marché intérieur - Évaluation de la nécessité d'une action communautaire, Livre vert de la Commission, COM(92) 480 du 23.12.1992

sur le système de radiodiffusion publique¹⁷. Reste à savoir si la Commission devrait reconsidérer de manière plus approfondie la nécessité de mener une action communautaire dans ce domaine, les avis portant sur cette question étant les bienvenus.

II. INSTRUMENTS POLITIQUES

1. Organisation de l'intervention réglementaire

1.1. Réglementation communautaire et autorités réglementaires nationales (ARN)

38. Le droit communautaire et national primaire et secondaire contient les règles fondamentales applicables aux marchés des services d'intérêt général. Il serait toutefois insuffisant, pour garantir la réalisation des objectifs de réglementation, de s'appuyer exclusivement sur l'application de la législation et sur le mécanisme habituel de mise en œuvre de celle-ci. Par ailleurs, la législation communautaire impose dans certains cas aux États membres de désigner une ou plusieurs "autorités réglementaires nationales" qui sont chargées des fonctions réglementaires. C'est le cas pour les communications électroniques, les services postaux, les chemins de fer et le transport aérien. En ce qui concerne l'électricité et le gaz, la proposition de la Commission de mars 2001 et ses propositions modifiées de juin 2002 prévoient l'obligation pour les États membres de désigner "*un ou plusieurs organes compétents en tant qu'autorités réglementaires*" nationales. En ce qui concerne les services qui ne relèvent pas d'un régime réglementaire général au niveau communautaire, certains États membres ont décidé d'instituer une autorité réglementaire; c'est le cas, par exemple, du Royaume-Uni dans le secteur de l'eau (OFWAT).
39. Les dispositions institutionnelles détaillées concernant l'autorité réglementaire nationale requise par la législation communautaire sont laissées à la discrétion des États membres. Il peut donc s'agir d'un organisme existant ou du ministère responsable du secteur, approche adoptée par un certain nombre d'États membres. Cette approche s'est révélée poser problème dans certains cas en ce qui concerne l'indépendance de l'autorité réglementaire nationale lorsque l'État membre conserve la propriété ou le contrôle des entreprises actives dans le secteur concerné. La directive-cadre relative aux communications impose en pareil cas "*la séparation totale et effective de la fonction de réglementation, d'une part, et des activités inhérentes à la propriété ou à la direction de ces entreprises, d'autre part*". Il est exceptionnel qu'un ministère soit désigné en tant qu'autorité réglementaire prédominante responsable de toutes les décisions de réglementation. L'importance et la nature permanente et complexe des missions de réglementation requièrent généralement les compétences et l'indépendance d'un organisme réglementaire sectoriel¹⁸. La plupart des États membres ont désigné un tel organisme dans les

¹⁷ Cf. le Protocole sur le système de radiodiffusion publique dans les États membres, annexé au traité CE par le traité d'Amsterdam

¹⁸ Une définition de l'autorité réglementaire sectorielle figure dans la décision 2002/627/CE de la Commission du 29 juillet 2002 instituant le groupe des régulateurs européens dans le domaine des réseaux et services de communications, JO L 200 du 30.7.2002: «Aux fins de la présente décision, on entend par: "autorité réglementaire nationale concernée", l'autorité publique établie dans chaque État membre pour superviser l'interprétation et la mise en oeuvre journalières des dispositions des directives relatives aux réseaux et aux services de communications électroniques, telle qu'elle est définie dans la directive "cadre"»

secteurs concernés, y compris les secteurs de l'électricité et du gaz pour lesquels la législation communautaire existante n'impose pas encore la désignation d'une autorité réglementaire nationale.

40. Il convient toutefois de noter que même lorsqu'une autorité réglementaire sectorielle existe, le gouvernement - c'est-à-dire le ministère compétent - conserve souvent la responsabilité de certaines décisions réglementaires. Il est actuellement exceptionnel que l'autorité réglementaire sectorielle soit responsable de toutes les questions de réglementation. De telles autorités réglementaires sont le plus fréquentes dans le secteur des communications et, dans une moindre mesure, dans ceux de l'énergie et de la poste, tandis que le ministère et les agences de l'aviation civile et des chemins de fer se répartissent d'ordinaire les responsabilités dans les domaines de l'aviation et des chemins de fer. Dans le secteur de l'eau, l'office britannique OFWAT est habilité à réglementer les prix et le niveau de service à atteindre, tandis que les agences de l'eau françaises pourraient être considérées comme des autorités réglementaires dans le domaine de l'environnement, étant donné qu'elles perçoivent des redevances environnementales.
41. La principale caractéristique d'un organisme réglementaire sectoriel réside dans son indépendance par rapport aux opérateurs du secteur concerné. Il s'agit d'une condition essentielle pour éviter tout conflit d'intérêts et garantir l'impartialité de l'organisme réglementaire¹⁹, c'est pourquoi elle est mentionnée dans la législation communautaire chaque fois que celle-ci impose la désignation d'une autorité réglementaire nationale. Les États membres ont instauré des règles plus précises afin de garantir cette indépendance; c'est ainsi, par exemple, qu'il est interdit au personnel de l'autorité réglementaire de détenir des actions de sociétés du secteur.
42. Les autorités réglementaires sectorielles jouissent également d'une très grande indépendance à l'égard du gouvernement. Dans la plupart des cas, ce dernier désigne le chef et les membres de l'autorité réglementaire et il détermine les objectifs généraux de celle-ci²⁰. Toutefois, les autorités réglementaires ne reçoivent normalement pas d'instructions gouvernementales lorsqu'elles ont des décisions à prendre; par ailleurs, il peut être spécifiquement exigé des membres de l'autorité qu'ils aient une bonne connaissance des règles applicables au secteur. Cela accroît l'impartialité de l'autorité et favorise la continuité des approches réglementaires. Certaines autorités réglementaires financent leurs budgets au moyen de sources de revenus autonomes, par opposition au budget général administré par le gouvernement, ce qui favorise leur indépendance.
43. Il convient de noter que la notion d'indépendance ne s'oppose pas à l'obligation de rendre compte des performances. Les autorités réglementaires doivent régulièrement rendre des comptes au gouvernement et/ou au Parlement et, surtout, les parties concernées peuvent faire appel de leurs décisions devant les tribunaux. D'autre part, les possibilités de recours doivent être proportionnelles. Si un différend bloque l'application effective des décisions des autorités réglementaires durant des années, l'objectif de réglementation ne sera pas atteint. C'est pourquoi, dans un certain

¹⁹ Cf. CJCE, Affaire C-202/88, France contre Commission [1991] Rec. I-1223, para. 51, 52; Affaire C-91/94, Thierry Tranchant [1995] Rec. I-3911, para. 18, 19

²⁰ Dans certains cas, notamment dans celui des communications électroniques, les objectifs généraux de "l'autorité réglementaire nationale" sont précisés dans la législation communautaire

nombre de cas, les appels dirigés contre les décisions de l'autorité réglementaire ne sont pas suspensifs.

44. Avant de prendre des décisions, les autorités réglementaires doivent consulter les parties intéressées et le public afin de s'assurer que tous les éléments importants sont pris en compte. Autre point tout aussi important: les autorités réglementaires sont tenues de consulter les autres autorités publiques, telles que les autorités de la concurrence et les organismes de protection des consommateurs, et de coordonner leur action avec les leurs, afin de garantir la compatibilité et la cohérence des décisions prises.
45. Afin de s'acquitter de leur mission efficacement, les autorités réglementaires se basent souvent sur des informations que seules les entreprises réglementées peuvent leur fournir. C'est pourquoi les autorités réglementaires sont d'ordinaire habilitées à exiger que ces entreprises leur communiquent, dans un certain délai, toute information nécessaire à l'accomplissement de cette mission. Lorsqu'il s'agit d'informations délicates sur le plan commercial, les autorités réglementaires sont tenues de respecter les règles de confidentialité des informations commerciales. Pour pouvoir réglementer les tarifs d'accès au réseau, par exemple, l'autorité réglementaire doit disposer d'informations fiables et complètes sur les coûts supportés par les opérateurs du réseau.
46. Les pouvoirs et responsabilités des autorités réglementaires des États membres varient en fonction des secteurs et de la législation nationale, y compris pour ce qui concerne la répartition des tâches entre l'autorité réglementaire sectorielle et le ministère compétent. Cette répartition des tâches dépend dans une large mesure des traditions juridiques et administratives nationales des États membres. Certaines responsabilités fondamentales sont toutefois communes à la quasi-totalité des autorités réglementaires des secteurs concernés. La réglementation des conditions et modalités d'accès aux réseaux existants et la réglementation des prix de détail, visant à exclure tout abus de position dominante dans le marché, en sont probablement les exemples les plus importants. À cet égard, l'action des autorités réglementaires complète celle des autorités de la concurrence: tandis que ces dernières appliquent les règles de concurrence générales à un secteur spécifique en prenant des mesures a posteriori, c'est-à-dire lorsque un abus a eu lieu, les premières interviennent généralement a priori en fixant des règles destinées à limiter dès le départ le risque d'abus²¹.
47. D'ordinaire, l'acte législatif concerné définit les obligations relatives à la fourniture du service universel. Toutefois, les autorités réglementaires jouent souvent un rôle important en précisant et en mettant en oeuvre ces règles. Par exemple, lorsque le prestataire d'un service universel reçoit une compensation en échange de la fourniture

²¹ Il convient de noter que les responsabilités des autorités de la concurrence et des autorités réglementaires se chevauchent jusqu'à un certain point. Une tarification inadéquate peut être incompatible avec les règles fixées par l'autorité réglementaire et constituer simultanément un abus de position dominante au sens des règles de concurrence. Il est dès lors important que les rôles respectifs des autorités réglementaires et des autorités de la concurrence soient clairs dans la pratique. En règle général, on peut dire que l'autorité réglementaire applique des règles sectorielles qui rendront souvent inutile toute intervention de l'autorité de la concurrence. Par ailleurs, il incombe à l'autorité de la concurrence d'intervenir lorsque l'autorité réglementaire n'est pas habilitée à faire respecter les règles de concurrence horizontales ou qu'elle omet d'intervenir

de ce service, les règles générales de calcul des coûts et le mécanisme de financement sont généralement déterminés par le Parlement ou le ministère compétent, mais la mise en oeuvre de ces règles est assurée par l'autorité réglementaire.

48. Un élément important de la notion de service universel réside dans le caractère abordable des prix pour les utilisateurs et consommateurs finaux. Lorsque c'est nécessaire pour atteindre cet objectif, des mesures de réglementation des prix sont appliqués par les autorités réglementaires. Étant donné que c'est en principe le marché qui doit déterminer le prix, ces mesures prennent d'ordinaire la forme de prix maximums, lesquels existent dans de nombreux États membres, notamment dans le secteur de l'électricité. Toutefois, la réglementation des prix peut également prendre la forme de prix minimums, pour éviter tout comportement prédateur de la part des acteurs dominants (par exemple, dans le secteur des communications).
49. Les autorités réglementaires jouent souvent un rôle particulièrement important, du point de vue des consommateurs ou des utilisateurs, en élaborant et en appliquant des normes impératives de sécurité et de qualité de service. Celles-ci sont importantes pour répondre aux attentes concernant, entre autres, le choix, la transparence (y compris tarifaire), les prix abordables, la qualité, la sécurité et la fiabilité. Il est essentiel que les consommateurs et les utilisateurs disposent de mécanismes de recours appropriés lorsque les opérateurs ne respectent pas ces normes.
50. L'octroi de licences est un instrument important pour assurer le respect des normes impératives. Si un opérateur ne respecte pas les normes fixées par l'autorité réglementaire, et mentionnées dans la licence qui lui a été accordée, l'autorité précitée peut lui retirer la licence. D'autres instruments, tels que les sanctions, peuvent être utilisés pour faire respecter les règles.
51. Les consommateurs et les utilisateurs doivent avoir la possibilité d'introduire des réclamations, par exemple en cas de non-respect des normes du type de celles précitées par un opérateur. Ces réclamations sont généralement traitées par l'autorité réglementaire et la législation impose dans de nombreux cas à ladite autorité de prendre une décision rapidement (c'est-à-dire dans un certain délai).
52. Certaines autorités réglementaires s'emploient également à communiquer systématiquement les informations concernant le marché aux consommateurs²², alors que, dans la plupart des cas, cette tâche est laissée aux associations de consommateurs. Outre les responsabilités fondamentales précitées des autorités réglementaires, un grand nombre d'États membres confient d'autres tâches à ces dernières, notamment la mise en oeuvre de la politique sociale et environnementale dans le secteur de l'énergie²³ et la planification à long terme destinée à garantir la sécurité d'approvisionnement en électricité et en gaz²⁴. L'attribution de ces tâches supplémentaires résulte généralement de circonstances nationales spécifiques. Dans

²² C'est le cas, par exemple, des autorités réglementaires britannique et danoise; dans le domaine des communications, la législation communautaire prévoit que les autorités réglementaires doivent faciliter la mise à disposition d'informations pour permettre aux consommateurs de choisir (articles 21 et 22 de la directive 2002/22/CE concernant le service universel)

²³ Par exemple, au Royaume-Uni et en Suède

²⁴ Par exemple, en Belgique

de nombreux cas, les autorités réglementaires se voient confier ces tâches en raison de leur compétences technique et de leur connaissance du secteur.

1.2 Dispositif de coopération institutionnelle au niveau communautaire

53. Les autorités réglementaires sectorielles sont instituées par les États membres et elles réglementent le marché national du secteur concerné. Toutefois, les marchés nationaux font partie du marché intérieur communautaire et les décisions réglementaires prises par les autorités nationales ont souvent des répercussions sur les transactions transfrontalières. Il est dès lors nécessaire d'assurer une certaine cohérence entre les approches réglementaires nationales pour éviter les distorsions découlant d'approches différentes, qui pourraient avoir un effet négatif sur le fonctionnement du marché intérieur. La législation communautaire concernant les chemins de fer et les communications contient une disposition imposant expressément aux autorités réglementaires de coordonner leurs principes décisionnels²⁵.
54. À l'heure actuelle, un certain nombre de dispositions organisationnelles visant à encourager la cohérence réglementaire existent dans les secteurs concernés.

Dans une série de secteurs, des associations européennes ont été créées pour regrouper les autorités réglementaires des États membres et, souvent, de pays tiers. Citons les exemples suivants.

- Le Conseil des autorités réglementaires européennes dans le domaine de l'énergie (*CEER*) sert de lieu de contact entre les autorités réglementaires et la direction générale "Énergie et transports" de la Commission européenne. Il entretient d'étroites relations de travail avec les autorités réglementaires d'Amérique du Nord et des pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne. Le CEER a concentré ses travaux sur des questions liées aux transactions transfrontalières et il participe activement au processus réglementaire de Florence et au processus réglementaire de Madrid (voir *infra*).
- Le Comité européen de réglementation postale (*CERP*) se compose de représentants des autorités réglementaires des services postaux des pays membres de la Conférence européenne des administrations des postes et des télécommunications (CEPT), à savoir les pays de l'Union européenne et les pays candidats, les pays AELE et d'autres pays comme l'Albanie et la Fédération de Russie. Le CERP examine des questions de nature réglementaire et opérationnelle afférentes à la poste et il facilite les contacts avec les organismes compétents afin d'élaborer une stratégie commune susceptible de déboucher, s'il y a lieu, sur des propositions et des recommandations.
- L'organisation Joint Aviation Authorities (JAA), qui regroupe les administrations nationales de l'aviation civile, a élaboré des normes et des procédures communes en matière de sécurité et de réglementation dans la plupart des domaines de l'aviation civile. Ces normes ne sont pas impératives, sauf lorsqu'elles sont transposées en droit communautaire ou national.

²⁵

Article 31 de la directive 2001/14/CE et article 7, paragraphe 2, de la directive-cadre relative aux communications

55. Une forme unique de coordination et de coopération entre les autorités réglementaires nationales existe dans les domaines de l'électricité et du gaz. Deux organismes réglementaires, à savoir le *Forum de Madrid* et le *Forum de Florence*, ont été créés pour permettre à l'ensemble des parties de parvenir à des accords sur des questions concernant les transactions transfrontalières dans les secteurs du gaz et de l'électricité. Ces forums, qui sont présidés par la Commission, réunissent les autorités réglementaires nationales du secteur de l'énergie et d'éminents représentants des États membres, de l'industrie et des consommateurs. Les décisions prises par les forums ne sont pas à proprement parler impératives, mais elles sont prises pour autant que les autorités réglementaires nationales les appliquent au niveau national²⁶. Les limites des deux forums sont toutefois devenues de plus en plus évidentes, en particulier lorsqu'il s'agit de prendre des décisions sur des questions controversées. C'est pourquoi la Commission a présenté, en mars 2001, une proposition de règlement relatif aux échanges transfrontaliers d'électricité prévoyant une procédure de comitologie pour les questions qui ont été examinées dans le cadre du Forum de Florence.

56. Des groupements européens d'autorités réglementaires

Depuis peu se développe un nouveau mode d'engagement des autorités réglementaires nationales au niveau communautaire: des groupes européens d'autorités réglementaires sont constitués afin de renforcer et d'officialiser le rôle des autorités réglementaires sectorielles au niveau de l'Union européenne. Contrairement aux comités de comitologie, ces groupes doivent être composés des autorités réglementaires nationales du secteur concerné. Ce mode de coopération a par exemple été examiné en détail dans le "rapport Lamfalussy" sur le futur processus législatif et réglementaire applicable aux marchés européens des valeurs mobilières, en vue d'élaborer un nouveau processus plus efficace de réglementation. En ce qui concerne les services d'intérêt économique général, un "groupe des régulateurs européens" a récemment été institué par décision de la Commission²⁷ dans le domaine des communications électroniques. La mission de ce groupe est: (a) de conseiller et d'assister la Commission dans la consolidation du marché intérieur des réseaux et des services de communications électroniques; (b) de servir d'interface entre les autorités réglementaires nationales et la Commission; et (c) de contribuer à l'application cohérente du cadre réglementaire dans tous les États membres.

57. Réagissant à une proposition formulée par le Parlement européen, la Commission suggère, dans ses propositions modifiées pour l'achèvement du marché intérieur de l'énergie, d'instituer un groupe comparable des autorités réglementaires dans les secteurs du gaz et de l'électricité.

58. Comitologie

Dans la plupart des secteurs concernés, la législation communautaire prévoit des procédures de comité en vue de préciser les modalités de mise en oeuvre des règles contenues dans la législation communautaire de base. Conformément à un schéma

²⁶ Des informations complémentaires sur le Forum de Florence et sur le Forum de Madrid sont disponibles aux adresses suivantes:

http://europa.eu.int/comm/energy/en/elec_single_market/florence/index_en.html;

http://europa.eu.int/comm/energy/en/gas_single_market/madrid.html

²⁷ JO L 200 du 30.7.2002, p. 38

commun à ces différentes procédures, la Commission adopte des décisions après avoir consulté soit un comité consultatif, soit un comité de réglementation composé des représentants des États membres. Les questions examinées sont souvent celles qui ont une importance particulière pour les transactions transfrontalières (par exemple: normes de qualité des services postaux transfrontaliers et interopérabilité ferroviaire). Des comités de comitologie ont été institués pour les communications, les services postaux, les chemins de fer et le transport aérien. Il convient de noter qu'il appartient aux États membres de déterminer leur mode de représentation au sein de ces comités, de sorte que la présence de l'autorité réglementaire sectorielle n'y est pas garantie. Toutefois, dans la pratique, les États membres font généralement intervenir les autorités réglementaires dans la procédure lorsqu'il en existe. Dans le domaine de l'électricité, les propositions de la Commission concernant l'achèvement du marché intérieur de l'énergie prévoient une procédure de comité pour les questions importantes pour la fourniture transfrontalière d'électricité.

1.3. Est-il nécessaire de créer des autorités réglementaires européennes?

59. Il n'existe actuellement aucune autorité réglementaire européenne dans les secteurs concernés. Toutefois, l'idée de créer un tel organisme pour certains secteurs, notamment celui des communications²⁸, au niveau européen a été creusée pendant un certain temps. Dans le secteur aérien, par exemple, le Conseil a récemment décidé, sur la base d'une proposition de la Commission, de créer une Agence européenne de la sécurité aérienne (EASA). Cette agence aidera la Commission à adopter des normes communes de sécurité et de protection de l'environnement dans le secteur du transport aérien dans le cadre d'une procédure de comité. Elle sera également responsable de la navigabilité et de la certification environnementale des produits aéronautiques conçus ou utilisés dans les États membres. Jusqu'à présent, ces missions étaient accomplies par les autorités nationales de l'aviation civile. Dans le cadre (limité) des missions précitées, la nouvelle agence pourra être considérée comme une autorité réglementaire européenne. Dans son second paquet ferroviaire de janvier 2002, la Commission a proposé l'institution d'une Agence ferroviaire européenne. Cette agence n'aurait toutefois aucune fonction réglementaire directe. Cela étant, l'agence aurait, dans certains domaines, un rôle consultatif comparable à celui joué par le "groupe des régulateurs européens" dans le domaine des communications.

2. Financement des services d'intérêt général

60. Alors que la viabilité d'un nombre important de services d'intérêt économique général peut être assurée par les mécanismes de marché uniquement, certains services d'intérêt général ont besoin d'un mode de financement spécifique pour atteindre l'équilibre financier.
61. En règle générale, la législation communautaire n'impose pas de mode particulier de financement des services d'intérêt général et il appartient aux États membres de définir la manière de financer ces services. Néanmoins, quel que soit le mode de financement retenu, celui-ci doit être conforme aux règles de concurrence et aux

²⁸ Cf. les deux études indépendantes effectuées pour le compte de la Commission: Eurostrategies/Cullen International, *The possible added value of a European Regulatory Authority for Telecommunications*, déc. 1999; Nera & Denton Hall, *Issues Associated with the Creation of a European Regulatory Authority for Telecommunications*, mars 1997

règles relatives aux aides publiques ainsi qu'aux règles du marché intérieur contenues dans le traité. En tout état de cause, le traité autorise que les fournisseurs de services d'intérêt économique général perçoivent une compensation pour le surcoût découlant de l'accomplissement d'une mission de service public. Toute compensation excédant le montant nécessaire au paiement de la mission de service public est en principe contraire au traité.

62. Les modes de financement peuvent revêtir des formes diverses, telles que le financement direct par le budget de l'État, le versement de contributions par les opérateurs, l'octroi de droits spéciaux ou exclusifs, la péréquation tarifaire ou, dans le cas de services sociaux non marchands, le financement solidaire.

(a) *Compensation directe par le budget d'un État membre*

Les services d'intérêt général peuvent être soutenus financièrement par le biais d'une compensation directe imputable sur le budget d'un État membre. Cette compensation peut être accordée sous forme de paiements directs au fournisseur du service ou sous forme d'autres avantages financiers, telles des exonérations fiscales qui réduisent les recettes budgétaires de l'État membre. Dans certains cas, la compensation directe accordée par un État membre peut être complétée par un financement communautaire fondé sur le principe du cofinancement (par exemple, dans le cadre des fonds structurels).

La compensation directe répartit la charge du financement d'un service public entre tous les contribuables. Ce mode de financement ne crée pas d'entrave à l'accès au marché et il est soumis au contrôle parlementaire dans le cadre de la procédure budgétaire des États membres.

(b) *Contributions versées par les opérateurs*

Les États membres peuvent également prévoir que le coût net de la fourniture d'un service d'intérêt général doit être répercuté sur ceux qui bénéficient du service au moyen de taxes prélevées sur les entreprises. Cette possibilité est expressément prévue par la législation communautaire relative aux télécommunications et aux services postaux.

En pareil cas, les États membres doivent veiller à ce que la méthode de répartition du prélèvement entre les entreprises repose sur des critères objectifs et non discriminatoires et respecte le principe de proportionnalité. Ce principe n'empêche pas les États membres d'exempter de contribution les nouveaux arrivants dont la part de marché n'est pas encore significative. Les mécanismes de financement doivent avoir pour but d'assurer la participation des acteurs du marché au seul financement des obligations de service universel, et non à des activités qui ne seraient pas directement liées à la fourniture du service universel. Les mécanismes de financement doivent, dans tous les cas, respecter les principes du droit communautaire et, en particulier dans le cas de mécanismes de répartition du financement, ceux de la non-discrimination et de la proportionnalité.

Le coût net des obligations de service universel peut être réparti entre toutes les entreprises ou certains groupes spécifiés d'entreprises. Les autorités réglementaires nationales doivent s'assurer que les entreprises bénéficiant d'un financement

fournissent des informations suffisamment détaillées sur les coûts spécifiques à financer afin de justifier leur demande. Il existe des éléments incitant les opérateurs désignés à relever le coût net évalué des obligations de service public. En conséquence, les États membres doivent garantir une transparence effective et vérifier les montants correspondants au financement des obligations de service universel.

En outre, la directive 2002/22/CE concernant le service universel dans le domaine des communications électroniques prévoit que les régimes des États membres relatifs au calcul du coût et au financement des obligations de service universel doivent être communiqués à la Commission pour vérification de leur compatibilité avec le traité. Par ailleurs, le considérant 21 de ladite directive prévoit qu'un "mécanisme de financement doit être conçu de manière telle que les consommateurs et les utilisateurs d'un État membre ne contribuent pas à la couverture des coûts du service universel dans un autre État membre, par exemple lorsqu'ils effectuent des appels d'un État membre à l'autre".

(c) *Droits spéciaux et exclusifs*

Dans certains cas, les États membres accordent des droits spéciaux ou exclusifs destinés à garantir la viabilité financière du fournisseur d'un service d'intérêt économique général. L'octroi de tels droits n'est pas en soi incompatible avec le traité. La Cour de justice a estimé²⁹ que l'article 86, paragraphe 2, du traité "*permet ainsi aux États membres de conférer à des entreprises, qu'ils chargent de la gestion de services d'intérêt économique général, des droits exclusifs qui peuvent faire obstacle à l'application des règles du traité sur la concurrence, dans la mesure où des restrictions à la concurrence, voire une exclusion de toute concurrence, de la part d'autres opérateurs économiques, sont nécessaires pour assurer l'accomplissement de la mission particulière qui a été impartie aux entreprises titulaires des droits exclusifs*". Toutefois, les États membres doivent veiller à ce que ces droits soient compatibles avec les règles du marché intérieur et à ce qu'ils n'incitent pas l'opérateur concerné à exploiter de façon abusive une position dominante, au sens de l'article 82 du traité. De manière générale, les droits exclusifs ou spéciaux ne peuvent limiter la concurrence sur certains marchés que dans la mesure où ils sont nécessaires à l'accomplissement d'une mission particulière de service public.

En outre, la faculté des États membres d'accorder des droits spéciaux ou exclusifs aux fournisseurs de services d'intérêt général peut également être restreinte par la législation sectorielle communautaire³⁰.

(d) *Péréquation tarifaire*

²⁹ CJCE, affaire C-320/91, arrêt du 17 mai 1993, Corbeau, [1993] I-2533 (point 14)

³⁰ Cf. article 2, paragraphe 1, de la directive 2002/77/CE du 16 septembre 2002 relative à la concurrence dans les marchés des réseaux et des services de communications électroniques, JO L 249 du 17.9.2002, p. 21; article 7, paragraphe 1, de la directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service, JO L 15 du 21.1.1998, p. 14

Les États membres imposent pour certains services, tels que les télécommunications ou les services postaux, qu'un service universel soit fourni à un tarif uniforme sur l'ensemble de leur territoire. En pareils cas, le tarif est basé sur le coût moyen de fourniture des services, qui peut varier sensiblement selon que, par exemple, les services sont fournis dans une région densément peuplée ou dans une région rurale reculée. En général et sous réserve de l'exécution d'un contrôle des pratiques abusives par la Commission, la péréquation tarifaire est compatible avec le droit communautaire, pourvu qu'elle soit imposée par un État membre pour des raisons de cohésion territoriale et sociale et qu'elle respecte les conditions prévues à l'article 86, paragraphe 2, du traité³¹.

(e) *Financement solidaire et affiliation obligatoire*

En raison de son importance, ce mode de financement est mentionné dans le présent document, bien qu'il ne concerne que le soutien de services d'intérêt général de nature non économique. Les systèmes fondamentaux de sécurité sociale des États membres s'appuient généralement sur des mécanismes qui poursuivent un objectif social et concrétisent le principe de solidarité. Ils ont pour but de couvrir toutes les personnes auxquelles ils s'appliquent contre, par exemple, les risques de maladie, les risques inhérents à la vieillesse et les risques de décès et d'invalidité, quels que soient leur statut financier et leur état de santé au moment de l'affiliation. Le principe de solidarité, par exemple dans les régimes d'assurance maladie, peut se traduire par le fait que le régime est financé par des cotisations proportionnelles au revenu professionnel des personnes qui les versent, tandis que les prestations sont fondées sur les besoins des personnes qui les perçoivent. En l'occurrence, la solidarité implique une redistribution de revenus entre les personnes qui se trouvent dans une situation plus favorable et celles qui, en raison de leurs ressources et de leur état de santé, seraient privées de l'indispensable couverture sociale. Elle atténue également les dysfonctionnements du marché relatifs à l'assurance maladie qui sont liés aux économies d'échelle, à la sélection du risque et au risque moral. Dans les régimes d'assurance vieillesse, la solidarité peut consister à financer les retraites des travailleurs retraités au moyen des cotisations versées par les travailleurs actifs. Elle peut également consister en l'octroi de droits à pension auxquels ne correspond aucune cotisation et de droits à pension non proportionnels aux cotisations versées. Enfin, la solidarité peut s'exercer entre les différents régimes de sécurité sociale, étant donné que les régimes bénéficiaires contribuent à financer les régimes qui connaissent des problèmes financiers structurels. Ces régimes de sécurité sociale sont fondés sur un système de contribution obligatoire sans lequel il serait impossible d'appliquer le principe de solidarité et de garantir l'équilibre financier de ces régimes. Par ailleurs, la gestion de ces régimes fait généralement l'objet d'un contrôle approfondi de la part de l'État.

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

³¹ CJCE, affaire C-320/91, arrêt du 19 mai 1993, Corbeau, [1993] Rec. I-2533 (point 15)

considérées comme des entreprises au sens du droit communautaire³². On pourrait toutefois examiner s'il y a lieu de préciser les critères et les conséquences du financement solidaire des régimes de sécurité sociale au niveau communautaire.

63. Les règles relatives au marché intérieur, à la concurrence et aux aides publiques visent à garantir que le soutien financier accordé aux services d'intérêt général ne fausse pas la concurrence et ne perturbe pas le fonctionnement du marché intérieur. En outre, la législation sectorielle en vigueur vise uniquement à garantir que les mécanismes de financement instaurés par les États membres faussent le moins possible la concurrence et facilitent l'accès au marché. D'autres critères importants pour choisir un mécanisme de financement, tels que l'efficacité, l'obligation de rendre des comptes ou les effets redistributifs, ne sont pas pris en considération. À ce stade, la Commission juge pertinent d'organiser un débat pour examiner si, à la lumière de ces critères, certains mécanismes de financement devraient être privilégiés et si la Communauté devrait prendre des mesures favorisant certains mécanismes de financement.

3. Évaluation des services d'intérêt général

64. L'évaluation des services d'intérêt général est indissociable de l'évaluation des performances des industries qui fournissent ces services. Ces performances dépendent des avantages quantitatifs et qualitatifs offerts aux utilisateurs et aux consommateurs et, par conséquent, de l'augmentation de leur satisfaction. L'évaluation des performances de ces services destinée à garantir la réalisation des objectifs de cohésion économique, sociale et territoriale et de protection de l'environnement est une tâche qui revêt un caractère essentiel au niveau communautaire. D'un point de vue purement économique, l'évaluation des services d'intérêt général est importante parce que les secteurs qui fournissent ces services représentent une part substantielle du PIB de l'Union européenne et que les prix pratiqués par ces industries ont une influence sur les coûts d'autres secteurs. Il est également justifié d'évaluer les industries de réseau fournissant des services d'intérêt économique général à ce moment précis en raison des réformes structurelles importantes engagées dans ces secteurs pour faire face aux évolutions réglementaire, technologique, sociale et économique. Toutefois, les performances devraient être évaluées dans toutes les industries qui fournissent des services d'intérêt général, qu'elle fassent ou non l'objet de réformes structurelles. Le caractère indispensable de l'évaluation tient aussi au fait que ses résultats constituent une source d'informations précieuse qui permet de mener des discussions politiques diversifiées et de réglementer les secteurs en connaissance de cause. Enfin, l'évaluation est justifiée par un souci de bonne gouvernance. L'évaluation fournit des éléments de preuve, une appréciation et des informations utiles pour concevoir, adapter et justifier la stratégie. Pour toutes ces raisons, la Commission juge important d'évaluer les services d'intérêt général et elle a défini une stratégie à cette fin.

³² CJCE, 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, *Cisal di Battistello Venanzio & C. Sas* ./ INAIL [2002] Rec. I-691 (point 44)

3.1 Une stratégie tridimensionnelle

65. Ainsi que le précisait déjà la communication de la Commission intitulée "Les services d'intérêt général en Europe", publiée en 2000: "*L'action de la Communauté dans le domaine des services d'intérêt général va au-delà de la réalisation du marché intérieur, en fournissant des instruments pour élaborer des normes de qualité, en incluant également la coordination de l'action des autorités de réglementation et l'évaluation des opérations. (...) Ces actions servent à renforcer, mais aucunement à remplacer, les efforts nationaux, régionaux et locaux dans leurs domaines de compétence respectifs*"³³. Sur la base de ces principes, la Commission européenne évalue régulièrement les performances des industries fournissant des services d'intérêt économique général. Ces évaluations sont tridimensionnelles.
66. La Commission a intégré "l'évaluation horizontale" dans sa stratégie d'évaluation efficace des services d'intérêt économique général. En décembre 2001, la Commission a présenté une première évaluation horizontale³⁴ en annexe au "Rapport sur le fonctionnement des marchés communautaires des produits et des capitaux"³⁵. Celle-ci servira de point de départ du futur contrôle horizontal et de l'évaluation périodique de ces services, comme l'a demandé le Conseil. Conformément à la demande du Conseil concernant la présentation d'une méthode d'évaluation des services d'intérêt général, la communication de la Commission intitulée "Note méthodologique pour l'évaluation horizontale des services d'intérêt économique général"³⁶ a défini la méthode qu'appliquera la Commission dans le cadre des futures évaluations horizontales. La Commission établira des rapports annuels présentant les résultats de l'évaluation horizontale des services d'intérêt économique général. Ces rapports comporteront trois grandes parties: une analyse des changements structurels et des performances des marchés, les résultats du processus de consultation permanente des consommateurs et un examen transsectoriel de thèmes horizontaux. Dans un premier temps, les évaluations horizontales concerneront les secteurs des transports aériens, des transports en commun locaux et régionaux, de l'électricité, du gaz, des services postaux, des transports ferroviaires et des télécommunications dans les États membres.
67. Outre des évaluations horizontales, la Commission européenne effectue des évaluations sectorielles des industries fournissant des services d'intérêt économique général³⁷. En effet, le contexte économique, technique et réglementaire varie d'une industrie à l'autre, de sorte que certaines questions spécifiques à une industrie ne peuvent être traitées de manière exhaustive dans des évaluations horizontales. En outre, ces évaluations sectorielles sont des outils qui permettent de contrôler la transposition des directives et l'application effective des règles transposées en droit national ainsi que d'établir une comparaison de la réglementation sectorielle. Elles fournissent à la Commission les jalons qui lui permettent d'aider les États membres à élaborer la réglementation future et d'analyser les meilleures pratiques sectorielles.

³³ COM(2000) 580, pp. 23 et 24

³⁴ Performances des marchés des industries de réseaux prestataires de services d'intérêt général: première évaluation horizontale, SEC(2001)1998

³⁵ COM(2001) 736 final

³⁶ COM(2002) 331 final

³⁷ Cf. les exemples de rapports sur les secteurs des télécommunications, des services postaux, de l'énergie et des transports, contenus dans le rapport de la Commission sur les services d'intérêt général, COM(2001) 598 du 17.10.2001, p. 15

Elles mettent également en évidence les situations éventuelles de non-conformité au droit communautaire.

68. L'évaluation des performances des services d'intérêt général serait incomplète si elle ne tenait pas compte de l'avis des diverses parties concernées par ces services (tous les utilisateurs/consommateurs, opérateurs, autorités réglementaires, partenaires sociaux, autorités publiques, etc.). Les avis des parties concernées sont pris en compte dans le cadre de l'évaluation effectuée par la Commission et ils orientent l'action politique ultérieure. De manière plus ciblée, le degré de satisfaction des consommateurs à l'égard des services d'intérêt général fait l'objet de sondages d'opinion Eurobaromètre et d'enquêtes qualitatives³⁸.

3.2 *Portée de l'évaluation*

69. Dans le contexte actuel de changements structurels et réglementaires, le processus d'évaluation devrait examiner quatre questions.

(a) Les changements structurels qui surviennent dans les industries fournissant des services d'intérêt général ont-ils des retombées positives pour les utilisateurs et les consommateurs en ce qui concerne les prix et la qualité des services?

La libéralisation des industries fournissant des services d'intérêt économique général devrait dynamiser la concurrence et donc accroître le choix et elle devrait forcer les compagnies à rationaliser leur production et à offrir des services meilleurs et innovants à des prix moins élevés. Ces divers avantages devraient accroître la qualité de la vie, à condition que les mesures adéquates soient prises pour sauvegarder les droits des consommateurs et des utilisateurs. Toutefois, les avantages de l'ouverture du marché ne pourront bénéficier aux utilisateurs et aux consommateurs que si une réglementation et des conditions de concurrence adéquates sont établies. L'évaluation des services d'intérêt économique général est importante pour mettre au jour les éventuels manquements concernant la transmission de ces avantages et leur éventuelle appropriation par certains opérateurs économiques. Cet objectif s'inscrit dans la logique de l'initiative générale prise par la Commission pour améliorer la gouvernance et la qualité de la réglementation dans l'Union européenne.

(b) Comment évoluent l'accès aux services d'intérêt général et la qualité de ceux-ci?

La qualité et le caractère abordable du service fourni font partie des éléments déterminant les performances des marchés. L'ouverture du marché risque de créer un environnement concurrentiel tel qu'une pression pourrait s'exercer sur les prix au détriment de la qualité des services ou d'une juste répartition des avantages entre les utilisateurs et les consommateurs. C'est pourquoi l'évaluation devrait particulièrement tenir compte de l'interaction entre les différents réseaux d'infrastructures ainsi que des objectifs d'efficacité économique, de protection des consommateurs et de cohésion économique, sociale et territoriale. Dans ce contexte, il est essentiel d'examiner le degré d'accessibilité des réseaux. Il est utile, par exemple dans les secteurs de l'énergie et des transports, d'évaluer le degré d'interconnexion des différents réseaux et, en particulier, leur lien géographique entre

³⁸ http://europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/library/surveys/index_en.html

les régions les plus développées et les régions les moins favorisées.

(c) Comment l'évolution des secteurs fournissant des services d'intérêt général affecte-t-elle l'emploi?

Les industries fournissant des services d'intérêt général ont traditionnellement été gérées par le secteur public et sont des employeurs importants. L'ouverture de ces services à la concurrence fait craindre un ajustement sensible des coûts liés à l'emploi. Cette crainte est un motif sérieux de résistance aux changements structurels. C'est pourquoi il est important d'évaluer l'importance de ces coûts. L'objectif de l'évaluation sera d'apprécier tant les effets directs que les effets indirects sur l'emploi. Il est dès lors essentiel d'élargir le cadre de l'analyse et d'évaluer non seulement les effets à long terme sur les industries fournissant les services, mais aussi les effets à long terme sur l'économie dans son ensemble.

(d) Comment ces changements sont-ils perçus par les utilisateurs/consommateurs?

La dernière question à examiner porte sur la manière dont l'évolution des performances de ces secteurs est perçue dans la pratique. Il peut en effet arriver que les évolutions constatées ne correspondent pas à la perception qu'en a le public. Étant donné que les utilisateurs et les consommateurs doivent être les bénéficiaires ultimes des services fournis par ces industries, il est essentiel de recueillir leur avis. Il convient toutefois de ne pas perdre de vue que les bénéficiaires se composent d'une multitude d'acteurs allant des ménages privés aux sociétés et ayant des revenus, une dimension et d'autres caractéristiques différentes. C'est pourquoi les différents groupes devraient être considérés séparément dans toute évaluation.

3.3 *Questions à régler*

70. L'un des principaux obstacles à une évaluation complète réside dans les degrés de disponibilité très différents des données. En formulant des recommandations, la Commission européenne a joué un rôle important dans la rationalisation et la normalisation de la collecte de données. Depuis 2000, la Commission publie une liste d'indicateurs structurels³⁹, dont certains concernent les industries fournissant des services d'intérêt général. L'annexe de la communication présentant une méthode d'évaluation des services d'intérêt général contient une liste d'indicateurs (dont certains sont actuellement indisponibles) qui constituent des outils d'évaluation idéaux. Une discussion concernant l'amélioration de la collecte de données pourrait être menée avec des fournisseurs de données potentiels sur la base de cette liste. Outre le manque de ressources des organismes réglementaires ou statistiques nationaux et les différences méthodologiques persistantes, qui rendent les comparaisons difficiles, le fait que le processus d'ouverture du marché lui-même puisse affecter la disponibilité et la qualité des données pose un problème de plus en plus sérieux. D'une part, l'ouverture à la concurrence a, dans certains cas, entraîné la mise en place d'un système de collecte et d'évaluation des données plus complet qu'avant l'apparition des opérateurs privés. D'autre part, certains États membres

³⁹ Cf. COM(2002)551 du 16.10.2002 et le document de travail des services de la Commission à l'appui du rapport de la Commission au Conseil européen de printemps à Bruxelles - Progrès dans le cadre de la stratégie de Lisbonne (COM(2003) 5), SEC(2003) 25/2 du 7.3.2003

rencontrent des difficultés lorsque des sociétés privées refusent de divulguer des informations stratégiques au motif qu'il s'agit d'informations commerciales sensibles, alors que ce n'est pas toujours évident à établir. Un sujet de discussion porte sur l'équilibre à trouver entre la nécessité d'obtenir des données aux fins de l'évaluation et de l'élaboration des politiques, d'une part, et le droit des compagnies de considérer ces informations comme confidentielles, d'autre part.

71. En outre, il conviendra de parvenir à un juste dosage des considérations économiques et des considérations sociales dans le cadre de l'évaluation, en particulier en ce qui concerne la qualité de service et la cohésion sociale et territoriale. Le cadre juridique applicable aux services d'intérêt général ne règle pas tout dans ce domaine.
72. Pour traiter ces questions, la Commission a élaboré une stratégie d'évaluation et elle participe utilement au débat. À ce jour, sa tâche a consisté notamment à effectuer des évaluations horizontales dans les différents pays et secteurs et à renforcer la coordination entre les autorités réglementaires nationales, de manière à rapprocher les conditions de concurrence et les réglementations des différents États membres. Toutefois, la Commission ne peut dresser, résumer et présenter un aperçu général des positions souvent divergentes adoptées par les différentes parties intéressées sur les performances des services d'intérêt général. Cela signifie qu'il est nécessaire d'organiser un vaste débat pour déterminer la manière d'effectuer des évaluations et les organismes chargés d'accomplir cette tâche. En outre, l'évaluation effectuée par la Commission au niveau communautaire n'exclut pas que des évaluations supplémentaires soient effectuées à d'autres niveaux (conformément au principe de subsidiarité) ou par d'autres organismes. La question de savoir si un évaluateur travaillant au niveau communautaire devrait être indépendant par rapport à la Commission et/ou aux États membres doit encore être débattue.
73. Comme le prévoit la résolution du Parlement européen⁴⁰, la participation publique pourrait être considérablement accrue. Le Parlement propose d'organiser "*le débat entre les différents lieux d'observation existants (Comité économique et social, Comité des régions, organisations du dialogue social, associations d'initiatives sur les services d'intérêt général et de consommateurs)*". Les résultats de ce débat devraient être pris en considération et servir d'orientations pour les évaluations, et ces dernières devraient elles aussi faire l'objet d'un débat. Ce vaste débat social sur les performances des services d'intérêt général est le bienvenu, à condition que les intérêts de toutes les parties concernées soient bien équilibrés et correctement représentés. Le cadre institutionnel actuel ne précise pas les rôles respectifs des différentes institutions et organisations en matière d'évaluation des services d'intérêt général ni la manière de structurer et d'organiser le débat.

⁴⁰ Rapport du Parlement européen sur la communication de la Commission sur les services d'intérêt général en Europe, COM(2000) 580 C5-0399/2001 – 2001/2157/COS; Final A5/0361/2001. Rapporteur: Werner Langen. 17.10.2001

4. La dimension internationale: la politique commerciale

4.1 *Libéralisation du commerce des services d'intérêt général dans le contexte de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)*

74. La Communauté et ses États membres sont parties à l'Accord général sur le commerce des services (AGCS)⁴¹, qui est le principal cadre multilatéral de disciplines en matière de commerce des services, aux termes duquel les membres de l'OMC se sont engagés à ouvrir, moyennant une série de restrictions énumérées, des secteurs de services spécifiques à la concurrence étrangère.

4.1.1 *Les services d'intérêt général ne sont pas exclus en tant que tels de l'AGCS*

75. La notion de service d'intérêt général n'apparaît pas dans l'AGCS. Les disciplines de l'AGCS s'appliquent à tous les services à deux exceptions près:

- dans le secteur du transport aérien, les droits de trafic et tous les services directement liés à l'exercice des droits de trafic, et,
- dans tous les secteurs, les services fournis au public dans l'exercice de l'autorité gouvernementale, ce qui exclut tout service qui est fourni sur une base commerciale ou qui entre en concurrence avec celui d'un ou de plusieurs autres prestataires de services.

On peut ajouter que la fourniture de services à des entités publiques dans le cadre de marchés publics (y compris de services d'intérêt général) ne relève actuellement pas des obligations fondamentales de l'AGCS (nation la plus favorisée, traitement national, accès au marché, engagements additionnels éventuels). Toutefois, la Communauté s'est engagée à accorder le traitement de la nation la plus favorisée et le traitement national aux parties à l'Accord sur les marchés publics (AMP), également négocié dans le cadre de l'OMC.

4.1.2 *L'AGCS prévoit des exceptions générales et des exceptions concernant la sécurité qui correspondent dans une large mesure aux exceptions prévues par le traité CE*

76. Sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où des conditions similaires existent, soit une restriction déguisée au commerce des services, aucune disposition de l'AGCS ne sera interprétée comme empêchant l'adoption ou l'application par tout membre de mesures nécessaires à la protection de la moralité publique ou au maintien de l'ordre public, nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux; nécessaires pour assurer le respect des lois ou réglementations qui se rapportent à la prévention des pratiques de nature à induire en erreur et frauduleuses ou aux moyens de remédier aux effets d'un manquement à des contrats de services, à la protection de la vie privée des personnes pour ce qui est du traitement et de la dissémination de données personnelles, ainsi qu'à la protection du caractère confidentiel des dossiers et comptes personnels, et à la sécurité (article XIV de l'AGCS).

⁴¹ Cf. la publication de la Commission intitulée "Le GATS: un guide pour les entreprises" et la publication de l'OMC intitulée "AGCS - réalité et fiction". Le texte de l'AGCS a été publié au JO L 336 du 23.12.1994, p. 190

77. En outre, aucune disposition de l'AGCS ne sera interprétée comme obligeant un membre à fournir des renseignements dont la divulgation serait, à son avis, contraire aux intérêts essentiels de sa sécurité ou comme empêchant un membre de prendre toutes mesures qu'il estimera nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité (article XIVbis de l'AGCS). Le préambule de l'AGCS reconnaît également le droit des membres à réglementer la fourniture de services afin de répondre à des objectifs de politique nationale.
- 4.1.3 *La libéralisation du commerce des services d'intérêt général dépend des engagements pris par les membres de l'OMC*
78. En ce qui concerne les services d'intérêt général qui ne sont pas exclus du champ d'application de l'AGCS, le degré d'ouverture consenti par les pays n'est pas prédéterminé et il doit faire l'objet de négociations. Alors que certaines disciplines de l'AGCS, telles que l'obligation relative à la nation la plus favorisée ou à la transparence, s'appliquent indistinctement à tous les secteurs de services couverts par l'AGCS, les dispositions concernant les engagements spécifiques (accès au marché, traitement national et éventuels engagements additionnels) ne sont applicables que dans la mesure où les pays ont pris un engagement dans un secteur donné. Le taux de couverture sectoriel des membres varie énormément et aucun membre n'a pris d'engagements dans tous les secteurs de services. Une fois contractés, les engagements peuvent toujours être annulés ou modifiés moyennant le respect de conditions précises. La procédure à suivre est définie à l'article XXI de l'AGCS.
- 4.1.4 *L'AGCS n'impose ni la privatisation ni la déréglementation des services d'intérêt général. Les membres de l'OMC peuvent trancher souverainement ces questions.*
79. L'OMC n'impose pas de modèle unique à ses membres pour les services d'intérêt général. Le concept varie en fonction du secteur, des traditions nationales et des conditions juridiques rencontrées chez les membres concernés. L'AGCS laisse les membres totalement libres de décider s'ils souhaitent fournir eux-mêmes les services d'intérêt général, directement ou indirectement (par l'intermédiaire d'entreprises publiques), ou s'ils préfèrent confier cette mission à des tiers. Les services d'intérêt général peuvent donc être fournis par des entreprises publiques ou par des entreprises privées, voire par les deux agissant ensemble.
80. L'AGCS vise à établir un cadre multilatéral de principes et de règles pour le commerce des services afin d'assurer le développement de ce commerce dans des conditions de transparence et de libéralisation progressive. Son objectif n'est pas de déréglementer les services, un grand nombre d'entre eux étant sévèrement réglementés pour d'excellentes raisons. En outre, l'AGCS prévoit des exceptions générales autorisant l'adoption ou l'application de mesures nécessaires, entre autres, à la protection de la moralité publique, au maintien de l'ordre public, à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux et à la préservation des végétaux.
81. Il convient toutefois d'observer que chaque fois que des membres de l'OMC, dans l'exercice de leur souveraineté, ont contracté des engagements dans un secteur de services précis, ils sont tenus d'appliquer leurs règles relatives à ces services de manière transparente et prévisible. Dans ce contexte, l'AGCS demande aux membres de l'OMC d'élaborer les disciplines nécessaires pour certaines mesures spécifiques qui ont une influence sur le commerce des services (prescriptions et procédures en matière de qualifications, normes techniques et prescriptions en matière de licences).

Ces disciplines de l'AGCS viseront à faire en sorte que ces mesures spécifiques soient fondées sur des critères objectifs et transparents et qu'elles n'entravent pas inutilement le commerce des services, compte tenu de la nécessité de garantir la qualité du service. Jusqu'à présent, des disciplines n'ont été convenues que dans le secteur de la comptabilité, mais elle ne sont pas encore entrées en vigueur.

82. Les membres de l'OMC peuvent en tout cas, dans l'exercice de leur souveraineté, contracter des engagements autres que ceux relatifs à l'accès au marché et au traitement national, aux termes desquels ils acceptent de respecter des obligations réglementaires spécifiques. Il convient à cet égard d'observer que quelque 75 membres de l'OMC ont accepté certains principes réglementaires dans le secteur des télécommunications en signant un document de référence qui contient des règles concernant, entre autres, la concurrence, l'interconnexion, les licences et l'indépendance des autorités réglementaires.

4.1.5 L'AGCS n'exclut pas l'imposition d'obligations de service public

83. L'AGCS autorise les membres de l'OMC à imposer des obligations de service public dans un contexte de libéralisation. Les membres de l'OMC peuvent, dans le cadre des engagements pris, accorder un plein accès au marché et un traitement national à des fournisseurs de services étrangers tout en leur imposant les mêmes obligations de service public qu'aux fournisseurs de services nationaux. Même lorsqu'ils s'engagent davantage et adhèrent à des principes réglementaires communs, comme certains l'ont fait en signant le document de référence sur les télécommunications, les membres peuvent conserver la faculté de définir le type d'obligation de service public (universel) qu'ils entendent maintenir.

4.1.6 L'AGCS n'interdit pas de subventionner les services d'intérêt général

84. Actuellement, l'AGCS ne mentionne que les négociations engagées en vue d'élaborer les disciplines nécessaires pour éviter les effets de distorsion des subventions (article XV de l'AGCS). À défaut de telles disciplines multilatérales, toutes les subventions sont autorisées, mais elles doivent respecter le principe de traitement national, étant donné qu'elles sont des mesures qui affectent le commerce des services. En conséquence, un pays membre de l'OMC qui a contracté des engagements en matière d'accès au marché pour ces services et qui souhaite limiter le droit aux subventions aux fournisseurs de services nationaux doit le mentionner dans la liste des engagements (limitation du traitement national).

85. Un membre de l'OMC qui a contracté des engagements relatifs aux services d'intérêt général a dès lors toute latitude pour décider s'il accorde des subventions nationales à des fournisseurs de services étrangers qui jouissent de l'accès au marché pour ces services et, le cas échéant, d'en déterminer l'importance. Une telle décision devra être transposée en engagement de traitement national.

4.1.7 Les engagements communautaires relatifs aux services d'intérêt général sont cohérents par rapport aux règles du marché intérieur applicables à ces services

86. Dans le cadre du cycle d'Uruguay, la Communauté a pris des engagements contraignants en ce qui concerne certains services d'intérêt général (par exemple: les services de télécommunications, l'enseignement du secteur privé, les services concernant l'environnement, les services de santé et services sociaux et les services

de transport). Ces engagements ont été pris en tenant compte de la situation du marché intérieur, ils ont été limités à certaines activités expressément énumérées et ils ont été assortis de certaines restrictions spécifiques.

87. Les engagements spécifiques contractés dans le cadre du cycle d'Uruguay n'ont jamais consisté qu'à accorder aux fournisseurs de services étrangers l'accès au marché et le traitement national dont bénéficient les fournisseurs de services communautaires dans le cadre du marché intérieur dans les secteurs ouverts à la concurrence. Les règles du marché intérieur sont également pleinement respectées par l'engagement communautaire de souscrire au document de référence sur le secteur des télécommunications. Aucun de ces engagements n'a porté atteinte à la politique intérieure relative à l'organisation de ces secteurs. Les États membres conservent également le droit, y compris dans les domaines relevant d'engagements spécifiques, d'imposer des obligations de service public s'appliquant aussi à des fournisseurs privés étrangers (en ce qui concerne, par exemple, le service universel, les normes de qualité ou la protection des consommateurs/utilisateurs)⁴². En ce qui concerne le financement de services d'intérêt général pour lesquels des engagements d'accès au marché ont été pris, la Communauté s'est réservée la possibilité, par la voie d'une limitation horizontale, de fournir ou de subventionner des services du secteur public.
88. En ce qui concerne les négociations relatives aux services menées actuellement dans le cadre de l'OMC, la Communauté a adressé aux autres membres de l'OMC des demandes⁴³ de libéralisation relatives à la plupart des secteurs de services: services professionnels et autres services aux entreprises, services de télécommunications, services de poste et de courrier, services de construction, services de distribution, services concernant l'environnement, services financiers, agences d'informations, services relatifs au tourisme, services de transport et services relatifs à l'énergie. Aucune demande n'a été adressée à un pays concernant les services de santé ou les services audiovisuels et une seule demande, limitée aux services d'enseignement supérieur du secteur privé, a été adressée aux États-Unis dans le secteur de l'enseignement. Ces demandes de la Communauté n'ont pas pour but le démantèlement de services d'intérêt général ni la privatisation d'entreprises publiques dans des pays tiers. La Communauté reconnaît aussi qu'il peut, dans de nombreux cas, se révéler nécessaire de fonder la libéralisation du commerce des services sur un cadre institutionnel et réglementaire afin de garantir la concurrence et de contribuer à améliorer l'accessibilité de ces services pour les pauvres. À cet égard, les demandes ne sapent et ne limitent nullement la faculté des gouvernements hôtes à réglementer comme ils l'entendent la tarification, la disponibilité et le caractère abordable des services d'intérêt général. En effet, la Communauté demande simplement que les fournisseurs de services communautaires bénéficient d'un accès au marché qui leur permettent de concurrencer les fournisseurs de services nationaux dans des conditions identiques à celles que doivent respecter ces derniers.
89. Dans le même ordre d'idées, les offres communautaires ne porteront pas atteinte à la fourniture de services d'intérêt général dans la Communauté ou au droit de la

⁴² En outre, la Communauté et les États membres peuvent appliquer les exceptions de l'AGCS

⁴³ Voir <http://europa.eu.int/comm/trade>: «GATS: Pascal Lamy responds to Trade Union concerns on public services», Bruxelles, le 7 juin 2002, et «Summary Of The EC's Initial Requests To Third Countries In The GATS Negotiations», Bruxelles, le 1^{er} juillet 2002

Communauté de réglementer son secteur des services et d'élaborer ses propres cadres réglementaires. Dans ce contexte, l'offre que la Communauté européenne et ses États membres ont présentée à l'OMC le 29 avril 2003⁴⁴, bien qu'étant complète, ne prévoit aucun nouvel engagement dans les secteurs de la santé et de l'éducation. En ce qui concerne les autres services d'intérêt général (par exemple, les services de télécommunications, les services de poste et de courrier, les services concernant l'environnement et les services de transport), l'offre ne prévoit pas d'aller au-delà du niveau de libéralisation du marché intérieur et elle maintient la possibilité d'imposer des obligations de service universel.

90. En ce qui concerne le financement des services d'intérêt général, il est proposé de maintenir les limitations horizontales concernant les subventions, de manière à pérenniser le secteur public. En ce qui concerne les négociations relatives aux subventions prévues à l'article XV de l'AGCS, qui n'ont pas atteint un stade très avancé, la Communauté tiendra pleinement compte, en tout cas, des progrès réalisés sur le plan intérieur en matière de services d'intérêt général.

4.2 Libéralisation du commerce des services d'intérêt général dans un contexte multilatéral et bilatéral

91. Une série d'accords bilatéraux⁴⁵ contiennent des dispositions relatives à la libéralisation des services entre la Communauté et le partenaire commercial concerné. Il s'appliquent normalement à l'ensemble des commerces de services, à quelques exceptions près qui concernent les services audiovisuels, le cabotage maritime et les droits de trafic aérien. Ces accords ne prévoient pas d'exception spécifique pour les services d'intérêt général, sauf lorsque les services publics jouissent d'un monopole ou de droits exclusifs.
92. Le degré de libéralisation du commerce des services varie d'un accord à l'autre. Les engagements pris par les parties déterminent dès lors le degré de libéralisation prévu pour les services d'intérêt général. Alors que le nombre de secteurs envisagés et le niveau recherché de libéralisation des services diffèrent dans l'AGCS et dans les accords bilatéraux, la position de la Communauté est fondamentalement la même dans les deux contextes. Quelles que soient les circonstances, les engagements pris par la Communauté dans un contexte bilatéral seront compatibles avec le marché intérieur communautaire.
93. En ce qui concerne les subventions, certains accords bilatéraux (l'accord sur l'EEE et les accords européens) contiennent des dispositions fondées sur le régime communautaire des aides d'État. La Communauté contrôle leur application afin d'assurer leur compatibilité avec le régime communautaire. Les autres accords bilatéraux conclus par la Communauté ne s'appliquent pas aux subventions dans les secteurs des services ou, s'ils s'y appliquent, leurs dispositions ne sont pas très strictes.

⁴⁴ Cf. <http://europa.eu.int/comm/trade>.

⁴⁵ Cf. http://europa.eu.int/comm/trade/bilateral/index_fr.htm