



N° 3141

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 juin 2001

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

sur le service public en France et dans l'Union européenne,

ET PRÉSENTÉ

PAR M. GERARD FUCHS,

Député.

(1) La composition de cette Délégation figure au verso de la présente page.

Secteur public.

La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Alain Barrau, président ; Mme Nicole Catala, MM. Gérard Fuchs, Jean-Claude Lefort, Maurice Ligot, vice-présidents ; M. Didier Boulaud, secrétaire ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, M. René André, Mme Marie-Hélène Aubert, MM. Jacques Blanc, Jean-Marie Bockel, Pierre Brana, Yves Bur, Mme Monique Collange, MM. Camille Darsières, Yves Dauge, Bernard Derosier, Philippe Douste-Blazy, Mme Nicole Feidt, MM. Yves Fromion, Gaëtan Gorce, François Guillaume, Christian Jacob, Pierre Lellouche, Pierre Lequiller, François Loncle, Mme Béatrice Marre, MM. Gabriel Montcharmont, Jacques Myard, Daniel Paul, Joseph Parrenin, Jean-Bernard Raimond, Mme Michèle Rivasi, MM. François Rochebloine, Michel Suchod.

SOMMAIRE

	Pages
<i>Présentation du rapport</i>	9
<i>Report presentation</i>	11
INTRODUCTION	13
PREMIERE PARTIE : POURQUOI DES SERVICES D'INTERET GENERAL ? DISTINGUER LES BUTS ET LES MOYENS	17
I. UN OBJECTIF DE JUSTICE SOCIALE	17
II. ...DONT LA REALISATION SUPPOSE DES INTERVENTIONS PUBLIQUES	19
III. UNE ATTENTE FORTE DES CITOYENS	21
IV. ETRE PRECIS DANS LES CONCEPTS ET LE VOCABULAIRE	23
V. BIEN DISTINGUER LE POLITIQUE ET L'ÉCONOMIQUE	25

**DEUXIEME PARTIE : INTERVENU DANS UN
CONTEXTE AMBIVALENT, LE PROCESSUS DE
LIBERALISATION A CONTRIBUE A
L'AFFAIBLISSEMENT CONTINU DES SERVICES
D'INTERET GENERAL 27**

**I. MALGRE LA LOGIQUE LIBERALE
INSPIRANT LE TRAITE DE ROME, LES
SERVICES D'INTERET GENERAL ONT ETE
DES INSTRUMENTS DE L'INTERVEN-
TIONNISME ECONOMIQUE 29**

**A. Le traité de Rome a visé à la construction d'un
marché intégré et à la promotion des libertés
économiques..... 29**

**B. Quoique selon des modalités variables, les Etats
membres ont reconnu un rôle important aux services
d'intérêt général 32**

**1) Les conceptions variables de la notion de services
d'intérêt général.....32**

**2) Les services d'intérêt général ont été les instruments de
l'interventionnisme économique.....34**

**II. LE PROCESSUS DE LIBERALISATION A
CONTRIBUE A L'AFFAIBLISSEMENT
CONTINU DES SERVICES D'INTERET
GENERAL..... 37**

**A. Le processus de libéralisation a été le fruit de
multiples facteurs 37**

**1) La vague néo-libérale de la fin des années 70 a imposé le
postulat de la supériorité des mécanismes du marché.....37**

**2) Les progrès technologiques ont bouleversé les
conditions de fonctionnement des monopoles naturels.....39**

a) Le champ des monopoles naturels tend à se rétrécir40

b) L'unicité du service vole en éclats.....40

**3) L'achèvement du marché intérieur : un processus ayant
réduit les services d'intérêt général à une peau de
chagrin41**

**a) Les services d'intérêt général sont enfermés dans une
position d'exception tolérée.....41**

(1) L'attachement dogmatique de la Commission aux vertus de la concurrence	41
(2) La confirmation par la jurisprudence communautaire de la démarche de la Commission	47
b) L'adoption des mesures de libéralisation a été un processus conflictuel.....	48
B. Le bilan contrasté des mesures de libéralisation.....	51
1) Les télécommunications	51
2) L'énergie.....	54
a) Le gaz	54
b) L'électricité.....	55
3) La Poste.....	58
4) Le chemin de fer.....	63
TROISIEME PARTIE : L'INSUFFISANCE DU CORRECTIF INTRODUIT PAR LE TRAITE D'AMSTERDAM PLAIDE EN FAVEUR D'UNE DEMARCHE PLUS AUDACIEUSE.....	67
I. LA RECONNAISSANCE DU ROLE DES SERVICES D'INTERET GENERAL : UNE CONTRE-OFFENSIVE INACHEVEE	69
A. L'article 16 du traité est un cadre juridique nettement insuffisant.....	69
1) Le contenu de l'article 16 est en-deçà de diverses propositions de réformes.....	69
a) L'article 16 est dépourvu de toute portée pratique	69
b) L'article 16 n'a pas pris en compte les critiques formulées à l'encontre du processus de libéralisation	71
2) Une disposition impropre à susciter un réel inflexionnement de la jurisprudence	73
a) Des avancées jurisprudentielles réelles ont visé à préserver le rôle des services d'intérêt général	74
b) Ces avancées jurisprudentielles se sont toutefois avérées limitées.....	75
B. Les orientations de la Commission demeurent dominées par la persistance d'errements récurrents.....	77
1) La deuxième communication de la Commission sur les services d'intérêt général confirme une conception restrictive de leur rôle.....	77

2) La poursuite aveugle de la libéralisation	78
C. La déclaration du Conseil européen de Nice sur les services d'intérêt général: une mise au point nécessaire, mais dont la portée reste insuffisante.....	81
1) Une mise au point nécessaire	81
2) La portée insuffisante de cette mise au point	82
II. LA NECESSITE DE METTRE EN PLACE UN CADRE JURIDIQUE SPECIFIQUE POUR LES SERVICES D'INTERET GENERAL	85
A. Les limites d'une Charte.....	85
B. La nécessité d'une directive-cadre sur les services d'intérêt général	87
1) La définition des services d'intérêt général et de leurs obligations.....	87
2) Le caractère évolutif de la notion de service d'intérêt général.....	91
3) La question de la subsidiarité	93
4) La question du financement des obligations de service public.....	95
5) Les droits des salariés.....	97
6) La régulation	98
7) L'évaluation des résultats	99
III. LA NECESSITE DE DEFENDRE LES SERVICES D'INTERET GENERAL DANS LE CADRE DE L'OMC.....	101
TRAVAUX DE LA DELEGATION.....	105
1) Audition de M. Christian Pierret, secrétaire d'Etat chargé de l'industrie, sur le service public en France et dans l'Union européenne le 1 ^{er} février 2001	105
2) Réunion du 14 juin 2001	117
PROPOSITION DE RESOLUTION DEPOSEE PAR LA DELEGATION	125

ANNEXES.....	129
Annexe 1 : Liste des personnes auditionnées.....	131
Annexe 2 : La politique de privatisation des « <i>utilities</i> » au Royaume-Uni : contexte, objectifs, éléments d'appréciation et de bilan.....	135
Annexe 3 : Les difficultés d'approvisionnement énergétique en Suède.....	157
Annexe 4 : Un élargissement du service universel dans le secteur des télécommunications aux Etats-Unis : le programme «<i>e-rate</i>»	161

PRESENTATION DU RAPPORT

Le présent rapport d'information s'inscrit dans le prolongement du rapport que j'ai présenté au mois de novembre dernier et de la résolution du 20 décembre 2000 adoptée par l'Assemblée nationale, qui ont visé, d'une part, à soutenir l'initiative de la présidence française tendant à l'adoption d'une déclaration sur les services d'intérêt général par le Conseil européen de Nice et, d'autre part, à préconiser l'élaboration d'une directive-cadre destinée à fixer les principes généraux applicables aux services d'intérêt général.

Mais, au-delà, ce rapport a également une ambition d'ordre pédagogique : celle de convaincre de la nécessité de se départir de l'attitude qui a longtemps consisté à vouloir imposer la fameuse notion de service public à la française. Le combat offensif en faveur du service public à mener auprès de nos partenaires ne peut, en effet, être couronné de succès que si, en France, on accepte de raisonner et d'agir à partir de la notion de service d'intérêt général, consacrée par le Traité.

Dans cette perspective, il m'est apparu essentiel, dans un premier temps, de bien distinguer les notions de monopole, d'entreprise publique et de obligations de service public. Cette distinction montre que la définition du contenu des obligations de service public relève des choix des autorités politiques, alors que leur réalisation peut être confiée, selon les cas, soit à des monopoles soit à des entreprises publiques ou privées désignées, par exemple, au terme d'un appel d'offres.

Dans un second temps, j'évoque les raisons pour lesquelles le processus de libéralisation engagé depuis le Traité sur l'Acte unique du 17 février 1986 a contribué à l'affaiblissement continu des services d'intérêt général.

Certes, j'insiste sur le fait que ce processus n'est pas dû à la seule action de la Commission européenne et du Conseil. La vague néolibérale de la fin des années 70 et les progrès technologiques ont ainsi incité plusieurs Etats membres à ouvrir leurs monopoles à la concurrence - en

particulier, celui des télécommunications - avant même qu'une réglementation communautaire n'ait été édictée.

Mais, alors que l'objectif de l'achèvement du marché intérieur ne l'y obligeait nullement, la Commission, au nom d'une conception dogmatique de la concurrence, s'est inspirée, malgré ses dénégations, des principes de l'expérience britannique pour procéder à la libéralisation des différents secteurs : télécommunications, énergie, poste, transports. D'où le caractère conflictuel que le processus de libéralisation a constamment revêtu, puisque sur chaque texte, la France a dû se battre pour y introduire les notions d'obligations de service public et de missions d'intérêt général, omises par la Commission. D'où encore le bilan plutôt contrasté de la libéralisation dans trois Etats membres - Allemagne, Grande-Bretagne, Suède - réputées être les figures de proue du libéralisme au sein de l'Union.

C'est en vue de prévenir l'aggravation de ces dérives, à l'heure où la Commission affiche sa volonté d'accélérer la libéralisation, que je préconise, au-delà de l'article 16 du traité d'Amsterdam, l'idée d'une directive-cadre, dont les principes gouverneront les futures directives sectorielles.

J'ai parfaitement conscience des difficultés auxquelles se heurtera la mise en œuvre d'une telle proposition. Mais elle m'apparaît préférable, dans l'immédiat, à celle de Charte suggérée par certains de mes interlocuteurs, laquelle, malgré l'intérêt qui s'y attache, risque de n'être dotée, pour longtemps, que d'une simple valeur déclarative.

Quoi qu'il en soit, je demeure convaincu de l'urgence à tirer toutes les conséquences de l'article 16 du Traité proclamant le rôle irremplaçable des services d'intérêt général mais aussi à se départir de l'évolution vers une société de marché à laquelle le processus de libéralisation poursuivi jusqu'à présent risque de nous mener. Ceci suppose, d'une part, de cesser d'ériger la concurrence en une fin en soi et d'en faire plus modestement, pour le sujet qui nous concerne, un outil destiné à favoriser un meilleur fonctionnement des services d'intérêt général ; d'autre part, de considérer ces derniers non comme une exception à la concurrence mais comme des instruments au service de l'égalité des chances, de la justice sociale et de la citoyenneté européenne en construction.

REPORT PRESENTATION

This information report carries on from the report I presented last November and from the resolution of 20 December 2000 adopted by the National Assembly, which aimed, on the one hand, to support the initiative of the French presidency designed to get a declaration on general-interest services adopted at the Nice European Council and, on the other hand, to recommend the elaboration of a framework directive aimed at setting forth the general principles applying to general-interest services.

But, in addition, this report also has an educational type of ambition—convincing of the need to abandon the attitude which for a long time consisted in wishing to impose the well-known French-style public-service notion. Indeed, the lobbying of our partners with regards to the promotion of public service cannot be crowned with success unless France accepts to reason and to act on the basis of the notion of general-interest service enshrined by the Treaty.

It therefore appears essential to me in a first stage to clearly distinguish the notions of monopoly, public undertaking, and public-service obligations. This distinction shows that the definition of the content of public-service obligations is to be chosen by the political authorities whereas their fulfilment can be entrusted, depending on the cases, either to monopolies or to public or private undertakings designated, for instance, after an invitation to tender.

In a second stage, I mention the reasons why the liberalisation process under way since the Single European Act of 17 February 1986 has contributed to continually weakening general-interest services.

Of course I insist on the fact that this process is not due solely to action by the European Commission and the Council. The neoliberal wave of the end of the 1970s and technological progress for instance drove several Member States to open their monopolies to competition—particularly telecommunications—even before specific rules of Community law were introduced.

But, whereas the aim of completing the internal market in no way obliged it to do so, the Commission—basing itself on a dogmatic conception of competition—drew inspiration, despite its denials, from the principles of the British experience in liberalising various sectors: telecommunications, energy, postal services, transport. Hence the conflictive nature which the liberalisation process has always had. France has had to struggle to introduce the notions of public-service obligations and general-mission tasks in each legal instrument because they were omitted by the Commission. Hence also the rather divergent results of liberalisation in three Member States—Germany, Great Britain, Sweden—deemed to be the spearheads of liberalism in the Union.

In order to prevent the worsening of these errors at a time when the Commission is demonstrating its determination to speed up liberalisation, I recommend, over and beyond Article 16 of the Amsterdam Treaty, the idea of a framework directive whose principles will govern the future sectoral directives.

I am perfectly aware of the difficulties which the implementation of such a proposal will encounter. But it appears preferable to me, for the time being, to that of a Charter suggested by some of my interlocutors. Despite its interest, a Charter is likely to remain no more than a mere declaration for a long time.

Yet I remain convinced of the urgency of drawing all the consequences of Article 16 of the Treaty, which proclaims the irreplaceable role of general-interest services, and of departing from the evolution towards a market society to which we are likely to be led by the liberalisation process pursued to date. This presupposes that we cease to set competition up as a goal in itself; more modestly, for the subject in hand, it should be turned into an instrument promoting better operation of general-interest services. We should also consider such services not as an exception to competition but as instruments promoting the equality of chances, social justice and European citizenship in the making.

Mesdames, Messieurs,

Il y a lieu de se féliciter de l'adoption par le Conseil européen de Nice d'une déclaration affirmant le « *rôle irremplaçable des services d'intérêt économique général* ». Car, non seulement ce document répond ainsi aux préoccupations exprimées dans ce sens par la Délégation pour l'Union européenne⁽¹⁾ et par la résolution de l'Assemblée nationale du 19 décembre 2000. Mais, au-delà, cette déclaration – qui résulte d'une initiative française – confirme avec éclat que l'objectif de la construction européenne ne saurait se limiter ni à l'édification d'une zone de libre-échange ni à la mise en place de l'euro. Elle doit également viser à la préservation des valeurs communes qui fondent le modèle social européen et dont, en application de l'article 16 du traité⁽²⁾, les services d'intérêt général constituent un instrument.

Pour autant, malgré ces motifs de satisfaction, il est permis de se demander si la déclaration du Conseil européen de Nice permettra à elle seule d'éviter, dans l'avenir, la double impasse à laquelle on a été très souvent confronté jusqu'à présent. Car, d'un côté, force est de constater que les directives adoptées ou présentées par la Commission depuis une quinzaine d'années ont eu pour but de procéder à la libéralisation totale ou partielle de plusieurs secteurs (poste, télécommunications, transports et énergie) et pour effet de faire prévaloir l'impératif de l'ouverture à la concurrence des services d'intérêt général sur les autres objectifs économiques ou sociaux – dont la contribution à la cohésion sociale ou à

⁽¹⁾ Cf. le rapport d'information de M. Gérard Fuchs (n° 2751), *La défense et la promotion du service public dans l'Union européenne : une impérieuse nécessité*.

⁽²⁾ Aux termes de cet article : « *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 Etats 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* ».

l'aménagement harmonieux du territoire – qui leur sont assignés. Or, à l'évidence, un tel déséquilibre soulève inévitablement la question de la portée réelle des dispositions de l'article 16 du Traité, lequel risque de n'apparaître dès lors que comme un cadre vide.

De l'autre côté, les mesures de libéralisation ont toujours suscité une très vive opposition en France de la part des syndicats, de la très grande majorité des partis politiques et des assemblées, qui ont vu – et continuent d'y voir – une menace pour la *conception française du service public*. De fait, antérieurement au Conseil européen de Nice, les autorités françaises – bien qu'elles aient approuvé le principe de la constitution du marché intérieur – avaient déjà estimé nécessaire de prendre des initiatives en vue de préserver le rôle du service public dans l'Union⁽³⁾, ou encore de proposer, lors de la discussion de plusieurs directives sectorielles, que des obligations de service public soient imparties aux services d'intérêt général.

Par contrecoup, un constant malentendu s'est instauré entre la France, plusieurs de ses partenaires, plutôt favorables au libéralisme et la Commission, sur la pertinence de la notion de service public et son adéquation aux enjeux du marché intérieur et de la mondialisation.

Or, à l'heure où la Commission fait part de sa volonté d'accélérer le processus de libéralisation, si l'on veut mener à bien, au plan communautaire, l'offensive en faveur du service public que la Délégation a appelée récemment de ses vœux⁽⁴⁾, il me semble nécessaire d'agir dans deux directions :

➤ La première consiste à ne plus se focaliser sur les spécificités de notre notion de service public mais à s'appuyer sur les convergences existant entre les différents pays de l'Union qui, chacun avec son vocabulaire et son histoire propre, a mis en place des réalités nationales qui répondent souvent à des objectifs voisins des nôtres.

⁽³⁾ On peut ainsi citer : la présentation en 1993 d'un mémorandum tendant à l'élaboration d'une Charte des services publics ; les conclusions des Conseils européens de Cannes des 26-27 juin 1995 et de Madrid des 15-16 décembre 1996, qui avaient assigné aux missions d'intérêt économique général une portée plus ambitieuse et plus précise que l'article 16.

⁽⁴⁾ Cf. le rapport d'information de M. Didier Boulaud (n° 2694), *La Poste en Europe – Avenir et garantie d'un service public*, p. 57.

➤ La deuxième action vise à proposer l'élaboration d'une directive-cadre, dont l'objet est de fixer les règles du jeu quant au fonctionnement des services d'intérêt général et à leur mode de financement. Il s'agit, non seulement de leur permettre de jouir ainsi d'aussi fortes garanties que celles accordées au jeu de la concurrence, mais aussi de donner une traduction concrète à l'article 16 du traité et à la déclaration adoptée par le Conseil européen de Nice.

Ce rapport s'articule donc autour de trois parties :

– rappeler les raisons d'être des services d'intérêt général tout en distinguant bien les buts et les moyens ;

– évoquer l'affaiblissement continu dont ont souffert les services publics du fait du processus de libéralisation intervenu depuis l'entrée en vigueur du traité sur l'Acte unique ;

– aborder le contenu et la portée du nouvel acte juridique que je souhaite voir adopter au plus vite par l'Union européenne.

PREMIERE PARTIE : POURQUOI DES SERVICES D'INTERET GENERAL ? DISTINGUER LES BUTS ET LES MOYENS

I. UN OBJECTIF DE JUSTICE SOCIALE...

« Services publics » à Paris, « Services d'intérêt général » à Bruxelles : sans être complètement identiques – nous y reviendrons – les deux notions visent d'abord à répondre à un même objectif de justice sociale. **Il s'agit de garantir à chaque citoyen, dans des conditions d'égalité, quels que soient son niveau de revenu et son lieu d'habitation, l'accès à un ensemble de biens et de services jugés fondamentaux.**

Ces biens et services peuvent être fournis sans paiement direct par leurs consommateurs ou usagers : on dit alors qu'ils sont non marchands. C'est le cas lorsqu'il est jugé que leur consommation est générale et que son volume ne dépend pas des coûts : il en est ainsi en France de l'éducation, de la santé, de l'usage de la plupart des routes, etc. Les autres services publics, dits marchands, sont proposés à des tarifs uniformes sur tout le territoire, tarifs qui peuvent, le cas échéant, être inférieurs au coût : il en est ainsi chez nous du timbre-poste, de l'électricité, du téléphone, du chemin de fer, etc.

Dans les deux cas, le mécanisme mis en place résulte d'une décision politique et a pour effet une redistribution des revenus, au bénéfice des moins favorisés ou de ceux qui sont dans les zones géographiques les moins accessibles.

Traditionnellement, les fournisseurs ou prestataires de services publics doivent satisfaire à un certain nombre d'obligations résultant d'un cahier des charges précis : continuité du service, qualité homogène du produit, sécurité, égalité d'accès, etc.

Ces obligations n'ont pas, par elles-mêmes, d'implications concernant les opérateurs : publics ou privés, en situation de monopole ou en concurrence, etc. Traditionnellement, le « service public à la française » a été fondé sur des monopoles d'Etat (EDF, PTT, SNCF...). Evolutions technologiques, en particulier pour les télécommunications, et insertion dans un espace européen voire mondial contribuent à remettre en cause cette tradition. **Comment continuer de fournir des services publics ou d'intérêt général tout en diversifiant si nécessaire les moyens de les proposer : telle est la question centrale abordée par ce rapport.**

II. ...DONT LA REALISATION SUPPOSE DES INTERVENTIONS PUBLIQUES

La mise en œuvre de services publics ou d'intérêt général suppose de toute façon – il est vite fait de s'en rendre compte – des interventions publiques allant au-delà de la garantie du libre jeu du marché ou des règles de la concurrence.

Les théoriciens sérieux du marché savent bien en effet qu'au-delà des discours de nature idéologique, le fonctionnement de ce dernier n'est pas toujours satisfaisant et que, dans un certain nombre de cas, qui recouvrent souvent justement les biens et les services fondamentaux, une intervention publique est nécessaire.

La première défaillance du marché est bien évidemment que ne s'y expriment que les besoins de ceux qui ont l'argent nécessaire pour traduire leur besoin en demande économique. Ce point renvoie à la partie précédente : proposer un branchement électrique ou un raccordement téléphonique au même prix abordable au fond de la Lozère ou au centre de Paris vise à répondre à ce premier problème.

Une autre défaillance du marché tient à l'existence de monopoles et d'abord de monopoles naturels. Il ne viendrait pas à l'idée du libéral le plus enragé de mettre en concurrence deux réseaux autoroutiers ou deux réseaux de distribution électrique : le coût pour la société en serait trop grand. Mais alors, pour éviter qu'une entreprise privée ne s'approprie une rente injustifiée, il est nécessaire d'assujettir de tels réseaux à un régime de propriété publique ou, à tout le moins, de créer une autorité publique régulant leur fonctionnement.

L'existence de monopoles peut aussi se justifier par l'existence de rendements croissants, c'est-à-dire lorsque les coûts de production unitaire diminuent avec le volume produit, comme c'est le cas, par exemple, du service postal. Là aussi la concurrence est discutable et l'intervention publique indispensable.

Une troisième motivation à l'intervention de la puissance publique dans la fourniture de biens et services fondamentaux tient à la myopie – certains disent au « court termisme » – du marché. Une entreprise privée, avant tout soucieuse de sa rentabilité et de son cours de bourse du lendemain, ne se lancera pas spontanément dans des investissements ferroviaires lourds ou dans des diversifications coûteuses de ses sources d'énergie, même si les uns et les autres apparaissent à moyen-long terme générateurs d'une sécurité accrue.

Enfin, sans prétendre à l'exhaustivité, une dernière défaillance du marché tient à l'existence de ce que les économistes appellent des « effets externes ». Un exemple parmi bien d'autres : l'usage excessif des voitures dans les centres villes conduit à des embouteillages et à des pollutions d'un coût social considérable en termes de temps et de santé ; pour autant, un basculement vers des systèmes de transport collectif ne s'opérera pas si ceux-ci ne satisfont pas à un certain nombre d'obligations d'horaire et de cadence qui ne correspondent pas à la rentabilité maximale.

Vouloir fournir, à tous et partout, des biens et services fondamentaux, conduit alors nécessairement à la mise en place d'interventions et de règles publiques au-delà du seul fonctionnement du marché et de la concurrence.

III. UNE ATTENTE FORTE DES CITOYENS

En France à coup sûr mais aussi, même si souvent les modalités sont différentes, dans les autres pays de l'Union européenne, le maintien de services publics performants et satisfaisants fait partie des attentes d'une très large majorité de citoyens. Il y a là une caractéristique centrale du fameux « modèle social européen », un élément fondamental du pacte social qui lie les citoyens à leurs gouvernants.

La remise en cause des objectifs des services publics ou d'intérêt général ne peut conduire, au plan national, qu'au rejet du gouvernement qui en apparaîtrait porteur et, au plan européen, qu'au rejet de l'Union européenne elle-même.

Savoir faire évoluer si nécessaire les moyens tout en maintenant clairement les objectifs est donc un enjeu politique majeur, au sens le plus vrai et le plus fort du mot politique. Sauf à accepter fracture sociale aujourd'hui, fracture technologique demain, sauf à accepter un refus croissant d'une construction européenne qui apparaîtrait comme la source de ces dérives, défendre et promouvoir la notion de service d'intérêt général au niveau européen apparaît donc comme une priorité.

Encore convient-il d'abord de bien distinguer ce qui est objectif – permanent – de ce qui est moyen – transitoire. Encore convient-il aussi d'éviter de se perdre ou de se laisser abuser par des vocabulaires ambigus et différents.

IV. ETRE PRECIS DANS LES CONCEPTS ET LE VOCABULAIRE

L'attente des citoyens, que nous venons d'évoquer, va bien sûr aux résultats et non aux moyens de les atteindre.

Une première distinction s'impose alors entre les trois notions de « service public » « entreprise publique » et « monopole » même si, nous l'avons dit, l'histoire de notre pays a amené à les confondre.

D'abord notre réalité est plus diversifiée qu'on ne le dit souvent. Nous avons aussi l'habitude de services publics fournis par des entreprises privées : je pense à nombre de transports publics urbains, par exemple.

Par ailleurs, même si, logiquement, on peut considérer qu'une entreprise en situation de monopole doit être rendue publique afin que sa rente de situation n'aille pas indûment à des intérêts privés, il existe chez nous au moins un contre-exemple : celui des compagnies des eaux.

Enfin la France a connu des entreprises publiques qui, telle Renault, n'avaient aucun rapport avec le service public et tenaient leur statut de considérations politiques et historiques étrangères à notre sujet.

Insister sur ces différences pourra apparaître inutile à certains. Ma conviction est opposée, d'abord pour des raisons théoriques – il n'y a ni confusion ni enchaînement automatiques entre les trois notions – et surtout pour des raisons politiques : mélanger les trois rend quasiment impossible le dialogue nécessaire et indispensable avec les responsables d'autres pays dont les objectifs sont souvent bien moins éloignés des nôtres qu'on ne l'imagine.

Une deuxième distinction conduit à préciser le sens des trois autres expressions qui sont « service d'intérêt général », « service public » et « service universel ».

Pour commencer par le plus simple, un service universel est un service qui doit être rendu à tous obligatoirement : il peut s'agir de la distribution du courrier ou d'une couverture de télécommunications (téléphone aujourd'hui, UMTS demain). Le caractère universel d'un service ne doit pas conduire à le confondre avec un service public : les obligations de qualité ou de continuité peuvent être très légères. A l'inverse, un service public peut ne pas être universel (le réseau de Gaz de France par exemple).

L'expression française de service public est souvent intraduisible dans une langue étrangère. Mon expérience de député européen m'a conduit à constater qu'y compris des traducteurs chevronnés penchaient par exemple en anglais pour la transcription par « *public utilities* » ce qui introduit une double ambiguïté : sur le mot « *public* » qui, chez nous, se lit souvent « national » (l'école publique) et sur le mot « *utility* » qui renvoie en fait à la notion d'entreprise.

Ce n'est donc pas un hasard si le traité d'Amsterdam, dans son article 16, a finalement retenu l'expression de service d'intérêt général. Sous réserve d'une précision améliorée du concept et surtout des moyens de sa mise en œuvre – mais c'est justement là l'objet du rapport – c'est donc cette expression que nous retiendrons dans la suite. Après tout, les langues comme les technologies ont le droit d'évoluer.

V. BIEN DISTINGUER LE POLITIQUE ET L'ÉCONOMIQUE

Toute discussion sur les services d'intérêt général doit enfin veiller à bien distinguer le champ du politique et le champ de l'économique.

Le choix politique c'est de dire : il faut, pour des raisons de justice sociale, des services d'intérêt général. Voilà, la liste des biens et services fondamentaux concernés (cette liste peut dépendre du degré de développement d'une société, elle peut varier dans le temps du fait des évolutions de la société ou des progrès technologiques qui apparaissent : nous y reviendrons). Le choix politique, c'est encore de dire : voilà les conditions de fourniture exigées pour le bien ou le service, en termes de continuité, d'égalité, de qualité, de sécurité, etc. **Voilà le cahier des charges à respecter, voilà quelles sont les obligations de service public : ce sont les buts à atteindre !**

Le choix économique, c'est de décider quels sont les moyens les plus efficaces pour atteindre les buts précédemment définis. La concurrence alors peut être utile... pour autant qu'elle n'ait pas d'effet négatif sur les objectifs. Je n'ai pas d'a priori contre les appels d'offres concurrentiels, pour autant que la puissance publique (politique) ait de façon évidente les moyens de faire accepter, puis respecter, les obligations de service public. Il en va de même du statut de l'acteur économique fournisseur du bien et service : plutôt entreprise publique en cas de monopole ou d'oligopole de fait, si l'horizon de l'investissement est très long ; pourquoi pas des entreprises privées en concurrence dans les autres cas...

Il reste un domaine, essentiel, où les choix politique et économique interfèrent fortement, celui du niveau de la décision et de l'organisation : local, national, européen. La question est facile, la réponse l'est parfois moins. A coup sûr, l'organisation des transports publics de la ville d'Orléans ne regarde pas Bruxelles. A coup sûr, la définition de règles européennes pour l'attribution des

licences UMTS aurait été préférable ; et la création, sinon d'une régulation européenne, du moins d'une coordination des régulations nationales dans le domaine des télécommunications demeure souhaitable. Mais, pour une majorité de problèmes, la réponse doit être donnée au cas par cas (même si des trains « étrangers » roulent sur le réseau français, la signalisation, et donc la sécurité, est liée à la fois à des règles générales et au réseau).

Le caractère évolutif doit donc être une caractéristique indispensable de l'approche à retenir. Encore faut-il que l'évolution ne conduise pas à une disparition pure et simple des services d'intérêt général, comme on a pu le craindre après l'Acte Unique en 1986.

DEUXIEME PARTIE : INTERVENU DANS UN CONTEXTE AMBIVALENT, LE PROCESSUS DE LIBERALISATION A CONTRIBUE A L’AFFAIBLISSEMENT CONTINU DES SERVICES D’INTERET GENERAL

L’Acte unique a, à l’évidence, marqué une césure majeure. Car, au cours de la période qui l’a précédé, les services d’intérêt général ont pu jouer un rôle de premier plan dans la régulation économique des Etats membres, malgré la dynamique concurrentielle qui a été introduite par le traité de Rome. En revanche, la vague néo-libérale de la fin des années 70 et l’objectif d’un espace sans frontières ont conduit la Commission à s’interroger sur la compatibilité des monopoles publics avec le droit communautaire, en particulier l’article 86 du traité instituant la Communauté européenne (l’ancien article 90 du traité de Rome)⁽⁵⁾ et à prendre un ensemble de mesures de dérégulation des services d’intérêt général.

⁽⁵⁾ Aux termes de cet article : « 1. Les Etats membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n’édicte ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles du présent traité, notamment à celles prévues aux articles 12 et 81 à 89 inclus.

2. Les entreprises chargées de la gestion de services d’intérêt économique général ou présentant le caractère d’un monopole fiscal 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.

3. La Commission veille à l’application des dispositions du présent article et adresse, en tant que de besoin, les directives ou décisions appropriées aux Etats membres ».

I. MALGRE LA LOGIQUE LIBERALE INSPIRANT LE TRAITE DE ROME, LES SERVICES D'INTERET GENERAL ONT ETE DES INSTRUMENTS DE L'INTERVEN- TIONNISME ECONOMIQUE

A. Le traité de Rome a visé à la construction d'un marché intégrés et à la promotion des libertés économiques

Les libertés économiques concernées sont : la libre circulation des personnes, des services et des capitaux et la libre concurrence, considérée comme le corollaire indispensable.

Le double souci des auteurs du traité de Rome de mettre en place un marché commun intégré et de promouvoir ces libertés explique les discriminations dont la notion de service public est l'objet.

D'une part, l'intégration du service public dans le droit communautaire n'est pas effectuée sur la base de principes clairement définis, mais à travers un certain nombre de références indirectes. C'est par une sorte de « politique d'encerclement » à laquelle les mesures prises depuis l'Acte unique n'auront cessé de donner de l'ampleur – que procède le droit communautaire –, en multipliant « les points d'ancrage » pour saisir le service public.

Il en est ainsi des règles relatives à la libre circulation des marchandises (articles 30 à 36 visant à l'élimination des restrictions quantitatives entre les Etats membres) et à l'aménagement des monopoles nationaux présentant un caractère commercial (article 31, et article 37 du traité de Rome); ou encore des dispositions régissant les interventions publiques, prévues aux articles 92 à 94 en ce qui concerne les aides d'Etat et par la directive 80/723 de la Commission relative à la transparence des relations financières entre les Etats membres et les entreprises publiques.

D'autre part, lorsque la notion de service public semble être directement appréhendée par le droit communautaire, elle ne l'est que par dérogation au principe de concurrence. C'est le cas de l'article 73 (ex article 77), qui admet le principe des aides répondant aux besoins de la coordination des transports ou correspondant au remboursement de certaines servitudes inhérentes à la notion de service public.

De même, l'article 86 (ex article 90) circonscrit-il étroitement le rôle des entreprises publiques. Selon cette disposition :

« 1. Les Etats membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'éditent ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles du présent traité, notamment à celles prévues aux articles 12 et 81 à 89 inclus.

2. Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas d'échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie.

3. La Commission veille à l'application des dispositions du présent article et adresse, en tant que besoin, les directives ou décisions appropriées aux Etats membres.

Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté ».

Cette disposition appelle deux séries de remarques. Elle montre que le droit communautaire n'appréhende pas les monopoles publics d'abord comme des opérateurs de services publics, mais avant tout comme des bénéficiaires de « droits exclusifs » ou « spéciaux ». Il y voit donc *a priori* une distorsion de concurrence et, même s'il en reconnaît aussi la justification, le principe de concurrence demeure la référence de base. C'est pourquoi il appartient aux entreprises publiques d'apporter la preuve qu'elles gèrent bien un service d'intérêt économique général et que cette gestion leur impose de déroger aux règles de concurrence.

Ainsi apparaît-il très clairement que, dès l'origine de la construction européenne, la conception communautaire du service public était aux antipodes de celle qui prévalait, alors en France tout au moins. Sans revenir sur mes observations précédentes qui m'ont

conduit à distinguer les notions de monopole et de service public, force est néanmoins de constater qu'en France, la légitimité des monopoles ne souffrait aucune contestation et n'avait, en tout cas, pas à être appréciée au regard du droit de la concurrence. Et même dans d'autres Etats membres, tels que l'Allemagne qui, pourtant, ne partageaient pas entièrement notre conception du service public, l'organisation sous forme de monopoles de plusieurs industries de réseau avait une base constitutionnelle.

En second lieu, bien que la Commission et la Cour de Justice des Communautés européennes aient peu appliqué les dispositions du traité concernant les monopoles, elles n'en ont pas moins donné une interprétation stricte. S'agissant d'abord de l'article 31 (ex article 37) relatif à l'aménagement des monopoles de nature commerciale, la Cour a confirmé que les Etats membres étaient tenus de supprimer les droits exclusifs en matière d'importation de produits en provenance de la Communauté. Cette interprétation autorisait, en outre, à penser que cette obligation s'étendait aussi aux droits exclusifs de commercialisation (CJCE, 5 février 1976, aff. 5975, *ministère public C. Manghera*, Rec. p. 91).

Quant à l'article 90 (l'actuel article 86), la position initiale de la Cour a été exprimée dans son arrêt *Sacchi* du 30 avril 1974, par lequel elle affirme :

« ... que l'article 90, paragraphe premier, permet, entre autres, l'octroi par les Etats membres, à des entreprises de droits spéciaux ou exclusifs ».

Pour la Cour :

« l'existence d'un monopole, dans le chef d'une entreprise de l'article 90, des droits exclusifs, ou l'extension de ces droits, consécutive à une intervention nouvelle de cet Etat, n'est pas, en tant que telle, incompatible avec l'article 86 du traité » (l'actuel article 82, relatif aux positions dominantes).

Pour autant, la création des monopoles par les Etats était assujettie à une première restriction qui en affectait l'extension : l'attribution de droits exclusifs ne pouvait se justifier que « par des considérations de nature non économique » (arrêt *Sacchi* précité). Ces considérations peuvent être celles retenues par la jurisprudence de la Cour de Justice comme des impératifs légitimes qui peuvent

prévaloir sur les règles du traité relatives à la libre circulation des biens, des services ou au droit d'établissement.

En outre, dans les limites ainsi circonscrites, l'exercice des droits exclusifs est subordonné au respect des règles du traité auxquelles l'article renvoie expressément. Cette exigence découlant des termes mêmes de l'article 86 (ex article 90), paragraphe premier, était déjà rappelée par la Cour dans l'arrêt Sacchi, qui soulignait qu'elle trouvait à s'appliquer ainsi aux « entreprises chargées de la gestion d'un service d'intérêt économique général ».

Alors même que la légitimité de leur existence était reconnue dans les limites précisées par la Cour, les monopoles n'échappaient donc pas aux contraintes du droit communautaire, puisque leurs comportements ne devaient pas contrevenir aux règles du traité, comme le rappelle l'arrêt Sacchi : « ...*En tout état de cause, l'exploitation d'une position dominante (par un monopole) est interdite* », « ... *même si l'abus est favorisé par une disposition législative nationale* » (*British Telecom*, aff. 41/83 ; Rec. p.873).

B. Quoique selon des modalités variables, les Etats membres ont reconnu un rôle important aux services d'intérêt général

1) Les conceptions variables de la notion de services d'intérêt général

Je ne reviendrai pas sur les spécificités de notre conception du service public. Je souhaiterais seulement compléter mes remarques précédentes en évoquant certains points faibles de notre vision traditionnelle du service public et le rôle des services d'intérêt général dans la conception allemande de l'économie sociale de marché.

Telle qu'elle a été élaborée par la jurisprudence du Conseil d'Etat, notre notion de service public a, à l'évidence, joué un rôle extrêmement positif dans la construction de notre pacte républicain et dans l'attachement des Français à nos entreprises publiques.

Pour autant, il m'apparaît que trop focalisée sur son contenu juridique – à savoir les principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité – la conception française du service public a souffert de son caractère trop statique, ce qui, jusqu'à maintenant encore, j'ai pu le constater à l'occasion de certaines auditions, empêche d'aborder correctement la question de l'introduction de la concurrence dans les services publics, les deux notions étant considérées comme incompatibles aux yeux de nombre de représentants d'organisations syndicales.

En second lieu, comme l'ont montré les professeurs Elie Cohen et Claude Henry, les réels succès du service public à la « française » concernent davantage la politique industrielle et l'emploi que le service *du* public et la solidarité à proprement parler⁽⁶⁾.

C'est ainsi que, jusqu'en 1969, le téléphone est un bien public rare, rationné, distribué sur des bases discriminatoires, alors que dans tous les autres pays développés, le téléphone était non seulement accessible sur tout le territoire, mais à un coût faible car pérequé. L'exception française s'analyse là comme un élément de sous-développement. Certes, à partir de 1969, et davantage encore à partir de 1974, grâce à un plan de rattrapage audacieux, les Français vont cesser d'attendre la ligne ou la tonalité. Le facteur déclenchant n'a pas été une soudaine conscience de l'intérêt public, mais plus prosaïquement, la volonté de faire d'Alcatel un champion national en lui permettant de maîtriser, grâce à la recherche et aux financements publics, l'accès à la technologie électronique temporelle développée par le CNET (Centre National d'Etudes des Télécommunications).

➤ En ce qui concerne l'Allemagne, le terme qui se rapprocherait le plus de celui de « service public » est *Daseinsvorsorge*, ou fourniture de services essentiels.

Les conditions dans lesquelles les entités auxquelles cette mission est conférée reflètent les contingences historiques, ce qui explique les différences sensibles existant entre les conceptions allemande et française du service public. Ces différences sont de deux ordres :

⁽⁶⁾ E. Cohen et C. Henry, *Service public, secteur public*, Rapport du Conseil d'analyse économique, 1997, *La Documentation française*, pp. 19–20.

– la première tient aux orientations politiques ayant prévalu au lendemain de la seconde guerre mondiale. Alors qu'en France, les nationalisations et la planification indicative étaient considérées comme les instruments de la Reconstruction, en revanche, « *La structure de l'économie de l'Allemagne était caractérisée, dans la période de l'après-guerre, par la confiance dans les pouvoirs d'autocorrection du marché, ce qui veut dire qu'une économie de marché dirigée par l'Etat, avec un rôle actif pour l'Etat, était hors de question* »⁽⁷⁾.

– La seconde différence repose d'une part, sur le fait que les industries de réseaux organisées sous la forme d'un monopole ont fait l'objet d'une énumération limitative à l'article 87 de la loi fondamentale. Il s'agit des Postes et Télécommunications, des chemins de fer et du contrôle de la navigation aérienne. L'énergie n'y figure toutefois pas, car jusqu'à la libéralisation, elle était fournie par 900 sociétés⁽⁸⁾ appartenant presque toutes aux communes, chacune occupant une position de monopole dans un certain domaine.

D'autre part, la forme monopolistique des industries de réseaux a été moins justifiée par les notions juridiques d'intérêt général ou de service public que par celle – économique – de monopole naturel. La loi de 1957 sur les restrictions de concurrence (*Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*) – dénommée « Loi fondamentale de l'économie sociale de marché » a ainsi exclu ces industries de son champ d'application, parce qu'on avait supposé que la construction et le maintien de réseaux parallèles ne serait pas souhaitable du point de vue économique.

2) Les services d'intérêt général ont été les instruments de l'interventionnisme économique

Ce rôle n'a guère été contesté, durant les trente années qui ont suivi l'entrée en vigueur du traité de Rome, ce qui a d'ailleurs eu

⁽⁷⁾ Martin Grosse Hüttmann, *La régulation des services publics en Europe*, TEPSA, 1998, p. 276.

⁽⁸⁾ Selon les indications de M. Martin Grosse Hüttmann, Cf. article précité in *La régulation des services publics en Europe*.

pour effet de retarder la réalisation de certains objectifs du traité⁽⁹⁾. Pour les uns, « *A cette période, il ne pouvait être question de marché commun de l'électricité, alors même que l'union douanière restait à faire* »⁽¹⁰⁾. Pour d'autres, « *...le degré de tolérance communautaire vis-à-vis des entreprises publiques nationales pouvait rester élevé, parce qu'il reposait sur une connivence tacite entre les Etats membres* »⁽¹¹⁾.

Quoi qu'il en soit, les services d'intérêt général ont été des instruments des régulations macro-économiques dans les Etats membres. On l'a bien vu dans le contexte de crise économique des années 70 issu du premier choc pétrolier, lorsque les différents gouvernements avaient mis leur secteur public à contribution à des fins de régulation macro-économique. Il est toutefois vrai que, dépourvue elle-même de moyens, la Communauté européenne avait alors dû laisser aux Etats membres le soin d'assurer comme ils le pouvaient une régulation unanimement perçue comme indispensable.

Mais, au-delà de ce fait conjoncturel, l'analyse statistique permet de confirmer le rôle économique important joué par les entreprises publiques européennes, de la signature du traité de Rome au premier choc pétrolier de 1973. Il apparaît, en effet, que les structures d'économie mixte des différents Etats membres étaient alors tout à fait comparables, aussi bien quant au poids relatif des entreprises publiques dans les économies nationales – de l'ordre de 20 % à 30 % de la Formation Brute de Capital Fixe, par exemple – que du point de vue de leur comportement économique d'ensemble. C'est ainsi que les entreprises publiques des quatre plus grands Etats membres (Allemagne Fédérale, France, Grande-Bretagne et Italie) participaient partout presque trois fois plus à l'effort d'investissement (la FBCF) qu'au partage du revenu national (la valeur ajoutée).

⁽⁹⁾ Dans son Livre blanc à l'intention du Conseil européen de juin 1985 sur l'achèvement du marché intérieur, la Commission déplore que le principe de libre prestation de services n'ait pas du tout été concrétisé, à l'exception de rares domaines.

⁽¹⁰⁾ Claude Henry, *Les services publics en réseaux face au progrès technique et à la mondialisation*, rapport 1998 du Haut Conseil du secteur public, p. 269.

⁽¹¹⁾ Lionel Mounier, *Politique économique et raison communautaire, Critique de la raison communautaire*, p. 15.

II. LE PROCESSUS DE LIBERALISATION A CONTRIBUE A L'AFFAIBLISSEMENT CONTINU DES SERVICES D'INTERET GENERAL

Il ne faut ni exagérer, ni sous-estimer la responsabilité de la Communauté européenne dans le processus de libéralisation intervenu depuis près d'une vingtaine d'années. Car, d'un côté, différents facteurs – la vague néo-libérale partie des Etats-Unis à la fin des années 70, ou encore les progrès technologiques – ont incité plusieurs Etats membres à déréguler leurs services publics avant que la Commission n'ait elle-même proposé des mesures analogues dans le cadre de l'achèvement du marché intérieur. De l'autre, les dispositifs communautaires qui ont été instaurés à ce titre ont toutefois joué un rôle décisif, en accélérant le rythme des changements et même, dans plusieurs cas, en les provoquant.

La question que ce processus ne manque pas de soulever est, bien entendu, celle de savoir s'il s'est avéré efficace aux plans économique et social. Or, il apparaît que le bilan qu'on peut en tirer est à tout le moins contrasté.

A. Le processus de libéralisation a été le fruit de multiples facteurs

1) La vague néo-libérale de la fin des années 70 a imposé le postulat de la supériorité des mécanismes du marché

Incontestablement, la croisade idéologique menée par Ronald Reagan et Margaret Thatcher est parvenue – en Europe notamment – à jeter l'anathème sur l'idée d'interventionnisme économique et accrédi-ter la nécessité de soumettre les services publics à la concurrence.

A cet égard, il est important de rappeler les principes sur lesquels a reposé l'expérience britannique de dérégulation⁽¹²⁾, car, bien qu'elle s'en soit toujours défendue, la Commission a proposé des mesures qui s'en inspirent, tandis que plusieurs Etats membres ont entrepris de réformer certains de leurs services publics sur des bases comparables à celles qui ont été retenues en Grande-Bretagne, avant même que la Communauté européenne ne prenne des mesures de dérégulation.

Malgré la diversité des cas, un schéma commun a été retenu sur la base des principes suivants :

– privatisation de l'entreprise nationalisée qui était antérieurement investie du monopole d'exploitation du service, et vente des actions au public, en totalité ou partiellement ;

– définition d'un service public de base (ou service universel) dont la gestion continue d'être assurée par l'ancien monopole (comme dans le gaz et l'électricité, les postes et télécommunications, etc.) ;

– fragmentation de l'ancien monopole, en séparant les unités exploitant des services pouvant être ouverts à la concurrence (services à valeur ajoutée, comme dans les télécommunications ou la poste) ou en éclatant la structure nationale en entités séparées (démantèlement vertical et géographique, comme dans l'électricité et le rail) ;

– encouragement à susciter et protéger un ou plusieurs concurrents de l'ancien monopole et à favoriser l'apparition de nouveaux entrants sur les segments concurrentiels du marché (comme dans les télécommunications) ;

– pour la partie du service demeurant en situation de monopole, du fait qu'elle assure un « service public » de base, établissement d'un nouveau système de régulation fondé sur :

- un régulateur indépendant, assisté d'un office de régulation, placé sous la « tutelle distante » (*arms' length relationship*) d'un ministre du gouvernement ;

⁽¹²⁾ L'annexe II en dresse un bilan.

- un tarif établi sur la base d'un prix plafond (*price-cap*), selon la formule RPI-X (contrat pluri-annuel fixant l'évolution du tarif, calée sur l'indice d'inflation (RPI) diminué d'un facteur X) ;

- l'arbitrage des litiges assuré par la Commission des monopoles et des fusions (*Monopolies and Mergers Commission*).

C'est sur la base de cet ensemble de principes que la quasi-totalité des grands services publics – à l'exception notable de la Poste⁽¹³⁾ – a été privatisée entre 1983 et 1993.

Un des autres traits marquants qui a caractérisé les réformes conduites par Mme Thatcher a été d'assujettir également les services publics non marchands au principe de concurrence.

Dans ce contexte de dessaisissement de l'Etat et de privatisation des services publics, « *le service public n'est plus le service du public en tant que groupe, mais plutôt le service au consommateur individuel de services publics spécifiques et limités*⁽¹⁴⁾ ». Quant aux entités privées qui ont pris en charge les anciens monopoles, on aura l'occasion de voir que leur gestion a été non pas motivée par les exigences du service public, mais plutôt par le souci d'assurer des plus-values boursières confortables aux actionnaires.

2) *Les progrès technologiques ont bouleversé les conditions de fonctionnement des monopoles naturels*

Ces bouleversements apparaissent sur deux plans au moins :

- le champ des monopoles naturels tend à se rétrécir ;
- l'unicité du service vole en éclats.

⁽¹³⁾ En novembre 1994, le gouvernement Major s'étant heurté à l'opposition d'une partie de sa majorité conservatrice, avait été conduit à renoncer à la privatisation du *Post office*. Toutefois, le *Post Office*, qui s'appelle depuis le 26 mars 2001 *Consignia*, s'est vu déposséder de son monopole par le *Postal Services Act 2000*, du 28 juillet 2000.

⁽¹⁴⁾ Rodney C. Austin, *Le concept de service public en droit britannique, in Vers un service public européen*, p. 160.

a) *Le champ des monopoles naturels tend à se rétrécir*

Du fait de la multiplication des flux matériels et immatériels à l'échelle du globe, s'est imposée une logique de réseaux mondiaux qui dépasse la logique essentiellement territoriale de l'Etat et donc la logique essentiellement nationale des entreprises publiques nationales.

Cette évolution a été particulièrement nette dans le domaine des télécommunications, où la dématérialisation s'accélère, grâce à la possibilité d'acheminer les signaux par les ondes au sol ou par satellite et bientôt, peut-être, par ballons stationnaires, tandis que l'essor d'Internet permet à l'information de se diffuser mondialement, en temps réel et à bas prix. Un exemple des potentialités offertes par les progrès technologiques est illustré par le recours d'un opérateur privé – *Cegetel* – aux lignes de transmission internes de la SNCF pour mettre en place, à travers une filiale commune – *Telecom Développement Services* – un réseau de liaisons interurbaines concurrent de celui de *France Télécom*.

De même, les techniques de production fondées sur des équipements qui procuraient jusqu'à présent un avantage compétitif considérable aux grandes entreprises d'électricité, sont aujourd'hui concurrencées par des procédés accessibles parfois aux simples particuliers – et, en tout cas, à des entreprises de taille plus modeste susceptibles d'obtenir un retour d'investissement rapide, grâce à la cogénération ou aux turbines à gaz.

b) *L'unicité du service vole en éclats*

L'informatique permet d'offrir une gamme de plus en plus variée de services. Là encore, les télécommunications se trouvent à la pointe de l'évolution grâce à la révolution technique de la numérisation et aux progrès de la commutation. Les mêmes réseaux permettent d'acheminer des sons, des données et des images, de telle sorte qu'une multitude de services à valeur ajoutée peuvent être proposés au-delà de la téléphonie vocale, désormais considérée comme un service de base rudimentaire. Une telle diversification aurait été peu compatible avec le maintien d'un mode de gestion non concurrentiel. La directive applicable depuis le 1^{er} janvier 1998, qui parachève l'ouverture à la concurrence de l'ensemble des

services et infrastructures de télécommunications, tire les conséquences de cette évolution technique.

3) *L'achèvement du marché intérieur : un processus ayant réduit les services d'intérêt général à une peau de chagrin*

Pour avoir été mises en place de façon progressive, à la différence de l'expérience américaine, les mesures de dérégulation intervenues jusqu'à présent, n'en ont pas moins reposé sur une approche déséquilibrée. Car, en s'appuyant sur une logique principalement concurrentielle, les dispositifs sectoriels ont eu pour effet de marginaliser les services d'intérêt général, sans qu'une telle démarche ait pour autant permis d'atteindre aisément l'objectif d'achèvement du marché intérieur.

a) Les services d'intérêt général sont enfermés dans une position d'exception tolérée

(1) L'attachement dogmatique de la Commission aux vertus de la concurrence

La formulation de cette critique n'exprime pas de ma part un refus catégorique de toute ouverture des services d'intérêt général à la concurrence. Bien au contraire, j'estime qu'elle peut être un stimulant nécessaire de nature à les inciter à améliorer leur gestion et la qualité de leurs services. Ainsi, la simple perspective d'une réalisation de la déréglementation dans le secteur des télécommunications a-t-elle conduit France Télécom à baisser, par anticipation, de 50 % ses prix sur les communications interurbaines et internationales, sans qu'une telle baisse ait eu le moindre effet sur son profit. De même, la création du *hub* de Roissy a-t-elle joué un rôle déterminant dans le redressement d'Air France.

Encore faut-il que l'ouverture à la concurrence s'appuie sur des données techniques, économiques et sociales pertinentes et n'ait pas pour effet de mettre en cause la réalisation des obligations de service public. Or, les mesures sectorielles prises depuis l'Acte unique ne me paraissent avoir satisfait à aucune de ces exigences.

➤ En effet, la principale critique que l'on peut adresser à la Commission est d'avoir voulu imposer, de façon systématique, des mécanismes identiques aux différentes industries de réseaux, en dépit même de leurs propres spécificités.

Ces mécanismes, on le sait, reposent sur :

– la séparation de l'infrastructure – qui demeure un monopole – des services rendus grâce à l'infrastructure, lesquels sont mis en concurrence, afin que les prestataires de services puissent y accéder équitablement ;

– la séparation des comptes ;

– la mise en place d'un régulateur indépendant, chargé de veiller à l'application au secteur considéré des principes généraux de la concurrence. Celle-ci ne s'établissant pas, de façon automatique, le régulateur doit s'attacher à empêcher les risques d'abus de position dominante de la part des opérateurs historiques, ou encore la pratique des subventions croisées.

Cette démarche a été justifiée sur la base de deux principes :

– d'une part, la Commission, ignorant les critiques évoquées en première partie, s'est ralliée au postulat néo-libéral de la supériorité des mécanismes du marché⁽¹⁵⁾ ;

– d'autre part, elle a estimé que seule la mise en œuvre de ces mécanismes était de nature à briser le tryptique service public – monopole public – capital public, autour duquel s'articulait

⁽¹⁵⁾ C'est ce que rappelle précisément le commissaire Mario Monti, chargé de la concurrence. M. Monti cite l'exemple de certains services de télécommunications, dont la libéralisation a permis aux utilisateurs « *de bénéficier d'améliorations qualitatives et de réductions significatives de prix. Inversement, dans les secteurs qui sont restés largement soumis à un monopole légal, en raison du fait aussi que l'intervention des instances européennes sur le plan normatif y a marqué le pas, – il suffit de penser à cet égard aux transports ferroviaires ou au service postal – la qualité du service est encore médiocre et les importants déficits structurels des entreprises prestataires de ces services continuent à grever les budgets publics.* ». M. Mario Monti, Libéralisation des services publics et croissance économique dans l'Union européenne, *Revue du droit de l'Union européenne*, février 2000, p. 246.

l'organisation des services d'intérêt général et qui était considéré comme l'obstacle majeur à l'achèvement du marché intérieur⁽¹⁶⁾.

Or, du fait de son dogmatisme, la Commission a soutenu que l'ouverture à la concurrence pouvait être bénéfique dans tous les secteurs, c'est-à-dire qu'elle serait de nature à élargir les marchés, ou à abaisser les coûts de production. Si tel a été le cas des *télécommunications*, il ne pouvait en être de même, ni pour les *transports ferroviaires*, ni pour les *services postaux*. S'agissant des *transports ferroviaires*, le rapport de notre collègue Didier Boulaud sur le paquet infrastructures⁽¹⁷⁾ a montré que des freins de nature technique – la très grande disparité des réseaux et l'existence de nombreux goulets d'étranglement, notamment – ou de nature économique – la fragilité financière des opérateurs historiques – avaient empêché que l'ouverture partielle, à laquelle la directive 91/440 a procédé, ne favorise l'apparition de nouveaux entrants. Pour les mêmes raisons, Didier Boulaud a estimé que le cadre très libéral proposé par la Commission – et que le Parlement européen avait aggravé – n'était pas réellement de nature à permettre, ni une revitalisation du fret ferroviaire, ni un accroissement de ses parts de marché par rapport au transport routier.

Quant aux *services postaux*, il n'apparaît pas que la Commission ait tenu pleinement compte de l'importance des rendements croissants⁽¹⁸⁾, qui est l'une des caractéristiques propres à ce secteur. Or, il est permis de s'interroger sur la pertinence économique d'un processus qui consiste à réduire les économies d'échelle, du fait de la multiplication des opérateurs et à diminuer les surplus de valeur liés aux rendements croissants des réseaux universels existants, c'est-à-dire présents sur tout le territoire et

⁽¹⁶⁾ Dans son 22^{ème} rapport sur la politique de la concurrence, la Commission estimait que le mode d'organisation des services d'intérêt général organisé en monopoles « *du fait qu'il repose sur une division du marché commun selon des frontières nationales, est a priori incompatible avec les règles communautaires de la concurrence, ce qui ressort de plus en plus clairement de la jurisprudence de la Cour. Il s'agit donc d'une structure qui a tendance à favoriser les abus de position dominante. Elle restreint ainsi la libre prestation des services et la libre circulation des marchandises. Elle s'accompagne en outre souvent de discriminations fondées sur la nationalité* ».

⁽¹⁷⁾ Didier Boulaud, *Pour un service public ferroviaire européen*, rapport n° 1645.

⁽¹⁸⁾ Didier Boulaud fait remarquer que les rendements étant fortement croissants « *les opérateurs postaux ont tout intérêt à "massifier" les flux ; le coût moyen d'un objet distribué décroissant, tant en fonction du volume de trafic, que de la densité géographique* », *La poste en Europe – Avenir et garantie d'un service public*, rapport n° 2694, p.28.

auprès de tous les consommateurs. Il est dès lors clair, qu'une ouverture à la concurrence mal maîtrisée peut ici comporter des effets d'autant plus dommageables que les opérateurs historiques sont privés de la protection de barrières à l'entrée – à la différence de ceux des autres secteurs – du fait de la faible intensité capitalistique des services postaux.

Enfin, pour ce qui est de *l'électricité*, M. Marcel Boiteux, ancien Président d'EDF, a souligné les difficultés d'ordre technique et économique auxquelles la mise en œuvre de la libéralisation de ce secteur est susceptible de se heurter⁽¹⁹⁾. L'une d'entre elles tient au fait que tous les électriciens européens étant actuellement suréquipés – EDF moins que les autres grâce aux exportations, rentables, des excédents nucléaires – grand est le risque d'aboutir, dans les prochaines années, sous la pression de la concurrence, à des prix déficitaires. Or, M. Boiteux, estime que, le régulateur étant situé à l'extérieur du marché⁽²⁰⁾, ne sera pas en mesure d'empêcher correctement que la charge résultant de ces prix déficitaires soit récupérée sur les clients captifs.

Pour prévenir cette dérive, plusieurs Etats membres ont certes prévu d'étendre l'ATR – l'accès des tiers au réseau – à toute la clientèle, grosse et petite. Prenant l'exemple du cas où les grandes surfaces récupérerait toute la clientèle, M. Boiteux doute que la généralisation de l'ATR soit toutefois de nature à régler tous ses problèmes : *« Leclerc ou Carrefour vont-ils vendre des kWh « moyens », au risque de voir l'usager renoncer à faire fonctionner la nuit son chauffe-eau ou son lave-linge ? Ou vendre comme EDF des kWh différenciés en distinguant heures de pointe, heures pleines, heures creuses ? Il faudra du temps et des compteurs spéciaux pour y parvenir chez le client avisé où l'heure de pointe sera fournie par Carrefour et l'heure creuse par Ikea, le reste étant vendu par Leclerc. Et le jour où, les grandes surfaces ayant récupéré toute leur clientèle, le distributeur d'électricité ne sera plus qu'un gestionnaire de réseau, sans contact avec les clients, comment motivera-t-on un personnel monopolistique, complètement coupé des services rendus ? »*

⁽¹⁹⁾ Marcel Boiteux, *Services publics : monopole ou concurrence ? Commentaire*, hiver 1999–2000, p. 893.

⁽²⁰⁾ M. Boiteux estime qu'« *Un régulateur tarifaire a de bonnes chances de faire son métier utilement lorsqu'il peut s'appuyer sur l'existence d'un marché significatif, dont il est en charge de veiller au bon fonctionnement. En l'absence d'un tel marché – et victime de ce que les économistes appellent la dissymétrie de l'information – il ne peut que se tromper* », article précité, p. 897.

Le choix de la Commission de privilégier ainsi l'ouverture à la concurrence soulève le problème crucial des **obligations de service public** imparties antérieurement à la libéralisation aux monopoles.

Certes, selon les secteurs, les textes ont laissé aux Etats membres le soin, soit d'imposer des missions de service public, soit de garantir la fourniture d'un service universel. Mais ces possibilités ne s'avèrent toutefois pas à la hauteur des enjeux.

A l'initiative des autorités françaises, la notion de missions de service public a été consacrée dans des textes sectoriels. C'est ainsi que le règlement du Conseil 2408/92 du 23 juillet 1992 prévoit, dans son article 4, que certaines dessertes aériennes sur lesquelles le besoin du consommateur sont mal satisfaits par le marché, peuvent être assujetties, pour leur exploitation à des obligations de service public énoncées dans des communications publiées au *Journal officiel des Communautés européennes*⁽²¹⁾.

De même, la directive 96/92 concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité, tout en procédant à une ouverture progressive de ce dernier, n'exclut-elle pas de confier à certaines entreprises des missions de service public, au premier rang desquelles figure la sécurité d'approvisionnement à long terme, celle-ci pouvant s'appuyer sur une planification des besoins. La recherche de la cohésion économique et sociale peut également constituer, au regard de la directive, des missions d'intérêt économique général et ainsi légitimer, par exemple, en ce qui concerne la France des péréquations tarifaires au niveau géographique, DOM inclus.

Dans les secteurs des télécommunications et de la poste, les opérateurs se sont vus imposer l'obligation d'assurer un **service universel** défini comme la fourniture à tous les utilisateurs de prestations minimales de qualité déterminée, à un prix abordable.

Or, d'une part, ces dispositions sont conçues comme des dérogations au principe général de la concurrence. Par exemple, aux termes de l'article 4, 1 a) du règlement du Conseil 2408/92, les

⁽²¹⁾ La France est l'Etat membre qui a le plus tiré parti de cette disposition. En 1997, pas moins de 80 liaisons françaises relevaient de ce régime, contre une en Irlande, deux en Grande-Bretagne, une en Suède et neuf au Portugal, selon les indications fournies par M. Loic Grandin, *La régulation des services publics en Europe*, p. 90.

obligations de service public ne peuvent être imposées, dans le domaine du transport aérien, que « *si ces liaisons (dont le champ géographique est lui-même étroitement limité) sont considérées comme vitales pour le développement économique de la région dans laquelle est situé l'aéroport, dès lors qu'un transporteur aérien se déterminant en fonction de son seul intérêt commercial ne serait en mesure d'assurer ce service dans des conditions de continuité, de régularité, de capacité et de prix correspondant aux normes fixées par les autorités étatiques* ». De même, en ce qui concerne la directive du 15 décembre 1997 relative aux services postaux, tout en notant son caractère équilibré, Didier Boulaud souligne : « *Elle est fondée sur l'idée qu'il apparaît justifié de maintenir un ensemble de services susceptibles d'être réservés, conformément aux règles du traité et sans préjudice de l'application des règles de concurrence, pour assurer le fonctionnement du service universel dans des conditions d'équilibre financier* »⁽²²⁾.

D'autre part, il n'apparaît pas que la question du financement du service universel ait été réglée de façon satisfaisante. En effet, la réglementation communautaire en matière de services postaux et de télécommunications offre certes la possibilité aux Etats membres de mettre en place un mode de financement des surcoûts entraînés par les obligations supportées par les opérateurs. Afin de garantir le service universel, lorsque ces obligations constituent « *une charge financière inéquitable* » pour le prestataire, l'Etat membre peut créer un fonds de compensation destiné à compléter éventuellement les ressources tirées des services réservés au prestataire du service universel. Moyennant le respect d'un certain nombre de conditions – principes de transparence, de non-discrimination et de proportionnalité – l'Etat peut subordonner l'octroi des autorisations aux différents opérateurs à l'obligation d'alimenter financièrement le fonds, géré par une entité indépendante.

Or, on peut se demander si l'institution d'un tel fonds suffit à garantir la pérennité du financement du service universel et, en particulier, le principe de péréquation tarifaire qui régit jusqu'à présent le service public universel de la poste. Cette question se pose avec d'autant plus d'acuité que, chez nos partenaires, très peu d'Etats membres ont activé les fonds de compensation, de telle manière que la plupart des opérateurs du service universel, en

⁽²²⁾ Didier Boulaud, rapport d'information précité, *La Poste en Europe – Avenir et garantie d'un service public*, p. 13.

matière de services postaux comme de télécommunications, ne sont pas dédommagés⁽²³⁾.

Dans ce contexte, les services d'intérêt général risquent de ne plus jouer leur rôle de pilier de la citoyenneté européenne, ce qui peut être d'autant moins exclu que la jurisprudence communautaire a confirmé la démarche de la Commission.

(2) La confirmation par la jurisprudence communautaire de la démarche de la Commission

La Cour de Justice a, en effet, développé une jurisprudence qui a débouché sur un amoindrissement des prérogatives des Etats membres. Celui-ci tient à ce que *l'existence* même des droits exclusifs peut être remise en cause, alors que, antérieurement à l'Acte Unique, seul *l'exercice des droits exclusifs* ne devait pas contrevenir aux règles du traité (*arrêt Sacchi*, précité).

La Cour de Justice a ainsi consacré une théorie dite de « l'abus de position dominante automatique », selon laquelle le simple fait de créer une position par l'octroi à une entreprise de droits exclusifs n'est pas, en tant que tel, incompatible avec l'article 82 (ex article 86). Cependant, si l'exercice des droits exclusifs permet à l'entreprise d'abuser de sa position dominante, ou si de tels droits sont susceptibles de créer une situation conduisant nécessairement l'entreprise concernée à abuser de sa position dominante, l'existence des droits exclusifs constitue une infraction à l'article 82. Dans un arrêt du 13 décembre 1991, *RTTc. GB-INNO-BM*, aff. C-18/88, l'abus de position dominante résulte de « *l'extension du monopole de l'établissement et de l'exploitation du réseau téléphonique au marché des appareils téléphoniques sans justification objective, qui est prohibée comme telle* ».

⁽²³⁾ Pour ce qui est des services postaux, sept de nos partenaires ont prévu l'instauration d'un fonds de compensation : Allemagne, Belgique, Espagne, Finlande, Grèce, Italie et Portugal. Quant aux autres Etats membres, ils en ont exclu le principe ou n'ont pas encore définitivement tranché la question.

En matière de télécommunications, les Etats membres qui ont introduit dans leur législation la possibilité d'une compensation sont plus nombreux que ceux qui l'ont fait en matière postale. Seule la Suède l'a expressément exclue et, tout comme pour la poste, la question est encore en suspens en Grande-Bretagne. Toutefois, la mise en œuvre des fonds n'est, dans la plupart des cas, pas encore effective, si tant est qu'elle soit un jour d'actualité.

Ce même arrêt fait également apparaître très clairement un principe – que, comme on l’a vu, la Commission a décliné dans les directives sectorielles – selon lequel les pouvoirs de réglementation ne peuvent être confiés à un organisme qui est, en même temps, l’un des opérateurs en concurrence avec d’autres sur le marché, faute de quoi la réglementation risquerait d’être discriminatoire et de ne pas satisfaire à l’exigence d’objectivité. Or, comme le montrent les exemples de certains régulateurs britanniques, une telle séparation ne garantit pas automatiquement cette objectivité.

Cette suspicion que la Commission et la Cour de Justice ont fait peser sur les services d’intérêt général n’est pas étrangère au climat conflictuel qui a présidé à l’adoption des mesures de libéralisation.

b) L’adoption des mesures de libéralisation a été un processus conflictuel

Il n’est pratiquement pas une seule mesure sectorielle de libéralisation qui n’ait donné lieu à de vifs débats entre la Commission et les Etats membres et même parfois le Parlement européen. Ces débats ont porté, d’une part, sur l’utilisation par la Commission de ses pouvoirs et, d’autre part, sur l’orientation même des mesures qu’elle a présentées.

Sur le premier point, la Commission n’a pas, en effet, hésité à prendre plusieurs directives importantes en matière de télécommunications contre l’avis de plusieurs Etats membres⁽²⁴⁾, sur la base de l’article 86, paragraphe 3 (ex article 90-3), aux termes duquel : « *La Commission veille à l’application des dispositions du présent article (lequel est relatif au régime des services d’intérêt général) et adresse, en tant que de besoin, les directives ou décisions appropriées aux Etats membres* ».

Les pouvoirs ainsi conférés à la Commission sont considérables, équivalant à un véritable pouvoir législatif, relève l’avocat général dans ses conclusions sur l’arrêt du 19 mars 1991 (Rec. 1991, I, 1223 et 5. *République française c/ Commission des Communautés européennes*) :

⁽²⁴⁾ Dans la discussion des propositions de directives sur le marché intérieur du gaz et de l’électricité, la Commission n’a cessé également de menacer de recourir à cette disposition pour faire pression sur les Etats membres et le Parlement européen.

« Avec la seconde clé de lecture, en revanche, nous nous trouvons devant une directive qui traduit l'exercice d'un pouvoir normatif au sens propre, et disons même large, dans la mesure où la Commission, en partant d'une définition des obligations incombant aux Etats membres en vertu des articles 30, 37, 59 et 86 du traité, a entendu réglementer le secteur des terminaux de télécommunication d'une manière différente de celle d'un certain modèle existant dans la plupart des Etats membres pour certains ou tous les appareils terminaux en question ».

L'avocat général avait d'ailleurs conclu que *« l'adoption par la Commission d'un acte normatif qui, fût-ce aux fins de prévenir des infractions, modifie les conditions mêmes de la présence de l'Etat dans un secteur économique déterminé, nous paraît affecter les équilibres institutionnels et ne peut donc pas être considérée comme légale par la Cour ».*

La Cour n'a toutefois pas suivi ces conclusions, jugeant que cet article 90-3 confère à la Commission *« le pouvoir d'édicter des règles générales précisant les obligations résultant du traité, qui s'imposent aux Etats membres en ce qui concerne les entreprises visées aux deux paragraphes précédents du même article (art. 90) ».*

Elle n'a posé qu'une limite à ce pouvoir en décidant que *« l'article 90 du traité ne confère de pouvoir à la Commission qu'à l'égard des mesures étatiques et que les comportements anticoncurrentiels qui ont été adoptés par les entreprises de leur propre initiative ne peuvent être mis en cause que par des décisions individuelles prises en application des articles 85 et 86 du traité ».*

De son côté, la Commission, tout en reconnaissant que *« les pouvoirs conférés à la Commission par l'article 90, paragraphe 3, peuvent sembler inhabituels »*, elle estime que cette disposition ne lui *« donne aucun pouvoir législatif ni quasi-législatif. La Commission n'est, en effet, pas habilitée à invoquer cet article pour imposer de nouvelles obligations aux Etats membres ou aux entreprises publiques. Elle ne peut que spécifier les implications des règles actuelles du traité et instituer des procédures visant à garantir le respect, par les Etats membres, des obligations qui leur incombent. Des mesures « horizontales » peuvent être adoptées, mais du fait qu'elles ne peuvent créer aucune obligation nouvelle, on ne saurait les qualifier de « mesures législatives » »*⁽²⁵⁾.

Quoi qu'il en soit, tout en ayant reconnu que cette procédure était d'application limitée, M. Franck Borotra n'en avait pas moins

⁽²⁵⁾ XXIV^{ème} rapport de la Commission sur la politique de concurrence – 1994 – COM (95) 142 final du 28 avril 1995.

préconisé sa suppression, sous la précédente législature, en raison de son caractère antidémocratique⁽²⁶⁾.

Quant aux orientations retenues par la Commission, c'est précisément parce que, le plus souvent, cette dernière a confondu ouverture à la concurrence et laissez-faire que les autorités françaises ont été obligées de défendre la notion de service public dans les dossiers dans lesquels elle avait été omise à l'origine – tels que le transport aérien ou l'énergie. De même, Didier Boulaud a rappelé que le Conseil avait joué un rôle déterminant dans l'équilibre sur lequel repose la directive du 15 décembre 1997 sur les services postaux, ayant fait notamment valoir la nécessité de prendre en compte les objectifs de cohésion de la Communauté et, en particulier, les difficultés que connaissent les régions périphériques⁽²⁷⁾.

De même encore, les autorités françaises, suivant en cela la résolution adoptée par l'Assemblée le 16 juin 1999 qui avait demandé le rejet du paquet infrastructures, s'étaient-elles opposées à la libéralisation totale du fret ferroviaire et, notamment, à la libéralisation des droits d'accès en faveur des « candidats autorisés »⁽²⁸⁾. Là aussi, la France a joué un rôle important dans l'élaboration du compromis intervenu au sein du Conseil le 10 décembre 1999, lequel a permis d'élaborer un dispositif plus équilibré. Ainsi, le droit d'accès au Réseau transeuropéen de fret ferroviaire des entreprises ferroviaires sera-t-il progressif, selon un processus s'étalant jusqu'à 2008. En outre, ce sera seulement sur leurs territoires respectifs que les Etats pourront considérer comme des entreprises ferroviaires d'autres entités – celles que la proposition initiale de la Commission avait appelées « candidats autorisés ».

⁽²⁶⁾ M. Franck Borotra, *Faut-il défendre le service public ?* Rapport n° 2260, p. 88.

⁽²⁷⁾ Didier Boulaud, *La poste en Europe – Avenir et garantie d'un service public*, rapport précité, p. 11.

⁽²⁸⁾ En vue de favoriser l'accès à un membre significatif de nouveaux entrants, la Commission avait proposé d'accorder un droit d'accès aux candidats autorisés, lesquels pourraient être des entreprises ferroviaires, des chargeurs ou des collectivités territoriales pour des services publics de transport local ou régional. Ces dernières entités se voyaient donc reconnaître un droit dont seules, jusqu'alors, étaient titulaires les entreprises ferroviaires détentrices d'une licence.

B. Le bilan contrasté des mesures de libéralisation

Les développements qui vont suivre n'ont pas la prétention d'être exhaustifs. Ils visent seulement à faire état de certains dysfonctionnements consécutifs à la mise en œuvre de la libéralisation, lesquels sont, en règle générale, passés sous silence par la Commission⁽²⁹⁾, qui, par penchant idéologique, préfère insister sur les seuls aspects positifs de la libéralisation. Les éléments d'information afférents à chacun des secteurs ouverts à la concurrence se limitent ici à l'Allemagne, au Royaume-Uni et à la Suède, Etats qui ont, dans la plupart des cas, devancé la réglementation communautaire.

1) Les télécommunications

Dans les trois Etats, l'ouverture à la concurrence a permis l'accès de nouveaux entrants au marché, en particulier celui du téléphone mobile.

On constate toutefois que l'opérateur historique demeure le plus souvent l'opérateur dominant. En Allemagne, *Deutsche Telekom* (DT) a possédé en 2000 78 % des parts totales du marché – contre 80 % en 1999 – et 96 % du marché des communications locales. En revanche, ses parts de marché sur les communications à longue distance sont passées de 60 % en 1999 en 47 % en 2000. Sur les autres segments, sa position est largement dominante : 74 % pour l'accès à Internet ; 92 % pour les appels internationaux, 95 % pour les communications par téléphone mobile et 96 % du marché des autres liaisons, telles que les demandes de renseignements.

D'après le rapport pour 2000 du régulateur des Télécommunications et des Postes (*Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post*), la décision qu'il avait prise le 23 décembre 1999, d'abaisser de 24,4 % le coût des tarifs d'interconnexion a contribué à renforcer la concurrence.

Au Royaume-Uni, *British Telecom* (BT) conserve 60 % des parts de marché. En 1995, il détenait encore 95 % du marché local,

⁽²⁹⁾ Ainsi, sa deuxième communications sur les services d'intérêt général du 10 octobre 2000 n'évoque à aucun moment les problèmes sociaux posés par la libéralisation.

82 % du marché national et 70 % du marché international. Comme en Allemagne, c'est l'action du régulateur OFTEL, qui a permis à la concurrence de se développer. Celle-ci était, en effet, organisée entre les deux opérateurs – *BT* et *Mercury* – qui avaient été chargés par la loi d'exploiter les réseaux publics. Or, lors des négociations qui s'étaient engagées entre eux sur les conditions d'interconnexion de leurs réseaux, OFTEL a pris la décision – délibérément favorable à *Mercury* – de lui faire contribuer proportionnellement peu aux coûts fixes des réseaux locaux de BT. En outre, OFTEL a également contraint BT à démanteler ses services de réseau et à clarifier davantage ses listes de prix standard.

En revanche, en Suède, il semble que ce soit davantage le jeu du marché qui ait joué, en dépit de la position largement dominante de l'opérateur historique *Telia AB*⁽³⁰⁾, puisqu'elle occupait 71 % du marché des télécommunications en 1997.

Si *Telia* domine la téléphonie fixe, elle est très légèrement concurrencée sur les appels à longue distance où sa part est passée de 88 % en 1996 à 83 % en 1997. Sur le marché de la téléphonie mobile, la concurrence était en 1997 de nature oligopolistique, trois opérateurs le dominant, à la fois en tant qu'opérateurs de réseaux et de fournisseurs de services actifs. *Telia* avec une part de 61 % en 1997 – contre 71 % en 1996 – est immédiatement concurrencé par *Conviq GSM AB*. Cet opérateur, qui offre ses services depuis 1981, a accru sa part de 21 % en 1996 à 26 % en 1997 tandis qu'*Europolitan AB* a vu sa part passer de 7 % en 1996 à 13 % en 1997.

Pour ce qui est de l'accès à Internet, trois concurrents dominant : *Telia* avec 48 % du marché des personnes privées, 33 % du marché des entreprises ; *Tele 2* 34 % et 38 % et *Telenordia–Algonet*, 7 % et 12 % quelques autres se partageant les 11 % (foyers) et 12 % (entreprises) restants.

S'agissant de l'évolution des tarifs, ceux-ci ont pu baisser en Allemagne au début de cette année jusqu'à 92 %, par rapport à la fin de 1997, pour ce qui concerne les communications nationales, tandis

⁽³⁰⁾ Anciennement *Televerket*, *Telia AB* présente la caractéristique d'être – à l'origine – un monopole de fait et non un monopole légal.

que le tarif de certaines communications à longue distance a enregistré une baisse de 39 % par rapport à 2000.

En Grande-Bretagne, les consommateurs ont, semble-t-il, comme dans les autres secteurs, bénéficié de baisses tarifaires. En revanche, on relèvera qu'il aura fallu attendre 1987 – soit trois années après la privatisation de BT – pour que des mesures fussent prises en matière de qualité de service, afin de tenir compte des critiques du *National Consumers Council* et d'un rapport spécifique de l'OFTEL.

Pour ce qui est de la Suède, il ressort d'une enquête de l'autorité régulatrice *P&TS* datant de février 1998 que, au cours des quatre années l'ayant précédée, l'évolution des tarifs a très nettement avantagé les clients dont le volume de trafic est élevé, c'est-à-dire les moyennes et grandes entreprises. En revanche, les petits clients – personnes privées et petites entreprises – n'avaient jusqu'alors pas gagné grand-chose. En outre, la baisse des prix consécutive à l'ouverture à la concurrence a surtout bénéficié aux zones denses et urbanisées. Dans les grandes agglomérations, les habitants et usagers des communes autres que les communes centres paient, quant à eux, des tarifs plus élevés, tout comme ceux des zones les moins urbanisées.

L'enquête constate également que les groupes économiquement et socialement vulnérables – tels que les handicapés, les ménages défavorisés, les personnes avec enfants, à faibles revenus et les retraités ont été pénalisés du fait de la politique des prix introduite par *Telia* en 1997, laquelle a consisté à augmenter le coût des appels locaux et à baisser celui des appels internationaux⁽³¹⁾.

Dans ce contexte, c'est à juste titre que l'on a pu se demander : « Existe-t-il un opérateur susceptible de s'intéresser à une femme seule, retraitée vivant dans un village de moins de 1 000 habitants et loin de toute ville digne de ce nom, dans le nord de la Suède ? De par la loi, *Telia* a le devoir d'assurer un service répondant aux besoins de ladite retraitée, mais à quel prix ? »⁽³²⁾.

⁽³¹⁾ De 1994 à 1997, *Telia* a augmenté les tarifs des appels locaux de 45 %, alors que le coût d'une communication vers les Etats-Unis était diminué de 48 %.

⁽³²⁾ Frédérique Boucher – Hedenström, *in la Régulation des services publics en Europe*, pp. 264–265.

Ceci tendrait à justifier les choix du législateur français, qui, non seulement, a décidé d'inclure le service universel dans le service public, mais également d'instituer un fonds de compensation, à la différence de la Suède, dont l'opérateur historique, pour des raisons d'image, n'est pas dédommagé des prestations servies au titre du service universel.

Enfin, en ce qui concerne le problème de *l'emploi*, on relève que BT a procédé à une réduction substantielle de ses effectifs, lesquels ont été ramenés de 244 000 personnes en 1984 à 137 000 personnes en 1997 et à 115 000 en 2000, ce qui lui a permis de bénéficier d'importants gains de productivité.

En Allemagne, sans tenir compte des nouvelles acquisitions, les effectifs de *Deutsche Telekom* ont continué de baisser, passant de 172 200 en 1999 à environ 165 000 en 2000. En revanche, les effectifs de ses concurrents ont enregistré une hausse de + 15 %, s'établissant ainsi à 61 000.

2) *L'énergie*

a) *Le gaz*

La réticence de *British Gas* (BG), à l'effritement de son monopole s'est traduite par une ouverture lente des marchés⁽³³⁾, ce qui a suscité des soupçons de la part de l'autorité de concurrence *Monopolies and Merger Commission* de l'exploitation par BG de son pouvoir de monopole⁽³⁴⁾. En outre, comme pour les autres secteurs publics, le régulateur a dû contester vigoureusement la structure des coûts d'accès.

Au terme d'un long processus qui s'est étalé sur une dizaine d'années, le marché est devenu entièrement libre, les consommateurs pouvant s'adresser à l'un des quinze opérateurs présents sur le marché.

⁽³³⁾ Comme dans le cas de BT et contre l'avis du Trésor, BG a été mise en vente sans ouverture préalable du marché à la concurrence.

⁽³⁴⁾ Cf. l'Annexe 2, La politique de privatisation des *utilities* au Royaume-Uni : contexte, objectifs, éléments d'appréciation et de bilan.

La privatisation a permis des gains de productivité, notamment à travers les réductions d'effectifs, lesquels sont passés de 80 000 en 1990 à 35 000 en 2000. Toutefois, malgré la fixation de « *price cap* » (prix plafond) par le régulateur *OFGEM*, on peut s'interroger sur la répercussion au petit consommateur de ces gains. De 1990 à 1999, le prix du gaz industriel a baissé de 45 % en termes réels et est le plus bas de l'Union européenne, tandis que le prix du gaz domestique a baissé de 23 %. De surcroît, l'internationalisation totale du marché du gaz pourrait contribuer à limiter la maîtrise par *OFGEM* de la régulation des prix.

b) *L'électricité*

Au Royaume-Uni, l'*Electricity Act* de 1989 a divisé l'ancien monopole entre quatre sociétés – puis trois, toutes privées depuis 1996 – pour la production, 12 compagnies régionales de distribution (*Regional Electricity Companies, RECs*) et une compagnie pour le transport, qui a été privatisée en 1995.

Comme dans d'autres secteurs, la dérégulation a entraîné une diminution des effectifs, passés de 16 000 à 4 700 entre 1991 et 1996 – soit une baisse de 135 % –. De surcroît, elle a permis d'importants gains de productivité ainsi qu'une réduction substantielle des prix, puisqu'entre 1990 et 1999, les prix industriels ont baissé de 26 % en termes réels et les prix domestiques de 19 %.

Mais là encore, comme dans le secteur du gaz, il apparaît que les consommateurs britanniques n'ont pas pleinement profité des baisses de prix, pour deux raisons. D'une part, au moment de la privatisation, il n'y avait pas encore de régulateur. C'est le gouvernement qui avait fixé des plafonds de prix pour cinq ans, jusqu'en mars 1995. Or, non seulement ces plafonds étaient très favorables aux *RECs*, c'est-à-dire aux distributeurs : censés favoriser l'investissement, ils permettraient de légères hausses de prix en livres courantes⁽³⁵⁾. Mais, en outre, les *RECs* n'ont investi dans le renouvellement de leurs réseaux que la moitié de ce que le gouvernement avait anticipé au moment de la privatisation, c'est-à-dire 5 milliards de livres, car elles ont plutôt préféré diversifier leurs activités dans le gaz, les télécommunications et l'eau.

⁽³⁵⁾ Entre 1990 et 1994, les prix payés par les consommateurs ont augmenté de 9 % en livres courantes, tandis que la hausse de l'indice général des prix a été de 12 %.

D'autre part, l'autorité régulatrice a été victime d'une dissymétrie de l'information, au moment où elle préparait la revue des prix (*price review*) pour fixer les plafonds de prix auxquels seraient soumis les *RECs* pendant les cinq années commençant le 1^{er} avril 1995. En effet, la plupart des *RECs* lui ayant alors dissimulé l'état réel de leurs ressources⁽³⁶⁾, lors de la fixation du plafond des prix (*price cap*) en 1994, la décision qu'il avait prise d'interdire aux *RECs* d'augmenter les prix de plus de 1 % par an⁽³⁷⁾ et qu'il avait estimé équilibrée, avait, en fait, été perçue comme « généreuse » par les marchés financiers, puisque, dans les jours qui suivirent la décision du régulateur, les actionnaires de *RECs* gagnèrent 1 milliard de livres. Cette situation et celle provoquée notamment par les OPA lancées par des groupes financiers sur certains *RECs* a conduit le régulateur à modifier sa revue initiale de prix, de façon à permettre des baisses de prix allant de 10 à 13 % entre avril 1996 et avril 1997, ainsi qu'à ouvrir la concurrence, à partir de 1996, par l'octroi de licences à d'autres producteurs.

En *Suède*, le marché de l'électricité est ouvert à la concurrence depuis le 1^{er} juillet 1996. La production et la vente d'électricité sont entièrement libres, tandis que le transport continue d'être encadré par une autorité publique de régulation, *Statens energimyndighet*. Les secteurs de production et de vente d'électricité fonctionnent de façon concurrentielle, bien qu'on suspecte des ententes entre producteurs pour juguler la chute des cours. Le secteur du transport est en cours de restructuration pour parvenir à réduire les coûts.

La *Suède* fait partie d'un marché nordique de l'électricité intégré incluant la *Norvège*, la *Finlande* et une partie du *Danemark* (*Jutland* et *Funen*) d'un volume global de 380 TWh pour 24 millions d'habitants. Par ailleurs, grâce à des câbles liant les réseaux

⁽³⁶⁾ Le principal problème des *RECs*, titrait le *Financial Times* du 14 janvier 1994, c'est « *Comment distribuer les montagnes d'argent* ». Et même si le régulateur devait imposer des baisses de prix substantielles « *la plupart des RECs ont caché au fond de doubles poches, les ressources qu'il faut pour faire face* ». C'est ainsi que, à la fin de 1994, les actions des *RECs* valaient plus de 16 livres, contre 5 quatre ans plus tôt, lorsqu'elles avaient été vendues par l'Etat.

⁽³⁷⁾ En application de la formule générale, applicable à l'ensemble des services publics dérégulés : $RPI - X$ ou RPI est la valeur du « *retail price index* » (indice du coût de la vie et où X définit le plafond choisi par le régulateur. En 1994, X avait été fixé à 2 ; alors que selon certains analystes, il aurait pu être fixé à 4, ce qui aurait pu permettre d'envisager des réductions allant jusqu'à 30 % la première année.

nationaux, elle échange de l'électricité avec l'Allemagne et la Pologne.

Or, cette configuration est à la source de plusieurs dysfonctionnements⁽³⁸⁾. C'est ainsi que les échanges entre régions et pays nordiques ne suffisent pas à assumer un approvisionnement fluide, de telle sorte que, par exemple, en période de faibles précipitations, la Suède et la Norvège importent de l'électricité de Finlande ou du Danemark, mais cette électricité d'origine thermique est d'un coût plus élevé. En période de précipitations normales, la Suède et la Norvège se révèlent plutôt exportateurs nets d'hydroélectricité à moindre coût.

En second lieu, de récentes ruptures de courant suscitent des questions sur les conséquences de l'ouverture à la concurrence.

En effet, un incident majeur, survenu le 11 mars dernier sur le réseau de distribution de la partie nord-ouest de l'agglomération de Stockholm, a totalement privé d'électricité pendant deux jours 50 000 habitants de cette zone et de nombreuses entreprises.

Le ministre de l'industrie, M. Björn Rosengren, a à cette occasion demandé une enquête sur l'entretien du réseau. Il a regretté que l'Etat ne soit plus en mesure de contrôler lui-même la qualité du service rendu au public et l'état des infrastructures dont sont responsables les opérateurs locaux. Il a proposé d'imposer, autoritairement, aux sociétés privées, la mise en place des moyens nécessaires pour remplir leur mission de service public. Il a déploré, par ailleurs, le manque de communication entre le secteur concurrentiel du réseau et le secteur monopolistique.

Quoi qu'il en soit, des enquêtes auraient révélé que les coupures de courant dont ont été victimes certaines régions à l'automne 2000, seraient dues à l'insuffisante capacité du réseau local et à un défaut d'entretien.

Parmi les autres dysfonctionnements, on relèvera que les avantages de l'ouverture à la consommation restent limités pour les consommateurs. En effet, alors que la loi les y autorise afin de favoriser la concurrence, 10 % seulement des ménages suédois ont

⁽³⁸⁾ On trouvera à l'annexe 3 une étude sur les difficultés d'approvisionnement énergétique en Suède.

changé de fournisseur d'électricité, car les petits consommateurs ignorent encore largement les conditions de ce droit. D'autre part, les sociétés de distribution d'électricité n'enregistreraient pas immédiatement une rupture de contrat et continueraient à facturer d'anciens clients. Elles établissent, par ailleurs, des factures extrêmement compliquées, à partir d'estimations de consommation qui sont ensuite rectifiées au vu d'un relevé annuel de consommation réelle. Elles expliquent aussi que la comptabilité de leurs activités de réseau et de leurs activités de vente sont totalement séparées, retardant la communication entre les deux services concernés. L'une des solutions envisagée serait d'imposer des amendes aux sociétés qui n'enregistrent pas les dénonciations de contrat.

Enfin, la Suède prend conscience des risques que les défaillances du service public font peser sur la sécurité et la vie économique. C'est ainsi qu'un récent rapport parlementaire signale que l'Etat a de moins en moins les moyens d'évaluer et de contrôler la sécurité de l'approvisionnement en électricité et le fonctionnement du système. De leur côté, les opérateurs privés ne sont pas disposés à révéler leurs défaillances pour des raisons concurrentielles.

3) *La Poste*

Dans ce secteur, l'Allemagne, la Grande-Bretagne et la Suède n'ont pas, tout au moins jusqu'à une période récente, adopté la même politique. En effet, quoique selon des modalités sensiblement différentes, l'Allemagne et la Suède appartiennent au groupe des Etats ayant pris des mesures de transposition qui vont au-delà des dispositions de la directive du 15 décembre 1997. En revanche, la Grande-Bretagne fait partie, comme la France, des Etats membres qui tentent, au moyen de la directive, de sauvegarder l'équilibre du service universel. Didier Boulaud ayant déjà exposé récemment ces différences⁽³⁹⁾, je me limiterai ici à des observations sur quelques points, concernant d'abord l'Allemagne et la Suède, puis la Grande-Bretagne.

⁽³⁹⁾ Didier Boulaud, *La Poste en Europe – Avenir et garantie d'un service public*, rapport précité, pp. 17 à 22.

Comme c'est le cas dans les autres secteurs, *l'ouverture à la concurrence* n'a pas entamé la position des opérateurs historiques. Dans un marché dont le montant total s'est élevé en 2000 à 20 milliards de marks, la *Deutsche Post* (DP) en contrôle 98 %. La part du monopole représente environ 15 milliards de marks et dans les segments ouverts à la concurrence, DP domine à près de 90 %.

En Suède où, dès 1993, l'opérateur historique, *Posten AB* (anciennement *Postverket*), a affronté la concurrence, la situation est pratiquement identique à celle de l'Allemagne. *Posten AB* reste plus que dominant avec 95 % des parts de marché en 1997, contre 98 % en 1996. La part de marché de son principal concurrent, *City Mail AB*, est minime, même si elle est passée de 1,5 % en 1996 à 4 % en 1997. Le reste, soit 1 %, est partagé par une multitude d'opérateurs, qui étaient au nombre d'une centaine en 1997 contre 4 en 1995. 70 d'entre eux seulement sont effectivement actifs, et cela dans des zones ou localités limitées ou des types d'envois particuliers.

- En ce qui concerne le *service universel*, le rapport annuel de l'autorité régulatrice allemande paru en février 2001 constate qu'il est assuré conformément aux dispositions du règlement sur le service universel (*Postuniversal Dienstleistungsverordnung*), entré en vigueur le 1^{er} janvier 1998. Ce texte n'impartit à aucun opérateur nommément désigné – pas même DP (*DeutschePost*) – l'obligation de fournir ce service. Pour le régulateur allemand, le service universel est plutôt un critère lui permettant d'apprécier si les exigences correspondantes sont satisfaites de façon suffisante et appropriée.

Ces exigences concernent : la mise à disposition d'infrastructures minimales, ainsi que des délais de distribution du courrier.

Pour ce qui est des premières, le nombre de bureaux de postes ne pourra être inférieur, en 2005, à 12 000, contre 15 331 en 1997 et 13 858 en 2000. En outre, au moins jusqu'au 31 décembre 2002, date à laquelle prend, en principe, fin le monopole de l'opérateur historique DP, un minimum de 5 000 bureaux de poste doit être exploité par du personnel spécialisé.

D'autre part, aucun client ne doit parcourir une distance supérieure à deux kilomètres pour pouvoir accéder à un bureau de

poste. Si cette dernière exigence n'était pas satisfaite, l'obligation de maintenir ou de construire un bureau de poste pourrait être imposée.

Le régulateur relève qu'il n'a pas été nécessaire, jusqu'à présent, de recourir à une telle mesure et que les concurrents de DP ont mis à la disposition environ 300 bureaux de poste, en particulier dans le secteur des colis, sans toutefois y fournir toute la gamme des prestations du service universel.

Quant aux délais de distribution du courrier, le règlement sur le service universel prévoit un taux moyen annuel de 80 % pour une distribution le lendemain (J+1) et de 95 % pour le surlendemain (J+2). A partir de sondages annuels qui ont porté sur 300 000 lettres, le régulateur estime que ces taux ont été dépassés depuis 1998, puisque celui de la distribution à J+1 a été de 86 % en 1998 et en 1999 et de 86,7 % en 2000. Pour la distribution à J+2, les taux ont été respectivement de 98,8 % en 1998 et 1999 et de 99 % en 2000⁽⁴⁰⁾.

On a pu noter que la notion de service universel avait perdu de sa consistance dans la perception de la plupart des Allemands, alors que, dans le même temps, la libéralisation des marchés postaux est jugée bien moins « naturelle » que celle des télécommunications, du fait de la fonction sociale accordée au service du courrier et du rôle social dévolu au facteur⁽⁴¹⁾. Cet héritage culturel se trouve toutefois brouillé depuis la libéralisation des télécommunications et, du fait que celle-ci constitue un formidable levier de modernisation, l'opinion est devenue le plus farouche partisan de la modernisation de l'administration et des services publics qui, après l'énergie, les transports ferroviaires ou aériens et les télécommunications, affecte maintenant la poste.

A la différence de l'Allemagne, l'opérateur historique suédois est chargé d'assurer le service universel, tout en ayant perdu son statut de monopole. Cette situation n'a pas été étrangère aux différents dysfonctionnements qu'un rapport du régulateur *P&TS* en date de 1998 a soulignés. C'est ainsi qu'en 1997, 1 209 foyers

⁽⁴⁰⁾ Ces taux concernent le courrier des personnes privées. Pour celui des entreprises, ils ont été, pour la distribution à J+1, de 94,8 % en 1998, 95 % en 1999 et 95,6 % en 2000, et à J+2 de 99,5 % pour 1998 et 1999 et 99,6 % en 2000.

⁽⁴¹⁾ Isabelle Bourgeois, La libéralisation du marché postal allemand, *Regards sur l'économie allemande*, juillet 2000.

étaient exclus du service quotidien, c'est-à-dire de la distribution et de la levée du courrier cinq jours par semaine. En ce qui concerne la localisation des bureaux de poste, il apparaissait que 74 % des foyers devaient parcourir 2,5 kms pour atteindre le bureau de poste le plus proche de leur domicile, 12 % entre 2,5 et 5 kms, 7 % entre 5 et 10 kms et 8 % plus de 10 kms. L'enquête révèle enfin que 10 % des foyers ont été touchés par la fermeture des bureaux de poste, la diminution des heures d'ouverture, consécutives à la mise en œuvre de la libéralisation.

- En ce qui concerne *l'emploi*, on notera qu'en Allemagne, les effectifs de la DP sont passés de 315 000 en 1995 à 244 000 en 1999 et à 240 000 en 2000⁽⁴²⁾. Cette baisse est intervenue, conformément à la loi sur la libéralisation, sans aucun licenciement, mais grâce à un programme de départs anticipés à la retraite destiné aux fonctionnaires fédéraux.

Deux séries de dispositions sociales importantes ont été prises à la suite de la suppression du ministère de la Poste. La première - destinée à régler une incompatibilité entre le statut de la fonction publique et le régime de la cogestion (*Mitbestimmung*), applicable aux sociétés par actions – a consisté à étendre la cogestion à tous les personnels, fonctionnaires compris, conformément à une demande du syndicat des postiers (*Deutsche Postgewerkschaft*). Cette mesure a entraîné l'introduction, dans la loi fondamentale, de la notion « d'entreprises exerçant des pouvoirs d'employeurs publics »⁽⁴³⁾.

La deuxième disposition a visé, là encore à la demande du syndicat des postiers, à introduire une clause sociale dans la loi sur la Poste, selon laquelle une licence doit être refusée s'« *il y a une raison justifiée de croire que le candidat réduit de manière non négligeable les conditions essentielles d'emploi qui sont usuelles dans le secteur de la licence* »⁽⁴⁴⁾. Cette clause revêt d'autant plus

⁽⁴²⁾ Environ 40 % sont aujourd'hui encore des fonctionnaires fédéraux, le reste étant composé d'ouvriers (8,5 %) et d'employés (51 %).

⁽⁴³⁾ Ces fonctionnaires sous contrat de droit privé n'acquièrent pas pour autant le droit de grève. En revanche, ils conservent les droits à pension acquis sous leur statut antérieur. En outre, leur carrière n'est plus soumise à la grille d'avancement de la fonction publique. Des notions comme la qualification ou l'évaluation des compétences font ainsi leur entrée dans la fonction publique allemande.

⁽⁴⁴⁾ Cette clause sociale avait été critiquée par l'autorité de régulation de la concurrence - le *Bundeskartellamt* – qui y a vu une « *perspective de politique erronée de régulation* ».

d'importance que 30 000 salariés ont été employés en 2000 par les nouveaux entrants.

Quant à la Grande-Bretagne, le *Post Office* est l'un des rares grands services publics qui, à l'origine, n'ait pas été privatisé par le gouvernement alors dirigé par Mme Thatcher. En effet, ce sont des députés conservateurs, sensibles à l'hostilité de l'opinion publique⁽⁴⁵⁾, qui ont menacé de voter contre le projet de loi de privatisation préparé par le gouvernement qu'ils étaient censés soutenir.

Si, jusqu'à présent, la Grande-Bretagne a soutenu, comme la France, la directive du 15 décembre 1997 et souhaité préserver la viabilité du service universel, la question majeure est de savoir quelles seront les conséquences qui s'attacheront à la transformation du *Post Office* en société anonyme, devenue effective depuis le 26 mars 2001, le *Post Office* ayant d'ailleurs changé également sa raison sociale à cette occasion, puisqu'il s'appelle désormais « *Consignia* ». En effet, cette modification est intervenue en application du *Postal Services Act* du 28 juillet 2000, qui a, en principe, mis fin au monopole du *Post Office*, en ce qui concerne la distribution des envois affranchis jusqu'à une valeur d'une livre ou pesant moins de 350 grammes. Son monopole est désormais remplacé par un service rendu dans le cadre de licences délivrées par une autorité de régulation indépendante, créée par la loi.

On peut dès lors notamment se demander si, dans ce contexte, la Grande-Bretagne maintiendra, dans les discussions à venir de la directive concernant la poursuite de la libéralisation des services postaux, la position qui a été la sienne et celle de la France lors du Conseil « Télécommunications » du 22 décembre 2000, en faveur d'un processus d'ouverture à la concurrence maîtrisé et non d'une accélération de la dérégulation.

⁽⁴⁵⁾ L'opinion publique était elle-même consciente à la fois du rôle social joué par la poste mais aussi de la très grande qualité de ses services : en 25 ans, le *Post Office* a versé £ 1,250 milliard de dividendes à son propriétaire, la Couronne, selon les indications fournies par le professeur Claude Henry, *Concurrence et service public dans l'Union européenne*, p. 109.

4) *Le chemin de fer*

L'évolution intervenue depuis la présentation par Didier Boulaud de son rapport sur le paquet infrastructures⁽⁴⁶⁾ confirme les critiques qu'il avait alors formulées à l'encontre de la déréglementation du transport ferroviaire de marchandises proposée par la Commission.

Il en est ainsi des difficultés persistantes auxquelles se heurte le chemin de fer britannique, qui continue de subir les conséquences non seulement du démantèlement extrême de l'ancien monopole, auquel le gouvernement Major a procédé, mais aussi de la politique de sous-investissement public poursuivie depuis 1945 par les cabinets successifs. Sur le premier point, l'octroi, à la fin de l'année dernière, d'une subvention d'un montant de 2,5 milliards de livres au gestionnaire de l'infrastructure – le monopole privé *Railtrack* – et l'institution d'une nouvelle autorité régulatrice, la *Strategic Railways Authority* (SRA), confirment avec éclat la faillite des structures qui ont été mises en place jusqu'à présent.

Quant au second point, il n'est que de rappeler que, d'après l'autorité régulatrice, il sera nécessaire de prévoir des investissements d'un montant de £ 60 milliards (soit plus de 600 milliards de francs) pour remettre le réseau ferroviaire britannique à niveau.

S'agissant, en second lieu, de l'Allemagne, il n'apparaît pas que la réforme du statut de la *Deutsche Bahn* – qui a consisté à constituer une société par actions à capitaux publics comprenant cinq entités séparées⁽⁴⁷⁾ correspondant aux différentes branches d'activité – ait totalement atteint ses objectifs, malgré les dotations budgétaires considérables, d'un montant total de 50 milliards de marks, qui ont été affectées à cet effet entre 1994 et 1999. Trois faits sont particulièrement révélateurs de cet échec :

– malgré une progression de 6,6 % du trafic durant les années 1995–1998, la situation financière de la *Deutsche Bahn* (DB) ne s'est pas améliorée. Ainsi, des pertes cumulées de 4 milliards de

⁽⁴⁶⁾ Didier Boulaud, *Pour un service public ferroviaire européen*.

⁽⁴⁷⁾ Ces entités sont, depuis le 1^{er} janvier 1999: *DB Cargo AG* (fret) ; *DB Reise Touristik AG* (voyageurs grandes lignes); *DB Regio AG* (Transport local et régional) ; *DB Station Service AG* (gares) ; *DB Netz AG* (infrastructures).

francs par an jusqu'à 2005 sont-elles prévues, ce qui, par contrecoup, risque de repousser la décision de privatisation, dont une commission d'experts a proposé qu'elle ait lieu en 2007 ;

– s'agissant de l'ouverture du fret à la concurrence, il est vrai que certains concurrents de *DB Cargo*, la branche fret de DB – en particulier les ports⁽⁴⁸⁾ – s'avèrent particulièrement dynamiques. Mais l'activité de ces nouveaux entrants reste géographiquement très circonscrite : avec 4,8 milliards de t/km réalisés, leurs résultats ne représentaient qu'environ 6 % de ceux de la DB⁽⁴⁹⁾. Dès lors, certains estiment nécessaire d'ériger *DB-Netz*, le gestionnaire du réseau de la DB, en entité indépendante pour favoriser réellement la concurrence. En revanche, d'autres tels que M. Hartmut Mehdorn, le président de la DB, tiennent, comme les prédécesseurs de ce dernier, à préserver l'unité fonctionnelle, en s'appuyant sur l'exemple américain dans lequel, à la différence des directives communautaires, l'exploitation n'est pas séparée de l'infrastructure. On retrouve ainsi le débat sur la pertinence même de l'un des postulats qui fondent les choix de la Commission ;

– enfin, suffira-t-il de porter à 8 milliards de marks par an les subventions en vue d'améliorer l'infrastructure pour accroître les parts de marché du rail, alors qu'elles ont légèrement baissé, ayant atteint 16 % en 1999 contre 17,2 % en 1998 ? Cette question se pose d'autant plus qu'il est envisagé de réduire la longueur du réseau fédéral de moitié, de 38 000 kms à 20 000 kms, certaines lignes passant sous tutelle régionale ou privée. Là encore, on se trouve de nouveau confronté à l'impasse à laquelle conduit la démarche de la Commission, qui estime nécessaire de développer la concurrence intramodale, car elle seule permettrait au rail de gagner de nouvelles parts de marché, alors même que la question cruciale des conditions de la concurrence intermodale n'a pas été, au préalable, correctement réglée.

*
* *

⁽⁴⁸⁾ Les réseaux portuaires traitent des tonnages considérables : le « *Hafenbahn Hamburg* », avec ses 400 kms de lignes, a réalisé, en 1999, un trafic de 22,3 millions de tonnes de fret (100 millions de t/km).

⁽⁴⁹⁾ *Transports Actualités*, n° 720-721, 30 mars 2001.

En conclusion, ce bref tableau des expériences de libéralisation permet de tirer trois leçons majeures :

– un service d'intérêt général ayant précédemment le statut de monopole peut s'ouvrir à la concurrence. Mais, à l'évidence, celle-ci ne peut jamais être immédiatement importante, les opérateurs historiques continuant de bénéficier d'une position dominante ;

– une telle situation appelle une régulation qui, faute de jouer pleinement son rôle, ne parvient pas toujours à en prévenir les effets dommageables : risque de déperissement du service universel ; risque pour les opérateurs de se focaliser sur les bénéfices à court terme ;

– les dividendes économiques et sociaux de la libéralisation sont inégalement répartis : en effet, il est rare que cette dernière ne s'effectue pas sans suppression d'emplois, tandis que les consommateurs n'en tirent pas des avantages aussi importants que les entreprises.

Ces dérives me renforcent dans la conviction, qu'il est nécessaire de changer la donne actuelle où le marché est vécu comme la panacée et les services d'intérêt général comme une exception difficilement tolérée. Il faut s'engager dans une autre démarche que celle qui a été empruntée jusqu'à présent.

TROISIEME PARTIE : L'INSUFFISANCE DU CORRECTIF INTRODUIT PAR LE TRAITE D'AMSTERDAM PLAIDE EN FAVEUR D'UNE DEMARCHE PLUS AUDACIEUSE

Le traité d'Amsterdam a consacré, dans son article 16, le rôle des services d'intérêt général en ces termes : *« 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 Etats 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 ».*

L'introduction de cette disposition n'est pas sans lien avec les critiques croissantes qui ont été formulées le plus souvent en France, à l'encontre des dérives auxquelles les mesures de libéralisation ont pu mener.

Si, à cet égard, l'article 16 vient compléter opportunément les dispositions du traité de Maastricht relatives à la protection des consommateurs, à la cohésion sociale et à la citoyenneté européenne, il n'en demeure pas moins très insuffisant pour amener la Commission et la Cour de Justice à admettre enfin la nécessité d'établir la parité entre le marché et le service public. Bien au contraire, certaines propositions de la Commission actuellement en cours de discussion et d'autres qui sont en voie de préparation illustrent clairement sa volonté d'accélérer la libéralisation et de ne pas se départir de son dogmatisme.

Dans ce contexte, la déclaration du Conseil européen de Nice sur les services d'intérêt général, si elle apparaît comme une mise au point nécessaire, s'avère toutefois insuffisante.

Refusant que le combat en faveur de la préservation du rôle des services d'intérêt général et de leur développement soit considéré

comme étant perdu d'avance, il m'apparaît donc impérieux d'adopter une démarche plus audacieuse, en définissant les grandes lignes d'un cadre juridique qui permettrait d'atteindre ces objectifs et en adoptant une attitude offensive à l'OMC.

I. LA RECONNAISSANCE DU ROLE DES SERVICES D'INTERET GENERAL : UNE CONTRE-OFFENSIVE INACHEVEE

A. L'article 16 du traité est un cadre juridique nettement insuffisant

Non seulement, l'article 16 est moins ambitieux que certaines autres propositions de réforme, mais il est, en tout état de cause, impropre à susciter un infléchissement réel de la jurisprudence, dont certaines avancées favorables aux services d'intérêt général avaient pourtant suggéré qu'elles auraient pu déboucher sur un réel tournant.

1) Le contenu de l'article 16 est en-deçà de diverses propositions de réformes

a) L'article 16 est dépourvu de toute portée pratique

L'article 16 ne pouvait servir de base suffisante à l'établissement de la parité souhaitable entre le marché et les services d'intérêt général. Car revêtant une dimension politico-idéologique, cette disposition invite seulement la Communauté et les Etats membres à mettre en œuvre une approche qui ne les limite plus simplement à la régulation par la concurrence ou à la correction des défaillances du marché dans un secteur déterminé.

C'est pourquoi, l'article 16 n'est pas susceptible d'être directement applicable, à la différence des règles relatives aux entreprises publiques et aux aides d'Etat. Il est, à cet égard, hautement significatif, que l'article 16 précise expressément que ses dispositions s'entendent **sans préjudice** de ces règles.

En fait, dans son esprit, comme dans sa lettre, l'article 16 se situe entièrement dans la même perspective que la première communication de la Commission sur les services d'intérêt général de 1996, dont l'objet était de répondre aux critiques, que j'examinerai plus loin, formulées à l'encontre du processus de libéralisation mais qui est, en réalité, marquée par l'ambivalence. D'un côté, en effet, cette communication marque des avancées doctrinales importantes.

Ainsi la Commission reconnaît – elle la légitimité des services publics, dont « *la fonction de ciment de la société que ces services assument dépasse le seul niveau des préoccupations. Elle comporte une dimension symbolique : les services d'intérêt général offrent des repères à la collectivité et sont constitutifs du lien d'appartenance des citoyens à celle-ci. Ils constituent ainsi un élément de l'identité culturelle pour tous les pays européens, jusque dans les gestes de la vie quotidienne* ».

De même, recense-t-elle les objectifs justifiant les services d'intérêt général : « *Les missions qui sont assignées aux services d'intérêt général et les droits spéciaux qui peuvent en résulter découlent de considérations d'intérêt général, telles que, notamment, la sécurité d'approvisionnement, la protection de l'environnement, la solidarité économique et sociale, l'aménagement du territoire, la promotion des intérêts des consommateurs* ».

De même, encore, reconnaît-elle les insuffisances du marché : « *Les forces du marché permettent une meilleure allocation des ressources et une efficacité accrue dans la fourniture des services, au bénéfice notamment du consommateur qui en retire une meilleure qualité à meilleur prix. Toutefois, ces mécanismes présentent parfois leurs limites et peuvent risquer d'exclure une partie de la population des bénéficiaires qui peuvent en être retirés et de ne pas permettre la promotion de la cohésion sociale et territoriale. L'autorité publique doit alors veiller à la prise en compte de l'intérêt général* ».

De même enfin, affirme-t-elle la subsidiarité de l'intervention communautaire, laquelle repose sur deux principes :

– d'une part, celui de la neutralité à l'égard du statut public ou privé des entreprises et de leurs personnels, garantie par l'article 222 du traité. « *La Communauté ne remet nullement en cause le statut public ou privé, des entreprises chargées de missions d'intérêt général et n'impose donc aucune privatisation* » ;

– d’autre part, il s’agit de « *la liberté des Etats membres pour définir les missions d’intérêt général, octroyer les droits spéciaux ou exclusifs nécessaires pour assurer ces missions aux entreprises qui en sont chargées, régler leur gestion et veiller, le cas échéant, à leur financement, conformément à l’article 90 du traité* ». Cette même liberté a pour corollaire la possibilité pour les Etats membres d’aller au-delà du service universel : « *Rien n’empêche les Etats membres de définir des missions d’intérêt général supplémentaires allant au-delà des obligations du service universel, pourvu que les moyens employés restent conformes au droit communautaire* ».

Mais, de l’autre côté, on peut s’interroger sur la portée réelle de ces prises de position, puisque, dans le même temps, la Commission confirme que la fonction des services d’intérêt général demeure réduite à celle de pouvoir déroger aux règles de concurrence : « *Les fournisseurs de services d’intérêt général bénéficient de l’exemption des règles du traité, dans la mesure où l’application de ces dispositions entrave l’accomplissement des missions d’intérêt général dont ils sont chargés* ».

Au demeurant, on est d’autant plus fondé à douter que la Commission ait modifié substantiellement sa position que postérieurement à sa communication et à l’introduction de l’article 16, les propositions qu’elle a présentées, témoignent de sa volonté de réduire le rôle des services d’intérêt général et de son indifférence à l’égard des critiques formulées à l’encontre du processus de libéralisation.

b) L’article 16 n’a pas pris en compte les critiques formulées à l’encontre du processus de libéralisation

Ces critiques, d’origine diverse, avaient, en effet visé à déboucher sur des dispositions, dont la portée était plus ambitieuse que celle de l’article 16.

- C’est ainsi que dans le cadre de la nouvelle Conférence intergouvernementale ouverte en 1992, au lendemain de la conclusion du traité de Maastricht, les autorités françaises avaient présenté, le 17 mars 1993, un mémorandum qui tendait à proposer un projet *de charte européenne relative aux principes des services publics*. Deux séries de considérations avaient été à la base de cette initiative. La première tenait à ce que, comme nous l’avons déjà vu, le marché et la concurrence ne peuvent répondre en toutes

circonstances aux besoins d'intérêt général. C'est pourquoi, le traité de Rome se réfère explicitement en son article 90-2 (l'actuel article 86-2) à des missions d'intérêt économique général. Or, pour réaliser le marché intérieur et la libre circulation, l'accent a surtout été mis sur l'ouverture à la concurrence et l'harmonisation, afin de renforcer la compétitivité de l'économie européenne.

En second lieu, le Gouvernement avait estimé que notamment le titre XII du traité sur l'Union européenne sur les réseaux transeuropéens et les dispositions relatives au fonds de cohésion venant compléter les fonds structurels, il était nécessaire d'établir une référence commune pour conduire les différentes politiques concernant ces réseaux et ces services publics.

Dès lors, deux buts distincts devaient être poursuivis dans le respect du principe de subsidiarité :

- favoriser le développement de véritables réseaux transeuropéens à vocation de service public dans un souci d'intérêt général européen, sans que cela implique une harmonisation des règles ;

- créer un cadre européen concernant la spécificité des services publics nationaux et leur diversité.

Dans cette double perspective, la Charte pourrait comprendre deux séries de dispositions :

- d'une part, l'énoncé des principes concernant les missions respectives des régulateurs et des opérateurs, quel que soit le statut de ces derniers (public, mixte ou privé) et la transparence de leurs relations mutuelles ;

- d'autre part, les principes généraux communs à l'ensemble des services publics : continuité, égalité d'accès ou équité, ce qui implique neutralité et transparence, adaptation à des besoins évolutifs et diversifiés, le cas échéant, universalité. Les consommateurs, les salariés et, plus généralement, les citoyens pourront en outre être consultés pour la définition et l'organisation du service.

• De même, les conclusions des Conseils européens de Cannes des 26–27 juin 1995 et de Madrid des 15–16 décembre 1995 avaient-elles assigné aux missions d'intérêt général, la poursuite d'objectifs plus larges et plus précis l'article 16. En effet, les premières visaient au titre des missions d'intérêt économique général : « *l'aménagement équilibré du territoire, l'égalité de traitement entre les citoyens – y compris l'égalité des droits et l'égalité des chances entre les hommes et les femmes – la qualité et la permanence du service rendu au consommateur ainsi que la préservation d'intérêts stratégiques à long terme* ». Tandis que les secondes soulignaient qu'il fallait « *garantir l'égalité de traitement entre les citoyens, assurer les exigences de qualité et de continuité des services et participer à l'aménagement équilibré du territoire* ».

• De son côté, comme je l'ai rappelé précédemment, la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'union européenne avait proposé l'abrogation de l'article 90–3 du traité⁽⁵⁰⁾, regardé par sa proposition de résolution comme « *un instrument de déréglementation auquel la Commission européenne fait de plus en plus souvent appel, sans disposer de la légitimité nécessaire pour faire œuvre législative* ».

• Enfin, en ce qui concerne le Parlement européen, sa résolution du 17 décembre 1997 avait préconisé, comme les autorités françaises, l'élaboration d'une Charte régissant les services d'intérêt économique général.

2) Une disposition impropre à susciter un réel infléchissement de la jurisprudence

On avait pu penser que marqueraient un tournant certaines avancées jurisprudentielles ayant eu pour effet, conformément à l'esprit de l'article 16, de préserver le rôle des services d'intérêt général. Or, on constate malheureusement que la Cour de justice n'a nullement rompu avec l'interprétation restrictive qui avait caractérisé sa jurisprudence antérieure.

⁽⁵⁰⁾ Cette disposition, qui est l'actuel article 86, paragraphe 3, du traité permet à la Commission d'adresser des directives et des décisions aux Etats membres, en ce qui concerne l'application des règles en matière de concurrence et d'aides d'Etat aux entreprises titulaires de droits spéciaux ou exclusifs et aux services d'intérêt général.

a) *Des avancées jurisprudentielles réelles ont visé à préserver le rôle des services d'intérêt général*

Il n'est pas excessif de considérer que, dans leur esprit tout au moins, certains arrêts de la Cour de Justice et dans lesquels on a pu voir un « tournant », sont allés dans le même sens que l'article 16.

Il s'agit d'abord de l'arrêt *Corbeau* du 19 mai 1993 concernant la Régie des postes belges par lequel la Cour a admis que « l'article 90 du traité instituant la Communauté européenne permet aux Etats membres de conférer à des entreprises, qu'ils chargent de la gestion des 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 les 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 de droits exclusifs ».

En outre, la Cour précise qu'« autoriser des entrepreneurs particuliers de faire concurrence au titulaire des droits exclusifs dans les secteurs de leur choix correspondant à ces droits les mettrait en mesure de se concentrer sur les activités économiquement rentables et d'y offrir des tarifs plus avantageux que ceux pratiqués par les titulaires des droits exclusifs, étant donné que, à la différence de ces derniers, ils ne sont pas économiquement tenus d'opérer une compensation entre les pertes réalisées dans les secteurs non rentables et les bénéfices réalisés dans les secteurs plus rentables ». Autrement dit, la Cour de Justice tient compte à la fois des risques « d'écrémage » auxquels les services postaux belges peuvent être confrontés sur les segments rentables et de la nécessité de préserver la possibilité pour eux de pratiquer la péréquation tarifaire, qui joue un rôle essentiel dans l'équilibre économique des services postaux.

Dans un second arrêt, *commune d'Almelo* du 27 avril 1994, concernant une entreprise néerlandaise de distribution d'électricité, la Cour a confirmé que « des restrictions à la concurrence doivent être admises dans la mesure où elles s'avèrent nécessaires pour permettre à l'entreprise investie d'une telle mission d'intérêt général d'accomplir celle-ci ». Or, cette mise au point est importante. Car même si nous étions encore loin de la reconnaissance d'un principe et si l'interprétation de l'article 90, paragraphe 2 du traité instituant la Communauté européenne (relatif aux services d'intérêt économique général) demeurait certainement stricte, cette disposition acquerrait néanmoins la valeur d'une règle applicable en tant que telle et non

au titre d'une simple exception dont la Commission avait semblé faire peu de cas jusqu'alors.

En second lieu, en considérant qu'« *il faut tenir compte des conditions économiques dans lesquelles est placée l'entreprise, notamment des coûts qu'elle doit supporter et des réglementations, particulièrement en matière d'environnement, auxquelles elle est soumise* », la Cour met l'accent sur les spécificités entourant le rôle des services d'intérêt général.

Enfin, il paraît également utile de citer les arrêts du 23 octobre 1997⁽⁵¹⁾, relatifs à la compatibilité des droits exclusifs d'importation et d'exportation d'électricité avec les règles du traité en matière de libre circulation des marchandises. Dans ces affaires, bien qu'elle ne se soit pas prononcée expressément sur la licéité de ces droits exclusifs critiqués par la Commission⁽⁵²⁾, la Cour n'avait pas répondu au souhait de cette dernière de les voir encourir une condamnation de principe. Au contraire, la Cour s'est refusée à considérer que ces prérogatives ne puissent pas être nécessaires à l'accomplissement des missions incombant aux entreprises chargées de fournir ces produits de base. De plus, la Commission était alors invitée à ne pas se satisfaire d'un raisonnement dogmatique procédant d'une prévention aprioriste à l'encontre des monopoles, mais à rapporter la preuve de leur inutilité.

b) Ces avancées jurisprudentielles se sont toutefois avérées limitées

Deux arrêts de la Cour de Justice illustrent parfaitement le caractère limité du « tournant » qu'aurait marqué la jurisprudence évoquée précédemment.

⁽⁵¹⁾ *Commission c/Pays-Bas*, aff. C-147/94 ; *Commission c/Italie*, aff. C-158-94 ; *Commission c/France*, aff. C-159-84 et *Commission c/Espagne*, aff. 160/94.

⁽⁵²⁾ La Cour a observé que la Commission s'était contentée d'évoquer des moyens de substitution de nature à permettre de satisfaire à ces obligations, tels que des subventions ou une péréquation des coûts liés aux obligations de service public, sans démontrer leur pertinence au regard des particularités du système national d'approvisionnement en électricité et en gaz mises en évidence par le Gouvernement français. Aussi, « *la Cour n'est pas en mesure de procéder... à un examen de la question de savoir si, en maintenant les droits exclusifs d'importation et d'exportation de EDF et de GDF, la République française a effectivement dépassé les limites de ce qui est nécessaire pour permettre à ces établissements d'accomplir, dans des conditions économiquement acceptables, les missions d'intérêt économique général qui leur ont été imparties* » (aff. C-159/94, *Commission c/France*).

Le premier – *GT-Link A/S* – en date du 17 juillet 1997 (affaire C-242/95) avait eu à juger un litige opposant, d'une part, GTS Link A/S, une société danoise qui assurait des services de ferry entre Gedser (Danemark) et l'Allemagne et, d'autre part, la société nationale des chemins de fer danois – *DSB* – au sujet de la perception par cette dernière, à charge de GT-Link, de taxes pour l'utilisation du port de Gedser, dont DSB est propriétaire. *DSB*, qui appartient à l'Etat danois, assume également, à côté des transports ferroviaires, des services de ferry à partir des ports qui lui appartiennent, dont celui de Gedser.

Or, dans cette affaire, la Cour a confirmé la théorie de « l'abus de position automatique », que j'ai déjà évoquée, puisqu'elle a estimé que « *Lorsqu'une entreprise publique, qui est propriétaire d'un port de commerce et qui le gère, détient une position dominante sur une partie substantielle du marché commun, l'article 90, paragraphe premier (relatif aux entreprises publiques titulaires de droits exclusifs), en liaison avec l'article 86 (relatif à l'abus de position dominante) du traité CEE, s'oppose à ce que, en application d'une réglementation de l'Etat membre dont elle relève, cette entreprise perçoive des taxes portuaires d'un montant inéquitable ou exonère du paiement de ces taxes ses propres services de ferry et, à titre de réciprocité, ceux de ses partenaires commerciaux, dans la mesure où de telles exonérations comporteraient l'application de conditions inégales à des prestations équivalentes* ».

La Cour a renoué également avec son interprétation stricte des conditions dans lesquelles les services d'intérêt général peuvent déroger aux règles de concurrence, puisqu'elle a considéré que : « *L'article 90, paragraphe 2 du traité (relatif aux services d'intérêt général) ne permet pas à une entreprise publique, qui est propriétaire d'un port de commerce et qui le gère, de percevoir des taxes portuaires dues pour l'utilisation des installations portuaires, qui sont contraires au droit communautaire, mais qui ne sont pas nécessaires à l'accomplissement par celle-ci de la mission particulière qui lui a été impartie* ».

Dans un deuxième arrêt *Raso*, en date du 12 février 1998 rendu à propos de la compatibilité avec le droit communautaire d'un monopole en matière de mise à disposition de main-d'œuvre temporaire, la Cour a réaffirmé les principes restrictifs de sa jurisprudence antérieure, puisque, en l'espèce, elle a jugé que « *les articles 86 et 90 du traité CE doivent être interprétés en ce sens qu'ils font obstacle à une disposition nationale qui réserve à une compagnie portuaire le droit de mettre de la main-d'œuvre temporaire à la disposition des autres entreprises opérant dans le port où elle est établie, lorsque cette compagnie est elle-même autorisée à exécuter des opérations portuaires* ».

B. Les orientations de la Commission demeurent dominées par la persistance d'errements récurrents

Ces errements tiennent non seulement à une conception restrictive du rôle des services d'intérêt général que confirme la deuxième communication de la Commission sur les services d'intérêt général, mais également à la poursuite aveugle du processus de libéralisation.

1) La deuxième communication de la Commission sur les services d'intérêt général confirme une conception restrictive de leur rôle

Sur cette communication, dont l'objet est de mettre à jour la première communication de 1996, l'Assemblée nationale a adopté, le 20 décembre 2000, une résolution par laquelle, notamment, elle « *souhaite l'élaboration, sur la base de l'article 16 du traité instituant la Communauté européenne, d'un projet de directive fixant les règles générales applicables à l'ensemble des services d'intérêt général et servant de base à l'établissement de directives sectorielles* ».

Or, il est remarquable que la même demande ait été formulée également, par plusieurs rapporteurs pour avis du Parlement européen⁽⁵³⁾.

Comme j'aurai l'occasion d'y insister ultérieurement, seule une directive-cadre est propre à empêcher le maintien d'un fossé entre les principes proclamés à l'article 16 et les dispositifs résultant des directives sectorielles et à asseoir la légitimité des services d'intérêt général sur des bases à la fois plus respectueuses de leur spécificité et plus soucieuses de leur sécurité juridique que celles résultant de l'interprétation casuistique des règles de concurrence adoptée par la Commission et la Cour de Justice.

⁽⁵³⁾ Cette proposition est préconisée par MM. Philippe Herzog, rapporteur pour avis de la commission de l'industrie ; Théodorus J.J. Bouwman, rapporteur pour avis de la commission de la politique régionale et Mme Hélène Flautre, rapporteure pour avis de la commission de l'emploi.

Force est de constater que l'approche transversale que la Commission aurait adoptée pour la première fois⁽⁵⁴⁾, ne l'amène pas pour autant à préconiser l'élaboration d'une proposition de directive-cadre. Au demeurant, son approche « transversale » n'est pas dépourvue de lacunes, puisqu'elle n'aborde même pas la question majeure de la régulation des services d'intérêt général, ce qui est un recul par rapport à la communication de 1996. La Commission n'évoque pas non plus la possibilité d'introduire, dans les secteurs qui ne relèvent pas exclusivement des compétences des Etats membres, un ensemble minimal (ou universel) de garanties communes dans l'accès à certains services d'intérêt général, fixées au plan communautaire.

Enfin et surtout, la Commission a beau affirmer que « *l'intérêt des citoyens est au cœur de la politique communautaire en matière de services d'intérêt général* », sa démarche ne tend toujours pas à considérer ces derniers comme un pilier de la citoyenneté européenne. Car, dans son appréciation de leur rôle, elle n'intègre pas les critères d'efficacité sociale, à la différence de ce que souhaite la résolution de l'Assemblée nationale du 20 décembre 2000.

A cet égard, il est parfaitement révélateur que la Commission omette de ranger le secteur de l'économie sociale parmi les domaines exemptés de l'ouverture à la concurrence, ainsi que le relève le CEEP (Centre européen des entreprises à participation publique).

Au total, l'impression prévaut que la communication de la Commission est d'abord un cadre, sur lequel elle peut appuyer la poursuite de la libéralisation à marche forcée.

2) *La poursuite aveugle de la libéralisation*

Le point 17 des conclusions du Conseil européen de Lisbonne :

« demande à la Commission, au Conseil et aux Etats membres, eu égard à leurs compétences respectives... d'accélérer la libéralisation dans des secteurs tels que le gaz, l'électricité, les services postaux et les transports. De même, en

⁽⁵⁴⁾ C'est ce qu'affirme l'avis de la Commission supérieure du service public de la poste et des télécommunications.

ce qui concerne l'utilisation et la gestion de l'espace aérien, le Conseil invite la Commission à présenter ses propositions aussitôt que possible ».

Or, les propositions ou communications présentées par la Commission en application de ces conclusions, soulèvent les mêmes réserves que celles qui ont pu être formulées à propos d'autres textes, tant en ce qui concerne leur pertinence que leur conformité au principe de subsidiarité.

Sur le premier point, les dossiers de la poste et des transports publics de voyageurs montrent des oppositions convergentes de la part de l'Assemblée nationale et du Parlement européen.

Je rappellerai que les principales critiques formulées à l'encontre de ces deux textes déjà examinés par la Délégation en application de l'article 88-4 de la Constitution⁽⁵⁵⁾, se focalisent sur le caractère très contestable des méthodes retenues par la Commission. En résumé, celles-ci suscitent une forte opposition, car, ayant érigé la libéralisation en une fin en soi, la Commission agit de façon précipitée sans avoir mesuré les conséquences dommageables qui en résultent pour le fonctionnement des services d'intérêt général.

C'est pourquoi, d'ailleurs le Parlement européen a adopté une position analogue à celle de l'Assemblée nationale en ce qui concerne les services postaux. A cet égard, il est révélateur que la Commission n'ait pas retenu les principaux amendements du Parlement européen qui tendaient à supprimer le principe de toute référence à un calendrier d'ouverture à la concurrence et à reporter la date d'expiration de l'actuelle directive du 31 décembre 2006 au 31 décembre 2008. Dans l'exposé des motifs de la proposition de directive modifiée, la Commission insiste sur *« l'assurance, pour l'ensemble des opérateurs, que le processus d'ouverture se poursuive en 2007 et au-delà »*.

De même, s'agissant du projet de règlement « transports publics de voyageurs », ce texte suscite deux séries de réserves concernant le risque d'un démantèlement des réseaux de chemin de

⁽⁵⁵⁾ Cf les rapports d'information de Didier Boulaud n° 2694, *La poste en Europe – Avenir et garantie d'un service public* et n° 2998, *Les transports publics de voyageurs à l'épreuve de la déréglementation*.

fer et de métro, d'une part et, d'autre part, la fixation à cinq ans du délai de tous les contrats de service public.

Enfin, s'agissant de la communication de la Commission sur le ciel unique européen, notre collègue Bernard Derosier a rappelé dans son rapport d'étape du 7 décembre 2000 que les suggestions de la Commission visant à étendre au domaine de la navigation aérienne le principe – déjà appliqué dans d'autres secteurs – de la séparation du régulateur et des prestataires de services ont suscité de vives oppositions. En France, les syndicats y voient la tentative de privatiser le service public de la navigation aérienne. En Grande-Bretagne, c'est au nom du caractère prioritaire de la sécurité, et du refus d'un « *Railtrack de l'air* », que le syndicat des contrôleurs aériens s'est opposé – quoique vainement – à la privatisation partielle de *NATS (National Air Traffic Services)*⁽⁵⁶⁾, l'organe chargé du contrôle aérien.

Quoi qu'il en soit, on notera que dans le domaine de la navigation aérienne comme dans d'autres secteurs, la Commission menace de recourir aux règles de la concurrence à l'encontre des services monopolistiques « *pour s'assurer qu'ils satisfont à des niveaux qualitatifs et quantitatifs convenus, à un prix supportable* »⁽⁵⁷⁾.

Cette communication sur le Ciel unique européen et le projet de règlement « transports publics de voyageurs » posent également de sérieux problèmes quant à leur conformité au principe de subsidiarité. Bernard Derosier a, en effet, rappelé que les autorités françaises avaient invoqué le droit de chaque Etat membre à définir leur propre mode d'organisation de la navigation aérienne. Par conséquent, la France est fondée à vouloir conserver son modèle unitaire, qui méconnaît le principe de séparation entre le régulateur et les prestataires de services.

Pour sa part, Didier Boulaud a souligné que, en France, comme au sein du Parlement européen, le souhait de la Commission de généraliser le principe de l'appel d'offres pour l'attribution des contrats de service public dans le domaine des transports de voyageurs était regardé comme portant atteinte au principe de libre

⁽⁵⁶⁾Le *Transport Bill* adopté en décembre 2000 a imposé le principe de cette privatisation partielle, que la Commission a autorisée au mois de mai dernier.

⁽⁵⁷⁾ Communication sur le ciel unique européen, p. 39.

administration des collectivités territoriales. A cet égard, je relève que l'argumentation défendue par Didier Boulaud a été suivie par la commission de la production et par l'Assemblée nationale, qui a adopté, le 27 juin 2001, une résolution rejetant la proposition de règlement. Au demeurant, le Conseil « Transports » du 28 juin 2001 a constaté l'absence d'accord entre les Etats membres sur ce texte et n'a pu, de ce fait, prendre aucune décision.

Devant l'importance de ces réserves, on est amené à se poser la question de l'apport réel de la Déclaration du Conseil européen de Nice sur les services d'intérêt général.

C. La déclaration du Conseil européen de Nice sur les services d'intérêt général : une mise au point nécessaire, mais dont la portée reste insuffisante

1) Une mise au point nécessaire

Cette déclaration, qui résulte d'une initiative des autorités françaises, mérite d'être approuvée. Car, il me semble qu'elle souligne beaucoup mieux que la communication de la Commission les spécificités des missions incombant aux services d'intérêt général ainsi que la question fondamentale des moyens de leur financement.

A la différence de l'approche de la Commission, trop axée sur une conception consumériste des services publics⁽⁵⁸⁾, la Déclaration prend soin de souligner que « *la contribution des services d'intérêt économique général à la compétitivité européenne répond à des **objectifs propres** : protection des intérêts du consommateur, sécurité des usagers, cohésion sociale et aménagement du territoire, développement durable* ». Un tel rappel était d'autant plus opportun que la libéralisation très poussée intervenue dans les Etats membres de l'Europe du Nord pouvait accréditer l'idée que la fonction des services d'intérêt général n'était plus désormais limitée qu'à la seule fourniture du service universel – d'ailleurs dans des conditions

⁽⁵⁸⁾ La Commission affirme en effet que « *En tant qu'utilisateurs de ces services (d'intérêt général), les citoyens européens attendent désormais des services de qualité à des prix abordables. Ce sont donc les utilisateurs et leurs besoins qui sont au centre de l'action publique dans ce domaine* ».

parfois très insatisfaisantes et insuffisantes, comme on a pu le voir précédemment dans le cas de la poste suédoise.

En second lieu, la Déclaration établit le lien entre l'accomplissement des missions des services d'intérêt général et les attentes légitimes des consommateurs et des citoyens. Ceux-ci souhaitent certes obtenir des prix abordables, dans un système de prix transparent mais ils sont aussi attachés à un égal accès à des services de qualité indispensables à leur insertion économique, territoriale et sociale.

Tout en insistant sur la spécificité des missions des services d'intérêt général, la Déclaration soulève les questions de leur financement. A cet égard, c'est à très juste titre qu'elle souhaite que soit reconnue la compatibilité des aides destinées à compenser les coûts supplémentaires entraînés par l'accomplissement de missions d'intérêt économique général, dans le plein respect de l'article 86-2 du traité. Alors que seule une telle solution serait de nature à permettre aux services d'intérêt général d'accomplir leurs missions dans des conditions de sécurité juridique et de viabilité économique satisfaisantes, la crainte exprimée traditionnellement par la Commission de l'existence d'éventuelles distorsions de concurrence l'incite plutôt à renforcer l'exigence de transparence et à être réticente à l'égard de cette proposition.

2) *La portée insuffisante de cette mise au point*

Il m'apparaît excessif d'affirmer que grâce à cette Déclaration « l'Union dispose de ses propres lois du service public européen »⁽⁵⁹⁾. En effet, la Déclaration ne marque qu'une étape, puisqu'elle précise bien, *in fine*, que les débats sur le financement des missions d'intérêt général et sur l'évaluation appellent une « réflexion approfondie sur ces thèmes ».

Mais, en outre et surtout, on peut déplorer que la Commission ait fait totalement abstraction de la Déclaration. Ainsi, dans le dossier de l'énergie a-t-elle préféré, par penchant idéologique, privilégier l'accélération de la libéralisation. Car, malgré la décision du Conseil européen de Stockholm du 23 mars 2001 de ne plus

⁽⁵⁹⁾ Florence Chaltiel, la Déclaration de Nice sur les services d'intérêt économique général, *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, février 2001, p. 90.

retenir aucune échéance, la Commission a malgré tout décidé de présenter des projets de directives et de règlement pour une libéralisation totale des marchés du gaz et de l'électricité en 2005.

Or, au lieu de s'obstiner dans cette voie, il eût été plus opportun et plus prudent de procéder d'abord à un bilan du processus de libéralisation entamé jusqu'alors – comme l'a souhaité le Premier ministre, M. Lionel Jospin – et d'analyser également les dysfonctionnements survenus en Suède – notamment – ou susceptibles d'apparaître dans d'autres Etats membres, ce qui aurait alors permis de constater que ces Etats ne sont nullement à l'abri d'une crise analogue à celle de la Californie.⁽⁶⁰⁾

S'y ajoute le fait – critiqué par l'Allemagne lors du Conseil énergie du 13 mai 2001 – que les propositions de la Commission consistant à instaurer un régulateur unique ne tiennent pas compte des spécificités des marchés nationaux, puisque, en Allemagne, par exemple, il existe 600 opérateurs d'énergie. Quant à la France, elle a plaidé en faveur d'une ouverture progressive et maîtrisée du marché.

Le dossier de l'énergie reste donc en l'état, Mme Loyola de Palacio, Commissaire européenne en charge des transports et de l'énergie ayant toutefois espéré que les travaux en cours permettront d'atteindre « *des résultats tangibles* » lors du sommet de Barcelone en mars 2002, comme l'avait demandé le sommet de Stockholm.

Comme on le voit, l'adoption de la Déclaration sur les services d'intérêt général n'a pas mis fin aux errements caractéristiques de la démarche sectorielle que la Commission a adoptée jusqu'à présent et qu'il convient, à l'évidence, de mieux encadrer.

⁽⁶⁰⁾ D'après des informations qui m'ont été fournies, des signes avant-coureurs d'une crise analogue à celle de la Californie existent en Espagne, du fait de l'extrême volatilité des prix caractérisant les bourses d'électricité, laquelle volatilité décourage l'investissement.

II. LA NECESSITE DE METTRE EN PLACE UN CADRE JURIDIQUE SPECIFIQUE POUR LES SERVICES D'INTERET GENERAL

Sans négliger l'intérêt que peut présenter une Charte, j'estime toutefois qu'une directive-cadre est un instrument plus approprié pour établir cette parité souhaitable entre le marché et le service public, que j'ai fréquemment évoquée.

Mais il convient également que l'action communautaire comprenne un volet international, afin de défendre demain les services d'intérêt général, dans le cadre des négociations à l'OMC.

A. Les limites d'une Charte

Qu'il s'agisse du projet de Charte que les autorités françaises avaient présenté dans le cadre de la CIG de 1992 au lendemain de la conclusion du traité de Maastricht, dont j'ai évoqué le contenu précédemment, ou de la proposition pour une Charte des services d'intérêt économique général présentée par le CEEP (Centre européen des entreprises à participation publique) et la Confédération européenne des syndicats (CES), ces deux textes présentent des mérites évidents. Ils soulignent parfaitement la nécessité de combler les lacunes qui s'attachent au processus économique de libéralisation et de rappeler dans un texte solennel les objectifs sociaux gouvernant les services d'intérêt général. C'est ainsi que la proposition du CEEP et de la CES souligne :

« Il est patent que l'introduction de l'article 16 dans le traité n'a guère modifié la pratique communautaire et que, jusqu'à présent, c'est la Cour de Justice qui a apprécié, au cas par cas, l'équilibre judicieux entre les missions d'intérêt général et les règles de concurrence.

Il apparaît donc nécessaire d'adopter un texte officiel qui développe le concept de valeur commune exprimé par l'article 16, explicite les principes et les conditions permettant aux services d'intérêt général d'accomplir leur

mission et puisse servir de référence dans la recherche de l'équilibre entre leur dimension économique et leur dimension sociale ».

De surcroît, cette proposition demande que la Charte des services d'intérêt économique général se voie accorder un statut de *protocole annexé* au traité sur l'Union européenne.

En second lieu, certains de mes interlocuteurs m'ont fait valoir que, dans un contexte marqué par une césure importante entre la France et plusieurs de nos partenaires – de l'Europe du Nord et même de l'Europe du Sud – en ce qui concerne le rôle des services d'intérêt général, la voie de la Charte pouvait être empruntée avec davantage de succès que celle d'une proposition de directive-cadre. Dans cette perspective, le système de la Charte participe de cette « *politique des petits pas* », qu'il conviendrait de privilégier pour inciter nos partenaires à admettre le bien-fondé d'un statut propre aux services d'intérêt général et, au-delà, celui d'un meilleur équilibre entre ces derniers et le marché.

De surcroît, ces mêmes interlocuteurs ont souligné la nécessité d'accorder une attention particulière à la préservation ou au rétablissement des critères et des caractéristiques essentiels des services d'intérêt général, dans la phase de transition vers l'économie de marché que connaissent les pays candidats. C'est pourquoi, ces derniers pourraient opportunément utiliser la Charte comme une référence.

Je ne sous-estime certes par la valeur de tels arguments ni les difficultés auxquelles risquent de se heurter l'élaboration et la discussion d'une proposition de directive-cadre. Celle-ci offre toutefois l'avantage – sur le plan politique – d'associer plus étroitement le Conseil, le Parlement européen et les parlements nationaux à la procédure de sa discussion. En outre, la force juridique qui s'attache à une directive est supérieure à celle d'une Charte. A cet égard, je redoute que la Charte des services d'intérêt général ne soit revêtue, pour bien des années encore comme la Charte des droits fondamentaux, que d'une simple portée politique déclarative.

B. La nécessité d'une directive-cadre sur les services d'intérêt général

Cette directive-cadre devrait comprendre sept catégories de dispositions.

1) La définition des services d'intérêt général et de leurs obligations

Il est nécessaire que cette définition souligne que les **services d'intérêt général sont un principe fondateur de l'Union européenne** et un **pilier de la citoyenneté européenne**. Dans cette perspective, il conviendrait de ne pas limiter cette notion aux seuls services d'intérêt économique général et de rappeler les principes généraux gouvernant les obligations qui leur incombent.

➤ Afin de mieux mettre en relief le rôle non seulement économique mais surtout social et sociétal joué par les services d'intérêt général, il importe que leur définition inclue également certains services non marchands. Car seule une définition extensive, qui aille au-delà des services d'intérêt économique général, est réellement de nature à rendre compte de la spécificité de leurs missions.

C'est pourquoi entrerait dans la catégorie des services d'intérêt général : *« Tout service – qu'il soit géré par une personne morale de droit privé ou de droit public – dont l'objet est de concourir à l'exercice des droits de l'homme et d'assurer la satisfaction des besoins sociaux fondamentaux, en vue de contribuer au renforcement de la cohésion sociale et territoriale de l'Union européenne, ainsi qu'à la poursuite des objectifs de développement économique, de l'emploi, de la qualité de la vie et de développement durable ».*

Ainsi, cette définition permet-elle non seulement de rappeler - conformément d'ailleurs à la jurisprudence du Conseil d'Etat - que l'accomplissement des missions d'intérêt général ne relève pas du monopole des *personnes publiques*. Mais, en outre, elle précise la notion de « *valeurs communes* » visées par l'article 16 du traité, tout en reprenant les grands principes consacrés depuis le traité de Maastricht.

Il ne m'apparaît toutefois pas indispensable d'assortir cette définition de la mention expresse de certains services comme le propose le groupe de travail présidé par M. Claude Desama⁽⁶¹⁾, ancien membre du Parlement européen, d'autant que je suggère, par ailleurs, de préciser que la notion de service d'intérêt général doit pouvoir être révisée périodiquement, pour tenir compte des niveaux de développement et des évolutions technologiques.

➤ S'agissant, en second lieu, de la définition des **obligations** incombant aux services d'intérêt général, il convient de rappeler non seulement les exigences traditionnelles, mais d'y ajouter également celles consacrées depuis le traité de Maastricht pour certaines d'entre elles.

● Les exigences traditionnelles correspondent aux principes suivants :

– **L'égalité d'accès** : en vertu de ce principe – réaffirmé par l'article 36 de la Charte des droits fondamentaux – tous les citoyens sont égaux devant l'accès aux services d'intérêt général. L'égalité se fonde sur l'interdiction de toute discrimination fondée sur le statut social ou personnel.

Il est en outre nécessaire, devant l'aggravation des disparités que j'ai signalées, par exemple en Suède depuis la libéralisation des télécommunications ou des services postaux, de poser le principe selon lequel la Communauté et ses Etats membres assurent, en particulier, l'égalité de traitement et des conditions de prestation des services, tant entre les différentes zones géographiques qu'entre les différentes catégories ou groupes d'utilisateurs, une attention particulière devant être accordée aux utilisateurs défavorisés.

– **L'universalité** : il s'agit de rappeler non seulement que les prestations doivent être fournies à un prix abordable, mais que celui-ci doit être formé de façon transparente. Cette dernière précision n'est pas inutile puisque, comme on l'a vu, le régulateur britannique – *OFTEL* – a été amené à contraindre *British Telecom* à

⁽⁶¹⁾ C'est ainsi que la proposition de ce groupe de travail cite : la santé, la culture, l'éducation, les transports, les communications, l'information, l'énergie, l'eau, la sécurité alimentaire, l'environnement et le logement. Cette liste – minimale – est fixée sans préjudice de sa révision, sur proposition de la Commission en fonction de l'évolution des besoins sociaux.

clarifier ses standards de prix afin d'instaurer une réelle concurrence, tandis que certains abonnés suédois se sont plaints de la complexité de leur facture d'électricité.

Il apparaît également essentiel d'établir que les services d'intérêt général doivent être fournis universellement, *même si cette exigence va à l'encontre de considérations d'ordre commercial et de rentabilité*. Or, une telle précision est d'autant plus importante que l'institution du service universel n'aurait pour objet – selon la Commission et certains Etats membres – que de servir de « béquilles » à la concurrence, en vue de faire accepter les rigueurs du marché. C'est, en tout cas, ce qui ressort du premier considérant de la directive « service universel » : « *la libéralisation du secteur des télécommunications, l'intensification de la concurrence et le choix de plus en plus vaste de services de communication s'accompagnent d'une action visant à créer un cadre réglementaire harmonisé qui garantisse la fourniture d'un service universel* »⁽⁶²⁾.

– La **continuité et la régularité** : les services d'intérêt général doivent fournir leurs prestations de façon continue, régulière et ininterrompue, sous réserve des cas de force majeure.

A ces principes traditionnels s'ajoutent d'autres exigences, dont certaines résultent de dispositions consacrées depuis le traité de Maastricht.

En effet, afin que l'objectif de protection d'un niveau élevé des consommateurs puisse être réellement atteint, il m'apparaît nécessaire d'introduire trois séries de dispositions concernant :

– La **participation et l'information des usagers** : l'exigence de participation n'est pas négligeable, surtout si, comme on a pu l'observer en Grande-Bretagne : « *Le mécontentement des usagers provient de ce que beaucoup d'entre eux croient que les avantages (liés à la libéralisation) auraient été beaucoup plus importants si la politique avait davantage été orientée en fonction de leurs besoins* »

⁽⁶²⁾ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (COM[2000] 392 final/E 1551). La Délégation a examiné ce document le 9 mai dernier, sans avoir toutefois levé la réserve d'examen.

et non en fonction des actionnaires et de la direction »⁽⁶³⁾. C'est pourquoi les usagers doivent non seulement être associés à l'évaluation, sur laquelle je reviendrai, mais également, sous les formes les plus adéquates, au contrôle permanent des conditions dans lesquelles les services d'intérêt général fournissent leurs prestations.

Quant au devoir d'information qui leur incombe, il est souhaitable qu'il soit entendu de la façon la plus complète et la plus large possible. Il portera notamment sur les changements affectant les prestations, les réglementations régissant les services, la motivation des décisions prises et les voies de recours.

– Les **caractéristiques des prestations** : celles-ci devront répondre à des normes minimales tant qualitatives que quantitatives. Il est, en effet, souhaitable d'aller au-delà de la résolution du Conseil du 7 février 1994⁽⁶⁴⁾, qui s'est limitée au seul aspect qualitatif de la prestation fournie au titre du service universel.

– Les **procédures de réclamation et de recours** : il importe que les Etats membres veillent à l'établissement par les prestataires de procédures de réclamation au bénéfice des usagers. Elles devront répondre à certaines caractéristiques – de simplicité, transparence et rapidité – et prévoir, le cas échéant, l'octroi de réparations. Là encore, pour mesurer l'importance et la nécessité de ces mécanismes de recours, il n'est que de se référer aux possibilités très réduites de réclamations ouvertes dans certains Etats libéraux, tels que la Suède, à certains consommateurs dits « vulnérables » (parents isolés, handicapés, personnes à faibles revenus).

En second lieu, l'exigence de **protection de l'environnement** mérite également d'être rappelée. Il apparaît, en effet, que cet

⁽⁶³⁾ Michaël Wood, rapport sur le Royaume-Uni, in *La régulation des services publics en Europe*, p. 155.

⁽⁶⁴⁾ Aux termes de cette résolution: « *l'objectif politique du service universel est la mise à disposition de tous les utilisateurs d'un service minimal d'une qualité spécifiée à un prix abordable* ».

objectif n'a pas été correctement poursuivi en Grande-Bretagne⁽⁶⁵⁾, ni même en Allemagne⁽⁶⁶⁾.

Enfin, pour prévenir les dérives liées au « court-termisme » - tels qu'on a pu les constater dans le cas des *RECs* (Compagnies britanniques régionales d'électricité) – et donc contraindre les services d'intérêt général à se préoccuper du long terme, il importe, à l'exemple de la loi française du 26 juillet 1996 sur la réglementation des télécommunications, de mentionner la **recherche** dans les missions d'intérêt général.

2) *Le caractère évolutif de la notion de service d'intérêt général*

Sur ce point, l'avis de la Commission supérieure du service public des postes et télécommunications (CSSPT) sur la communication de la Commission concernant les services d'intérêt général a très bien résumé les enjeux. La CSSPT constate en effet que « *Se cantonner dans une offre technique susceptible de répondre à des besoins précis des consommateurs à un moment donné de l'évolution technologique conduirait à enfermer le service public dans un périmètre rapidement obsolète : un des premiers exemples en est donné par le service universel limité au téléphone fixe et ignorant tout du réseau Internet* ». En outre, de façon très pertinente, elle observe que : « *Partant des besoins des populations, le service public ne peut qu'être évolutif. Améliorer la qualité du service public, c'est rechercher la satisfaction la meilleure des besoins. Ce n'est pas se limiter au « zéro défaut » de services inscrits, une fois pour toutes, dans le périmètre de tel ou tel service universel.* »

Ces observations rappellent opportunément que le principe d'*adaptabilité* fait partie, avec ceux d'égalité et de continuité, des « lois » traditionnellement applicables au service public dans notre droit.

⁽⁶⁵⁾ M. Michaël Wood indique que « *les régulateurs devront refléter une demande exprimée de manière croissante pour une stratégie plus environnementale* », rapport précité sur le Royaume-Uni, in *La régulation des services publics en Europe*, p. 155.

⁽⁶⁶⁾ C'est ainsi que les principales associations communales (*Kommunale Spitzenverbände*) « *accusent le pouvoir législatif national de s'être concentré, dans la révision du secteur énergétique, sur la concurrence des prix, négligeant l'opportunité offerte par la directive européenne sur l'énergie, de renforcer la protection environnementale* », Martin Grosse Hüttmann, rapport sur l'Allemagne, in *La régulation des services publics en Europe*, p. 291.

Or, on peut s'étonner que, bien qu'elle défende le principe selon lequel le service universel est un concept dynamique et évolutif, la Commission n'ait pas estimé utile d'inclure l'accès à Internet dans le « panier » des obligations de service universel, prévues par la « directive service universel ». Didier Boulaud a rappelé⁽⁶⁷⁾ que, au début des négociations, la France était isolée dans sa volonté d'intégrer la couverture mobile et l'Internet à haut débit dans l'offre de service universel. Puis elle a été progressivement rejointe par l'Espagne, l'Italie, le Luxembourg, la Grèce et l'Irlande. A l'inverse, le Royaume-Uni, la Finlande et le Danemark sont plus réticents et soutiennent davantage la Commission dans sa volonté de conserver le périmètre actuel du service universel, tout en admettant qu'il faudra l'adapter dans l'avenir.

A cet égard, l'article 15 de la directive institue certes un réexamen périodique de la portée du service universel. Le premier réexamen est prévu au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de la directive ; les examens ultérieurs seront effectués tous les trois ans. Il est précisé que ce réexamen doit être conduit à la lumière des évolutions sociale, commerciale et technologique. Toutefois, la directive est silencieuse sur les critères et les modalités du réexamen.

L'exemple de cette directive montre très clairement les limites de la démarche sectorielle de la Commission. C'est pourquoi, puisque la Délégation m'a confié le soin de présenter des **conclusions sur ce texte, je propose que l'accès à Internet soit inclus dans la liste des obligations de service universel**⁽⁶⁸⁾.

A cet égard, je me réjouis que, postérieurement à la présentation du présent rapport, le Conseil « Télécommunications » du 28 juin dernier soit parvenu à un accord sur la proposition de directive « service universel ». Aux termes de cet accord est garanti l'accès universel à Internet, aux services fax et au téléphone, d'après les informations qui ont pu être portées à ma connaissance. En outre, les Etats membres pourraient choisir les moyens de financer les compensations proposées aux opérateurs pour les obligations de service public: ressources budgétaires nationales ou fonds de compensation.

⁽⁶⁷⁾ Didier Boulaud, *Le nouveau cadre européen des communications électroniques : quelle régulation pour quels équilibres ?* Rapport d'information n° 3048, P. 38.

⁽⁶⁸⁾ Voir par exemple, en annexe 4, les orientations des Etats-Unis dans ce domaine.

L'exemple de cette directive montre bien la nécessité, dans la proposition de directive-cadre, de poser le principe selon lequel la Commission, à la demande du Parlement européen ou du Conseil, propose l'inclusion de nouveaux services dans le champ des services d'intérêt général.

3) *La question de la subsidiarité*

Pour tenter de prévenir les controverses suscitées sur ce point par certains textes présentés par la Commission, il m'apparaît utile de se fonder sur les principes suivants :

➤ Il incombe aux autorités politiques du niveau concerné (Union, Etats membres, collectivités locales) de définir le statut des services d'intérêt général et de fixer le contenu de leurs obligations de service public.

Sur le premier point, en vertu du *principe de neutralité* consacré à l'article 295 du traité – même si on a pu le qualifier d'hypocrite⁽⁶⁹⁾ – les opérateurs peuvent revêtir la forme soit d'une administration, soit d'une entreprise publique, soit d'une entreprise privée, soit d'une entreprise d'économie mixte. De même, les autorités compétentes doivent-elles se voir accorder la faculté de modifier le statut des opérateurs.

Quant aux *obligations de service public*, elles doivent faire l'objet d'un contrat. Celui-ci définit notamment :

– les missions – dans le respect des principes généraux que j'ai énumérés précédemment – ainsi que les principes de tarification et les modalités de financement,

– les droits exclusifs éventuellement octroyés à ces opérateurs pour leur permettre d'assurer leur mission ;

⁽⁶⁹⁾ C'est le jugement porté par M. Philippe Herzog, dans son rapport pour avis sur la communication de la Commission sur les services d'intérêt général. Il est vrai que, même si la Commission rappelle constamment que la Communauté n'a pas à prendre parti sur le statut des services d'intérêt général, certains commissaires n'hésitent pas à marquer expressément leur préférence pour la privatisation.

– les charges liées à l'exercice d'activités déficitaires, ou ne pouvant être rétribuées sur une base commerciale normale, éventuellement imposées à ces entreprises dans un but d'intérêt général et qui doivent faire l'objet d'une compensation financière équitable, ce qui pose la question du financement des obligations de service public, que j'aborderai plus loin.

Les dépenses et recettes des activités d'intérêt général doivent être clairement identifiées et séparées des autres activités dans les comptes des opérateurs.

➤ Pour ce qui la concerne, il appartient à la Communauté européenne de poser les règles de concurrence et de transparence régissant la procédure de conclusion des contrats de service public et celle des marchés publics.

Indépendamment de ces règles, la Communauté pourrait également – comme le propose la Charte des services d'intérêt général élaborée par le CEEP et la CES – se voir confier l'organisation de certains services d'intérêt général, tels que le système de navigation par satellites – *Galileo* – . Il est vrai qu'en la circonstance, son coût de fonctionnement et l'intérêt qu'il représente pour l'ensemble des Etats membres justifient pleinement la compétence communautaire. J'estime qu'il aurait également pu en être de même pour l'*UMTS* – la troisième génération de téléphone mobile – ce qui aurait permis non seulement d'éviter les régimes disparates que l'on sait, mais aussi de doter la Communauté d'une politique industrielle dans un secteur, où l'Europe se doit d'affirmer sa présence.

Enfin, comme le souhaitent le projet de Charte des services d'intérêt général et certains de mes interlocuteurs, **il serait opportun qu'un membre de la Commission ait en charge le suivi des services d'intérêt général. Cette proposition répondrait ainsi à la nécessité de veiller, en dehors de l'approche sectorielle traditionnelle, à un bon équilibre entre, d'une part, les règles ayant pour but d'améliorer l'efficacité et le bon fonctionnement du marché intérieur et, d'autre part, celles visant à préserver les caractéristiques essentielles des services d'intérêt général.**

4) *La question du financement des obligations de service public*

Dans cette très délicate question, deux exigences doivent être conciliées. Il s'agit d'abord de **l'obligation de transparence**, qui se justifie par la nécessité de prévenir d'éventuelles distorsions de concurrence, même si on peut constater et contester que la Commission l'instrumentalise contre le service public⁽⁷⁰⁾.

La seconde exigence a trait à la nécessité de garantir la **pérennité du financement du service universel**, qui est d'autant plus forte que, dans certains Etats libéraux, le service universel est menacé de dépérissement.

Pour prévenir une telle dérive, il m'apparaît souhaitable que la directive-cadre énumère les différentes formes de financement. J'en distingue quatre :

– *La subvention budgétaire* : cette solution est déjà appliquée en Suède, où les dépenses exceptionnelles d'équipement téléphoniques nécessaires à certaines personnes handicapées sont prises en charge par le budget social de l'Etat. C'est également la voie budgétaire que la Commission préconise pour le financement du service universel des réseaux et services de communications électroniques.

Il est vrai que ce mode de financement suscite des débats passionnés, les uns estimant que le financement du service universel doit être assuré par le secteur qui en a la charge. D'autres, en revanche, considèrent, que le mécanisme budgétaire est conforme au principe de solidarité nationale sur lequel se fonde le service universel.

⁽⁷⁰⁾ C'est l'impression qui résulte de la directive de la Commission du 26 juillet 2000 modifiant la directive de 1980 relative à la transparence des relations financières entre les Etats membres et les entreprises publiques, en vue d'étendre le principe de séparation des comptes à l'ensemble des entreprises bénéficiant de droits spéciaux ou exclusifs, alors qu'il ne s'appliquait jusque-là qu'à certains secteurs. En effet, les télévisions publiques, principalement visées par ce texte, ont été accusées de concurrence déloyale par les télévisions privées, qui soutiennent que les premières se financeraient par la publicité bien au-delà du montant nécessaire pour couvrir les charges spécifiques imposées par leurs missions de service public.

– *L’ouverture du droit à compensation au titre du domaine réservé* : deux mécanismes peuvent être envisagés :

- *Le fonds de compensation* : il repose sur le financement partagé du service universel entre les opérateurs.

Avec l’Italie, la France est le seul Etat membre à avoir mis en place un tel fonds, dont elle préconise le maintien dans le cadre de la « directive service universel ».

Pour ma part, tout en soutenant cette position⁽⁷¹⁾, il me semble toutefois nécessaire d’être très attentif aux risques de distorsion de concurrence, qui pourraient résulter d’une insuffisante rétribution de l’opérateur chargé du service universel. C’est d’ailleurs pourquoi, les représentants de la CFDT ont estimé que, pour garantir la pérennité du financement du service universel, il serait nécessaire d’envisager – sous la forme d’un Fonds budgétaire permanent – une sorte de « caution » de l’Etat et même de l’Union européenne. Car, à défaut de cette « caution », le service universel risquerait d’être cantonné à un « service minimum » qui ne sera plus en mesure de fournir des prestations adaptées aux évolutions technologiques.

- *Les subventions croisées* : ce système permet à l’opérateur chargé du service universel de procéder à une compensation entre ses secteurs d’activités rentables et non rentables. La Commission y est traditionnellement hostile, en raison de son opacité. Toutefois, la Cour de Justice a récemment rappelé que ce régime était parfaitement licite, dans l’arrêt *TNT Traco* du 18 mai 2001, qui concerne la Poste italienne. Au demeurant, il s’agit là d’un mode de financement auquel recourent également les entreprises privées. On ne verrait donc pas pourquoi les services d’intérêt général en seraient exclus.

– *La péréquation* : toute libéralisation a pour effet la remise en cause de la péréquation tarifaire. Or, il m’apparaît indispensable que les Etats membres puissent conserver cet instrument, compte tenu

⁽⁷¹⁾ La Cour de justice a d’ailleurs confirmé la licéité du mécanisme du Fonds de compensation, dans une affaire qui, bien qu’ayant concerné les services postaux, pourrait s’appliquer également aux télécommunications. Dans l’arrêt *TNT Traco* du 18 mai 2001, elle a établi « l’obligation pour des prestataires de services postaux ne relevant pas du service universel de payer un droit postal qui contribue au financement de celui-ci et à son accomplissement dans des conditions économiquement équilibrées ».

des objectifs sociaux assignés aux services publics, qu'il s'agisse de la nécessité d'assurer une présence territoriale ou de celle visant à garantir l'égal accès. Bien entendu, j'estime nécessaire que cette péréquation tarifaire respecte l'obligation de transparence, afin d'éviter qu'elle ne soit soupçonnée par les concurrents étrangers de favoriser des distorsions de concurrence.

– *L'octroi de droits exclusifs* : deux mécanismes peuvent être envisagés. Soit, il s'agit de la clause dite « *play or pay* », en vertu de laquelle un opérateur – ce peut-être l'opérateur historique – est désigné pour assurer les missions de service public, comme c'est le cas, par exemple de France Telecom. Les autres ont alors la possibilité de s'acquitter de leur quote-part (*pay*) ou bien offrir eux-mêmes des prestations de service universel pour un coût s'élevant à hauteur de leur quote-part.

Soit – comme c'est le cas en Allemagne et en Autriche – un appel d'offres ou une procédure d'enchères sont organisés pour l'attribution des droits à exercer les prestations de service universel, les droits étant octroyés à l'opérateur qui réclame la plus faible subvention.

En dépit des contestations qu'ils peuvent susciter, en raison du fait que les mécanismes que je viens d'évoquer reposent sur une évaluation du coût du service universel, ils présentent néanmoins l'intérêt d'en fournir une connaissance, fût-elle imparfaite.

5) *Les droits des salariés*

Ces droits imposent de prendre trois séries de dispositions :

– le rappel de la règle selon laquelle les services d'intérêt général doivent se conformer à la législation sociale de l'Etat membre dans lequel ils exercent leurs activités et, en tout état de cause, à celle prévue par le droit communautaire ;

– l'obligation impartie aux services d'intérêt général de procéder à un bilan social annuel, qui doit faire l'objet d'une consultation avec les salariés et leurs représentants et qui est transmis à l'autorité publique responsable ;

– l’application de la règle, préconisée par la proposition de résolution adoptée par la Délégation sur la proposition de règlement « transports publics de voyageurs », aux termes de laquelle en cas de changement de l’opérateur, le nouvel opérateur est tenu de maintenir les contrats de travail des salariés⁽⁷²⁾.

6) *La régulation*

L’institution d’autorités régulatrices se justifie non seulement par le fait que le marché est incapable de se réguler seul mais aussi par la nécessité d’empêcher que la libéralisation n’ait pour effet de mettre en cause les obligations de service public.

C’est pourquoi, j’estime souhaitable de rappeler les fonctions imparties aux autorités régulatrices : contrôler l’activité des opérateurs ; assurer le respect des missions d’intérêt général et des règles de concurrence ; contrôler les tarifs et la qualité de service ; assurer la protection des usagers ; veiller à l’attribution des financements publics liés aux missions d’intérêt général, en conformité avec les dispositions communautaires.

La définition de leur statut relève de la compétence des Etats membres, les régulateurs pouvant revêtir la forme soit d’une administration, soit d’une autorité individuelle ou collégiale indépendante. Devant la propension des entreprises à diversifier davantage leurs activités⁽⁷³⁾, il peut être néanmoins nécessaire d’imposer le principe de l’intervention conjointe des régulateurs intéressés.

De même, est-il souhaitable de consacrer, dans leur statut, le droit à l’information des usagers, des associations de consommateurs et des organisations syndicales et de prévoir une procédure de consultation préalable de ces dernières sur toute

⁽⁷²⁾ La proposition de résolution adoptée par la Délégation le 14 juin, en conclusion du présent rapport, n’a toutefois pas retenu cette disposition, à la différence de la résolution adoptée par l’Assemblée nationale, le 27 juin 2001, sur la proposition de règlement « transports publics de voyageurs ». La Délégation a estimé que suffisait l’obligation pour le nouvel opérateur d’appliquer le droit social de l’Etat membre et le droit communautaire.

⁽⁷³⁾ Par exemple, les électriciens interviennent de plus en plus dans le secteur des télécommunications.

question concernant la régulation et susceptible d'affecter les intérêts et droits des usagers.

De même encore, convient-il de régler les modalités du contrôle auquel les régulateurs doivent être assujettis. En effet, l'indépendance nécessaire à l'exercice de leur mission – même si dans le cas de certains régulateurs britanniques, elle n'a pas toujours concouru au renforcement de leur efficacité – ne signifie pas autocratie⁽⁷⁴⁾. **Dès lors, les Etats membres doivent garantir que les décisions des régulateurs peuvent être contestées auprès des tribunaux. En outre, il est souhaitable que les Etats membres prévoient les modalités selon lesquelles les régulateurs rendent compte aux autorités politiques de leur activité et des conditions dans lesquelles ils respectent les textes législatifs en vigueur.**

Reste la délicate question des relations entre régulateurs nationaux. Certes, pour le moment, une coopération informelle a été mise en place dans le secteur des télécommunications, d'ailleurs à l'initiative de l'ART et dans le secteur de l'électricité, au travers d'un forum.

Toutefois, à terme, on risque d'être confronté à de sérieux problèmes liés à l'absence d'autorité susceptible d'arbitrer les éventuels conflits de compétence géographique entre régulateurs nationaux, alors que des conflits transfrontaliers entre opérateurs peuvent se développer. Il sera donc nécessaire d'entreprendre une réflexion approfondie sur ce point, pouvant aboutir, dans certains domaines, à la mise en place d'autorités de régulation européennes.

7) *L'évaluation des résultats*

Dans sa communication sur les services d'intérêt général, la Commission a fait état de son intention de recourir à des outils d'évaluation des performances des services d'intérêt général.

⁽⁷⁴⁾ Or, c'est le reproche qu'on a pu adresser à la pratique britannique qui « *ne passerait pas le test de la due process, c'est-à-dire : considérer les alternatives, faire connaître les calculs, justifier les recommandations et permettre à toutes les parties intéressées d'exprimer leur avis et leurs opinions* », Michaël Wood, rapport sur le Royaume-Uni, in *La régulation des services publics en Europe*, p. 115.

Il m'apparaît toutefois souhaitable que les Etats membres mettent également en place des organes chargés de cette fonction et qui effectuent pour le compte des autorités publiques des études et analyses pouvant servir de base à une évolution de la réglementation ou de l'organisation des services d'intérêt général.

Afin de garantir que de tels organes procéderont à une expertise transparente et pluraliste, il sera nécessaire, d'une part, de prévoir la participation des représentants des acteurs et des usagers des services d'intérêt général et, d'autre part, d'imposer la publication de leurs travaux et, le cas échéant, leur publicité⁽⁷⁵⁾.

⁽⁷⁵⁾ On peut concevoir que ces organes décident de tenir des auditions publiques ouvertes notamment à la presse.

III. LA NECESSITE DE DEFENDRE LES SERVICES D'INTERET GENERAL DANS LE CADRE DE L'OMC

Dans un communiqué en date du 16 mars 2001, l'OMC s'est défendue de chercher à déréguler les services publics, rappelant que, par exemple, la santé et l'éducation sont hors du champ de la négociation.

Or, on n'a toutefois pas manqué de faire observer que :

« Dans l'esprit de l'OMC, il est clair que la santé et l'éducation sont des secteurs comme les autres même si « les obstacles au commerce » sont plus nombreux qu'ailleurs, en raison de la forte implication des Etats. Ils constituent deux secteurs « à fort potentiel de libéralisation » selon une note interne du secrétariat de l'OMC »⁽⁷⁶⁾.

La plus grande vigilance s'impose donc. Car, la Commission rappelle certes, dans sa communication sur les services d'intérêt général que, dans le cadre de l'OMC, l'Union européenne veille à maintenir ses services d'intérêt général. Elle souligne ainsi que l'accord général sur le commerce des services (GATS) préserve le droit souverain des membres de l'OMC de réglementer les activités économiques ou non économiques à l'intérieur de leur territoire et de garantir la réalisation des objectifs publics légitimes.

Pour autant, en instrumentalisant l'obligation de transparence, la Commission peut – intentionnellement ou non – remettre en cause la distinction entre services marchands et services non marchands et aller dans le sens des souhaits prêtés à l'OMC. Est à cet égard, tout à fait révélatrice, sa directive du 26 juillet 2000 modifiant la directive de 1980 relative à la transparence des relations financières entre les Etats membres, en vue d'étendre le principe de séparation des comptes à l'ensemble des entreprises

⁽⁷⁶⁾ Mme Laurence Caramel, La santé et l'éducation pris dans l'engrenage du libre-échange ? *Le Monde*, 3 octobre 2000.

bénéficiant de droits spéciaux ou exclusifs, alors qu'il ne s'appliquait jusque-là qu'à certains secteurs.

Comme je l'ai indiqué, ce texte vise principalement les télévisions publiques, qui ont été accusées de concurrence déloyale par les télévisions privées, lesquelles soutiennent que les premières se financeraient par la publicité bien au-delà du montant nécessaire pour couvrir les charges spécifiques imposées par leur mission de service public.

Mais, on peut se demander si une telle directive est bien conforme au protocole accompagnant le traité d'Amsterdam sur le système de radiodiffusion publique dans les Etats membres. Ce texte rappelle, en effet, que les Etats membres sont compétents pour pourvoir au financement du service public de radiodiffusion dans la mesure où ce financement est accordé aux organismes de radiodiffusion aux fins de l'accomplissement de la mission de service public telle qu'elle a été conférée, définie et organisée par chaque Etat membre et dans la mesure où ce financement n'altère pas les conditions des échanges et de la concurrence.

En second lieu, il est surprenant que certains des textes présentés par la Commission ne soient pas réellement inspirés du souci de défendre les intérêts de l'Union. Didier Boulaud a ainsi déploré très vivement que la proposition de directive « accès aux réseaux et interconnexion » ouvre largement l'accès aux réseaux à l'ensemble des opérateurs – y compris ceux des pays tiers –, alors même que le GATS ne concerne actuellement que les télécommunications de base et non les autres réseaux⁽⁷⁷⁾. Il est clair que comme l'a souligné Didier Boulaud, une attitude trop ouverte de l'Union européenne risquerait de la fragiliser lors des prochaines négociations.

Le commissaire chargé du suivi des services d'intérêt général devrait également veiller à leur protection dans les négociations de l'OMC.

*
* *

⁽⁷⁷⁾ Didier Boulaud, *Communications électroniques – Vers un nouveau cadre européen*, rapport d'information n° 2776; p. 27.

Au terme de ce rapport, il apparaît clairement que la notion d'obligations de service public constitue l'élément essentiel à promouvoir auprès de nos partenaires de l'Union européenne. Ceux-ci doivent et peuvent reconnaître que ces obligations sont au cœur de la définition présente et à venir du modèle social européen.

Leur contenu doit être reconnu pour ce qu'il est, c'est-à-dire la résultante de choix politiques visant des objectifs sociaux et la concrétisation des «valeurs communes de l'Union» mentionnées à l'article 16 du traité.

La reconnaissance que les obligations de service public ne sont pas de simples dérogations aux règles de la concurrence mais des outils au service d'une citoyenneté plus accomplie conduit à engager un véritable «saut qualitatif» par rapport aux conceptions actuelles de la Commission : il faut admettre que, dans le domaine des services d'intérêt général, la concurrence n'est par une fin en soi mais, plus modestement, un outil destiné à favoriser un meilleur fonctionnement au service de leurs objectifs.

Idéalement, l'inclusion dans un traité à venir d'une Charte des services d'intérêt général pourrait répondre à ces préoccupations. Pour l'immédiat, l'adoption d'une directive-cadre reprenant les dispositions présentées dans ce rapport m'apparaît le meilleur chemin, en faveur duquel doit être recherchée l'alliance la plus large non seulement des gouvernements mais aussi des parlements, nationaux et européen, des associations d'usagers, des syndicats et la mobilisation de l'opinion publique.

Le combat a, ces dernières années, été essentiellement défensif. Il faut maintenant passer à une phase offensive. Sur les thèmes d'une citoyenneté renforcée, d'une meilleure égalité des chances, du maintien et de l'approfondissement du contrat social dans la tempête de la globalisation financière du monde, je suis convaincu que cette offensive peut être couronnée de succès.

TRAVAUX DE LA DELEGATION

1) Audition de M. Christian Pierret, secrétaire d'Etat chargé de l'industrie, sur le service public en France et dans l'Union européenne le 1^{er} février 2001

Le **rapporteur**, observant que le thème du service public était au cœur des préoccupations des Français et de la Délégation, a souligné la longue tradition du service public en France. Il a jugé nécessaire, dans le cadre du débat suscité notamment par la mise en œuvre des directives sur la libéralisation du gaz ou l'évolution du régime de la poste, d'envisager non plus seulement une démarche sectorielle, mais l'élaboration d'une directive-cadre qui permette de donner une traduction concrète à l'article 16 du traité d'Amsterdam relatif aux services d'intérêt général et de fixer les règles du jeu quant à leur fonctionnement et leur mode de financement.

M. Christian Pierret s'est félicité d'avoir l'occasion de débattre du service public en indiquant que les rapports de MM. Gérard Fuchs sur la communication de la Commission concernant les services d'intérêt général et de Didier Boulaud sur la directive relative à la poursuite de la libéralisation des services postaux sont au cœur des problématiques qui animent l'action du Gouvernement.

Tout en soulignant que ce dernier et les citoyens français et européens étaient attachés à la préservation du service public mais aussi à son développement, il a considéré que la présidence française de l'Union européenne était parvenue à faire progresser cette notion en Europe et à amener nos partenaires à prendre en compte le rôle positif qu'il peut jouer dans le contexte de la mondialisation.

Evoquant les principes qui fondent l'action du Gouvernement, il a déclaré que ce dernier s'attachait à renforcer les missions d'intérêt économique général au travers de l'enrichissement du

service universel. L'Union européenne ne doit pas, selon lui, être considérée comme un facteur de remise en cause du service public, mais comme un moyen de faire partager au niveau communautaire la conception française de services d'intérêt général mis à disposition de tous. Certes, il existe des forces libérales en Europe qui s'accommoderaient fort bien de services publics moins ambitieux, des pays où le service public n'est pas synonyme d'efficacité au bénéfice de tous et il existe aussi la tentation de la Commission européenne de faire prévaloir l'impératif de la concurrence.

Mais, dès le traité de Rome, le service public est inscrit au cœur des missions de l'Union européenne, dont il constitue une valeur fondatrice. Or, la responsabilité de la France, dans un monde qui évolue, est d'encourager l'adaptation du service public au bénéfice des consommateurs et des citoyens tout en évitant l'immobilisme ou, à l'inverse, des réformes radicales qui remettraient en cause son esprit même. C'est à ce prix que la France sera en mesure de rassembler ses partenaires autour d'une ambition collective, celle d'un service public moderne, solidaire et démocratique.

Puis, le ministre a abordé le bilan de la présidence française de l'Union, en matière de télécommunications, d'énergie et de services postaux.

Soulignant la diversité de ces domaines, il a indiqué en préambule que dans le cas des télécommunications, les technologies disponibles et l'existence de nombreux acteurs compétitifs permettaient à l'ensemble des citoyens, grâce aux ressources du marché, de bénéficier de services de qualité et à bas prix. Dans le secteur de l'énergie, la nécessité d'assurer la sécurité de notre approvisionnement et de participer activement à la politique de lutte contre la pollution exige des politiques volontaristes qui permettent d'orienter les acteurs vers de nouvelles formes d'énergie. Enfin en matière de services postaux, la desserte de l'ensemble du territoire par des services de qualité, alors que toutes les zones sont loin d'être rentables, impose une organisation du marché qui fasse clairement et durablement appel à un monopole. La volonté centrale dans l'ensemble de ces secteurs demeure d'assurer pour tous le meilleur service collectif.

En matière de *télécommunications*, l'Union européenne est confrontée à un triple défi pour lequel la présidence française a permis de marquer des avancées décisives. Il s'agit, tout d'abord, de créer les conditions d'un développement harmonisé de l'Internet à haut débit en Europe. Le règlement sur le dégroupage de la boucle locale parachève ainsi au niveau communautaire la libéralisation des télécommunications au profit de l'ensemble des consommateurs européens, particuliers et entreprises. Le Gouvernement a fait le choix de l'introduction du dégroupage de la boucle locale de *France Télécom* dès la fin 1999. L'adoption de ce règlement permettra aux opérateurs français, notamment *France Télécom*, d'accéder également à la boucle locale des opérateurs historiques de nos partenaires européens.

Il s'agit, en second lieu, d'assurer à l'Europe et à la France un rôle majeur dans le développement d'Internet. Ainsi, a été adoptée une résolution sur la gouvernance d'Internet qui réaffirme la volonté de l'Union européenne d'aboutir à une meilleure prise en compte des enjeux des politiques publiques dans la gestion d'Internet, en particulier pour les noms de domaine grâce à un contrôle approprié par les Etats de l'*ICANN* (l'organisation internationale gestionnaire des noms de domaine). Dans le même temps, la présidence française a tenu les engagements pris dans le cadre du plan d'action *e-Europe* pour le développement de la société de l'information en Europe et notamment des contenus européens sur Internet.

Enfin, la présidence française a contribué à l'avancement des nouvelles directives proposées en juillet dernier par la Commission. Le compromis obtenu sur la directive-cadre relative aux communications électroniques n'a pu être formalisé mais devrait vraisemblablement conduire, avant la fin du premier semestre de 2001, à une position commune. A ce titre, les premières discussions sur le service universel des télécommunications viennent de commencer. La France plaide auprès de ses partenaires européens pour qu'il soit enrichi par la téléphonie mobile et par les services à haut débit. Ce sera l'un des grands enjeux de la révision du cadre réglementaire européen.

En matière d'*énergie*, la transposition de la directive sur l'électricité dans la loi du 10 février 2000, et celle de la directive sur le gaz dans le projet de loi adopté par le Conseil des ministres du 17 mai 2000, ont permis ou permettront d'offrir un plus large choix

d'approvisionnement aux entreprises et, dans le même temps, de renforcer le service public au bénéfice des particuliers, – grâce, par exemple, à la consécration d'un nouveau droit à l'électricité pour tous et à l'accélération de la desserte gazière du territoire. La commissaire européenne en charge du secteur, Mme de Palacio, a fait état de sa volonté de poursuivre le processus engagé dans les directives sur le gaz et l'électricité. Le ministre a précisé qu'il examinerait d'éventuelles propositions avec pour objectif essentiel de continuer à garantir à tous un droit à l'énergie la moins chère possible.

La présidence française a également contribué à la conclusion d'un accord politique sur les énergies renouvelables. Cette directive définit pour la France un objectif ambitieux conduisant à passer de 15 % à 21 % la part d'électricité produite à partir de telles énergies. Si le développement de l'énergie nucléaire a permis à la France de se situer à la meilleure place pour la lutte contre l'effet de serre et d'augmenter considérablement son taux d'indépendance énergétique, la transparence du secteur nucléaire et le développement des énergies renouvelables font également partie des objectifs de service public que les citoyens attendent du Gouvernement et des entreprises concernées.

En matière de *services postaux*, le ministre a observé qu'ils assuraient leurs missions de service public grâce à leur présence territoriale et à l'accès de tous, en particulier des plus démunis, aux communications ou aux services financiers. C'est pourquoi dans le cadre de la présidence française, il s'est opposé à la proposition de nouvelle directive de la Commission européenne qui ne permettait pas d'assurer durablement un service public de qualité, tout en rappelant que, malgré la large majorité d'Etats membres ayant soutenu la démarche de la France, l'opposition du commissaire européen Fritz Bolkenstein en charge du secteur n'avait pas permis d'aboutir à une position commune lors du Conseil du 22 décembre 2000.

En l'absence d'accord au sein du Conseil, la directive actuelle continue à produire ses effets : elle définit un service universel postal, qui impose par exemple une desserte au moins cinq jours sur sept de l'ensemble des territoires européens. Elle a permis de réserver à l'opérateur postal en France le monopole de l'ensemble des envois d'un poids inférieur à 350 g et à 15 F, et d'assurer,

conformément aux engagements négociés dans le cadre du contrat d'objectif et de progrès avec la Poste, un service public postal qui corresponde à nos exigences.

Revenant sur la méthode qui a été adoptée par la présidence française, le ministre a souligné que, au-delà des différences entre les secteurs concernés, c'est une vision commune et cohérente du service public qui a prévalu, marquée par des exigences et des devoirs que la France doit continuer à faire partager à nos partenaires.

Au titre des exigences, il a évoqué la qualité de service, la baisse des tarifs et la mise à disposition des dernières technologies. S'agissant de la qualité du service public, le ministre a cité à titre d'exemples les efforts faits pour le courrier, qui permettront cette année à 84 % des plis de parvenir à leur destinataire le lendemain de leur envoi ou encore le diagnostic qualité sécurité dans le secteur du gaz. La baisse des tarifs qui est un des résultats essentiels de la politique conduite en matière de télécommunications doit être poursuivie. Il en est de même de l'accès aux dernières technologies, car les services publics doivent être évolutifs et adaptables, la Poste ayant par exemple mis à disposition 1 000 bornes d'accès à Internet dans des bureaux, souvent situés dans les zones rurales. Ces trois exigences sont au cœur de la modernisation indispensable de nos services publics et, partant, du renforcement de leurs missions.

Ces exigences s'accompagnent également de devoirs de solidarité : continuité du service pour laquelle l'action de nos entreprises lors de la tempête de l'hiver 1999 a été exemplaire ; solidarité envers les plus démunis, au travers de l'abonnement social téléphonique, tout comme le droit pour tous à l'électricité inscrit dans la loi du 10 février 2000 ; égalité des territoires dont l'illustration majeure est la péréquation tarifaire.

Le ministre s'est déclaré convaincu que c'est sur le socle de ces valeurs que la France pourra continuer à rassembler ses partenaires et à construire des services universels européens constamment enrichis. C'est pourquoi il s'est félicité du résultat obtenu lors du Conseil européen de Nice, qui a adopté la déclaration sur les services d'intérêt économique général et l'article 36 de la charte des droits fondamentaux. Reconnaissant l'apport des services publics en Europe et nous invitant à développer au bénéfice des

consommateurs les services d'intérêt économique général, ces textes montrent la capacité de la France à faire avancer l'Europe sur ces dossiers.

Le ministre a souligné que c'est en associant étroitement le Parlement européen et le Parlement français à ces dossiers que la présidence française a obtenu de bons résultats. Ainsi, la résolution adoptée le 15 décembre 2000 sur la directive concernant la poste a-t-elle fourni un appui décisif à la présidence française et représenté pour la France une confirmation de ses orientations politiques, en faveur notamment d'une large définition des services réservés. De même, en ce qui concerne le dégroupage, la collaboration avec le Parlement européen a permis à la présidence française de faire aboutir en quatre mois ce dossier complexe.

Le ministre a jugé également essentielle l'association du Parlement français au processus de décision communautaire en amont, pour assurer la réussite des négociations communautaires et a tenu à saluer le rapport de Didier Boulaud ainsi que le travail de François Brottes sur la directive postale, élaboré en un temps très limité, pour correspondre au calendrier européen.

En conclusion, il a déclaré que c'est l'association des parlements nationaux, du Parlement européen et du Conseil qui sont le gage d'un débat non pas technocratique, mais essentiellement démocratique. Le service public en France et en Europe et son développement sont un enjeu démocratique pour les Français et les Européens.

Le **rapporteur** a indiqué que les services publics constituaient un important enjeu de société. Il a rappelé qu'entre la conception selon laquelle les pouvoirs publics doivent veiller à ce que ces services soient accessibles à tous et celle tendant à s'en remettre au marché pour régler tous les problèmes qu'ils soulèvent, la France a choisi la première et a clairement rejeté l'option ultra-libérale. Il a estimé que cette première approche devait être défendue avec force dans la mesure où elle contribuait aussi à définir le modèle européen.

Observant que la France avait réussi à convaincre beaucoup de ses partenaires européens d'adhérer à la notion d'obligation de service public, il a précisé qu'il convenait de distinguer cette

dernière de la notion d'entreprise publique ou de monopole public. Si ces trois concepts ont pu se confondre par le passé, les transformations économiques et technologiques justifient, selon les cas, qu'on les différencie : les télécommunications ne peuvent être organisées à l'ère d'Internet de la même manière qu'à l'époque du fil de cuivre. L'essentiel en la matière est de garantir le respect de l'obligation de service public.

Il s'est réjoui que M. Christian Pierret ait insisté sur la nécessité de faire évoluer le service public pour tenir compte notamment de l'apparition des nouvelles technologies. L'évocation par certains d'une « *fracture numérique* » ou le développement d'Internet, par exemple, justifient pleinement cette démarche. La bataille que l'on doit conduire dans ce domaine ne doit pas être défensive, mais plutôt une bataille de société : elle doit permettre à tous, quelle que soit la localisation géographique ou le niveau de revenu, d'accéder à ces nouvelles technologies.

Enfin, s'agissant du financement de ces services et de l'évocation d'un service « *réservé* » pour la poste, il a estimé que ceux-ci ne devaient pas correspondre à l'organisation de tout ce qui n'est pas rentable. Sinon, le service public ne serait pas un progrès mais une charge. Ce risque est très net s'agissant de la poste, par exemple, où la réduction de certains seuils d'intervention pour le service public pourrait conduire à lui faire prendre en charge tous les réseaux non rentables ou déficitaires. Or, dans un contexte où la Commission européenne est amenée bien souvent à refuser des subventions sur le fondement d'une approche libérale, l'idée de subventions croisées entre les services rentables et ceux qui ne le sont pas est loin d'être acquise. Il a estimé que cette question devrait être réglée par une directive-cadre.

M. Pierre Brana a demandé au ministre quel était le calendrier prévisible d'adoption de la proposition de directive concernant la poursuite de l'ouverture à la concurrence des services postaux : peut-on s'attendre à un accord sous présidence suédoise ou la date de 2002, évoquée ici et là, est-elle plus probable ? Il a également souhaité savoir quels décrets avaient été publiés en application de la loi du 10 février 2000 transposant la directive « *électricité* », et ceux qui devaient encore l'être et qui soulèvent des difficultés, notamment aux yeux de certains syndicats et partenaires européens.

Il a, en outre, rappelé que le contrat du groupe EDF pour 2000-2003 qui sera examiné le 1^{er} mars prochain par le conseil d'administration de cette entreprise prévoit une forte stratégie de développement externe, notamment en direction des pays européens et de l'Amérique latine. Il a demandé au ministre si cette orientation ne se ferait pas aux dépens des investissements consacrés à la modernisation du réseau électrique français, alors que les dommages provoqués par la tempête de décembre 1999 ne sont pas encore entièrement réparés. Il s'est enfin enquis de la portée des mesures de transposition de la directive sur le gaz qui devraient être discutées au printemps prochain.

Mme Monique Collange a déploré la fermeture de bureaux de poste en milieu rural et le retard apporté à la distribution du courrier, sous prétexte de concurrence européenne et de modernisation, alors qu'il importe d'y développer une plus grande présence postale.

M. François Brottes a souhaité que le service public de la poste évolue dans le dialogue et le partenariat. Il a regretté l'attitude arrogante du commissaire européen en charge du secteur postal, qui a rejeté, de manière outrancière, et par ultra-libéralisme les positions adoptées tant par le Parlement européen que par l'Assemblée nationale – à la suite des travaux de la délégation pour l'Union européenne et de la commission de la Production et des Echanges. Il a critiqué une telle attitude qui a entraîné un report des échéances, ainsi que la position adoptée par certains Etats qui n'ont pas été en symbiose avec leurs représentants au Parlement européen. Il a ensuite demandé des précisions sur le calendrier de transposition, en France, de la directive postale de 1997, et sur ce qui se passerait après 2004, si une directive nouvelle n'était pas adoptée : assistera-t-on à une reprise en main de ce dossier par les Etats, ou au contraire à une prise de pouvoir de la Commission qui pourrait être tentée d'imposer aux Etats une directive qu'elle aurait elle-même adoptée ?

M. François Brottes a estimé qu'il importait, dans tous les secteurs, de faire évoluer les « règles du jeu » du service universel, en tenant compte de l'évolution des technologies. Il a souligné l'importance des modalités de financement du service universel et du choix nécessaire entre solidarité et charité. La péréquation des tarifs est à cet égard préférable à la mise en place de fonds de compensation qui risquent de se trouver rapidement réduits à la portion congrue, ce qui posera le problème des contributions

demandées aux collectivités locales. C'est pourquoi il importe de faire preuve de vigilance, en espérant que la présidence française aura réussi à « contaminer » les présidences suivantes.

M. André Lajoinie, Président de la commission de la production et des échanges, a souligné la nécessité d'être exigeant lorsqu'on définit les principes régissant le service public. Cela concerne notamment les communications à haut débit dont l'organisation et le financement doit permettre l'égalité des territoires, ce qui pose la question de la péréquation et des apports attendus des collectivités locales dont toutes n'ont pas des moyens importants ; il a évoqué à cet égard l'attitude de France Télécom, en soulignant qu'il convenait d'éviter toute violation des principes du service public.

Abordant le secteur énergétique, M. André Lajoinie a estimé que le service public devait avoir pour objectif la production d'une énergie non polluante, à prix abordable. La France doit continuer à être bien placée dans ce domaine, que l'on considère sa contribution à la réduction de l'effet de serre, ou sa participation au projet de réacteur nucléaire du futur. Dans un contexte où les Etats Unis eux-mêmes avancent, y compris en matière nucléaire, il importe de progresser. L'alliance entre *Framatome* et *Siemens* doit porter ses fruits, tandis qu'il faut rechercher un approvisionnement diversifié où le nucléaire évolue vers davantage de sécurité et fasse plus d'efforts en matière de résorption des déchets.

M. André Lajoinie a enfin considéré qu'il était impossible de rester dans la situation actuelle en ce qui concerne la poste, et qu'il fallait se battre contre les orientations de la Commission. Le réseau postal rural, mais aussi celui de certaines zones urbaines ou de certains quartiers en difficulté, doit être défendu, et il convient d'éviter tant la fermeture et la concentration des bureaux que le retard dans la distribution du courrier.

M. Pierre Hériaud a demandé des précisions sur le réseau gazier, le taux d'équipement du territoire pour cette source d'énergie, et sur la méthode de calcul de la rentabilité dans ce secteur où il importe de tenir compte de l'amortissement des investissements sur une durée compatible avec leur espérance de vie.

M. Christian Pierret a apporté aux intervenants les éléments de réponses suivants :

– le Gouvernement présentera dans quelques semaines un projet de loi portant diverses mesures d'ordre financier, dont les derniers articles visent à compléter la transposition de la directive postale de 1997. Cette directive continuera à s'appliquer tant que de nouvelles propositions n'auront pas été adoptées et la Commission sera donc amenée dans les prochaines années à présenter de nouvelles propositions. Compte tenu des opinions exprimées au Parlement européen et par la plupart des gouvernements des Etats membres, ces propositions devraient être davantage acceptables car compatibles avec une ouverture du marché postal maîtrisée et progressive. L'ouverture maîtrisée du marché signifie qu'il faut conserver aux services réservés un champ suffisamment large pour sauvegarder les moyens financiers des opérateurs. La progressivité de la démarche d'ouverture s'oppose à la libéralisation totale du marché postal, qui est prônée par quelques Etats membres mais qui n'apparaît ni indispensable ni inéluctable ;

– les exemples suédois et allemand montrent l'effet dévastateur d'une libéralisation totale. Ainsi, l'ouverture du marché postal suédois à 58 opérateurs différents a conduit à la suppression de 15 000 emplois à la Poste royale suédoise, alors que seuls 1 500 emplois ont été créés par les nouveaux opérateurs, à une augmentation de 72 % du prix du timbre depuis 1990 et à la diminution de moitié du nombre de bureaux. De même en Allemagne, compte tenu néanmoins des conséquences de la réunification, on constate que près de 40 000 emplois ont été supprimés ces dernières années ;

– sur les 17 000 agences ou points de contacts de la Poste en France, près de 5 000 ont une activité inférieure à quatre heures par jour. Cette présence structurante du territoire a un coût estimé à 4,5 milliards de francs par an. C'est pourquoi la Poste, qui dispose d'un statut d'EPIC, doit trouver les moyens financiers de son implantation territoriale en milieu rural. Le fait que la France ait fait le choix de la solidarité entre les usagers, donc celui de la transparence des choix financiers de la péréquation tarifaire et d'un service réservé large, expliquent le refus du fonds de compensation territoriale, proposé par la Commission, qui ne serait pas un moyen efficace de préserver la présence postale territoriale ;

– la plupart des décalages horaires constatés dans la distribution du courrier sont liés à la période de réorganisation des services et à l’application à près de 300 000 postiers de la réduction du temps de travail à 35 heures. Elle est maintenant derrière nous. La Poste devra trouver des solutions pour remédier à ces dysfonctionnements. La convention sur la présence accrue de la Poste dans les quartiers d’habitat social permettra d’éviter les perturbations dans la distribution du courrier dans les zones urbanisées sensibles ;

– quatorze décrets ont déjà été pris pour l’application de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l’électricité. Une dizaine d’autres sont à l’étude auprès du Conseil supérieur de l’électricité et du gaz (CSEG). Il n’existe plus de contentieux sur la transposition de la directive européenne sur l’électricité et la France apparaît même comme un pays dont le marché est beaucoup plus ouvert que ses détracteurs ne le disent. Ainsi, 60 entreprises françaises, considérées comme des clients éligibles, ont choisi des fournisseurs d’énergie à l’étranger.

Les investissements globaux d’EDF, qui étaient de 5,6 milliards d’euros entre 1997 et 2000, doivent s’élever à 19 milliards d’euros pour la période 2001-2003. Les seuls investissements de transport et de distribution devraient passer à 9,2 milliards d’euros. Parallèlement, l’endettement de l’entreprise publique se réduit, permettant de dégager un taux de rentabilité globale avant impôt de 10 % en 2003, selon les prévisions, contre 4,6 % en 2000. Ces chiffres montrent que le service public fonctionne de manière satisfaisante, ce même constat ne pouvant être dressé dans tous les Etats membres de l’Union européenne.

– s’agissant du gaz, le Parlement devrait être saisi prochainement de la transposition de la directive après concertation des élus et des milieux socio-professionnels, et dans le respect du statut des industries gazières. Il faut admettre que la taille de GDF constitue un handicap à l’échelle mondiale. Les bénéfices sur investissements prennent en compte les amortissements qui, de par leur nature, couvrent une longue période. Si la desserte gazière se développe, des investissements supplémentaires risqueraient de fragiliser l’équilibre économique et financier de l’entreprise et, par là même, seraient susceptibles de condamner le service public.

Aujourd'hui, 7 000 communes sont desservies et 43 millions de consommateurs sont concernés. Dans les trois prochaines années, 1 600 nouvelles communes devraient bénéficier d'investissements dont le coût est évalué à 20 milliards de francs ;

– les règles et le contenu du service universel doivent évoluer. Il est évident, par exemple, que celui-ci ne doit pas être cantonné à la téléphonie fixe, qui est vouée à terme à n'être plus que résiduelle. Cette nécessaire dynamique fait aussi que l'Internet est appelé à être intégré à l'école et à l'université.

L'Internet haut-débit doit être diffusé sur l'ensemble du territoire et auprès de tous les consommateurs et des très petites entreprises. Aujourd'hui, 89 % du territoire est couvert. La couverture restante doit être assurée par les trois opérateurs et représente des investissements de 3 milliards de francs. Les pouvoirs publics encouragent ces trois partenaires à trouver un accord pour réduire les coûts financiers et les coûts de l'achèvement de cette desserte, dans la mesure où il apparaît inutile et en outre dommageable pour l'environnement de multiplier par trois, par exemple, des pylônes dont le coût unitaire est estimé entre 1 et 1,5 million de francs.

– il est frappant de constater le retour en grâce du nucléaire. C'est ainsi que les Chinois ont prévu de créer six centrales nucléaires et que les Etats-Unis reviennent à cette source d'énergie. L'étape du réacteur EPR est très importante car celui-ci présente beaucoup d'atouts. Il est en effet plus rentable que les réacteurs existants, il produit moins de déchets et il offre davantage de garanties en termes de sécurité. En outre, cette réalisation conjointe *Framatome-Siemens* est exemplaire à la fois de la coopération franco-allemande et de l'excellence des technologies utilisées.

M. Pierre Brana a remercié le ministre, en soulignant que son audition avait permis d'examiner de manière approfondie des problèmes qui sont au cœur des préoccupations de la Délégation.

*
* *

2) Réunion du 14 juin 2001

Sous la présidence du rapporteur, la Délégation a examiné le présent rapport d'information.

L'exposé du rapporteur a été suivi de l'examen de la proposition de résolution qu'il a présentée.

– *Au premier considérant*, relatif aux rôles respectifs joués par les services d'intérêt général et la concurrence, **Mme Béatrice Marre** a proposé une rédaction indiquant que les services d'intérêt général devaient constituer l'un des piliers du modèle social européen. **M. François Guillaume** a demandé si la référence au rôle de la concurrence visait la concurrence en général ou la concurrence au sein des services publics. Il s'est interrogé sur la pertinence d'une rédaction indiquant que la concurrence n'était qu'un moyen de réaliser plus efficacement des objectifs sociaux. **M. Yves Fromion** a déclaré ne pas comprendre l'utilité d'une position philosophique sur le rôle de la concurrence. Mme Béatrice Marre a souhaité ne pas mettre sur le même plan le rôle des services d'intérêt général et celui de la concurrence.

M. Maurice Ligot a critiqué la tonalité générale du rapport, qu'il a taxée d'idéologique. Cette « ode » au service public à la française va si loin dans les louanges qu'elle nuit en fait à la notion de service public. Les imperfections du service public existent et elles doivent être soulignées. M. Maurice Ligot a par ailleurs estimé que la concurrence était un phénomène inhérent à la vie.

Le **rapporteur**, en réponse à M. Maurice Ligot, a indiqué qu'il avait pour objectif de dépasser une vision réductrice du service public, se limitant aux monopoles de l'Etat. Il a souhaité mettre l'accent sur les obligations de service public, qui peuvent être assurées par des opérateurs privés. A ses yeux cependant, ces obligations de service public sont plus importantes que la concurrence, qui n'est qu'un outil économique.

Il a estimé que ce débat n'était pas de nature idéologique, mais qu'il était politique. Il est incontestable qu'un marché concurrentiel est efficace sur le plan économique. Mais il est aussi une source d'inégalités. Le rapporteur a insisté sur le fait que le service public

était un outil politique permettant de corriger les inégalités et la concurrence une méthode économique.

Le rapporteur a rappelé que tous les documents de la Commission étaient rédigés dans le souci de faire avancer la déréglementation et de limiter au maximum le périmètre des services d'intérêt général.

Après des observations de MM. Yves Fromion, François Guillaume et Maurice Ligot et de Mme Béatrice Marre, M. Maurice Ligot a proposé une rédaction du premier considérant indiquant qu'au sein d'une économie concurrentielle, l'existence des services d'intérêt général devait constituer l'un des piliers du modèle social européen.

Mme Béatrice Marre approuvant cette demande, a cependant suggéré de commencer le considérant par la référence aux services d'intérêt général. La Délégation a alors *adopté* une rédaction du premier considérant indiquant que l'existence des services d'intérêt général devait constituer l'un des piliers du modèle social européen dans le cadre d'une économie concurrentielle.

– La Délégation a également décidé de *supprimer*, d'une part, *le deuxième considérant* qui rappelait l'objet de la proposition de directive concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques et, d'autre part, *le troisième considérant* qui en relevait les lacunes.

– Elle a en revanche *adopté* sans modification *le dernier considérant* faisant référence à la résolution du 20 décembre 2000 de l'Assemblée nationale sur la communication de la Commission sur les services d'intérêt général.

Elle a ensuite examiné le dispositif de la proposition de résolution.

– *Le point 1 a)* définissant les services d'intérêt général a fait l'objet de modifications visant à simplifier sa rédaction.

– *Le point 1.b)* relatif à la définition des obligations et des missions incombant aux services d'intérêt général a donné lieu à un débat au cours duquel sont intervenus Mme Béatrice Marre,

MM. Yves Fromion et Maurice Ligot. Ils ont souligné que l'égalité d'accès et la fourniture de prestations à un prix abordable pour tous relevaient du principe de l'universalité inhérent aux services d'intérêt général. La Délégation, sur leur proposition, a décidé de retenir cette définition du principe d'universalité et de supprimer, en conséquence, la mention du principe d'égalité d'accès de tous les citoyens.

Après interventions de Mme Béatrice Marre et de MM. Yves Fromion, Maurice Ligot et François Guillaume, la Délégation a supprimé la mention de la réserve des cas de force majeure dans la définition du principe de continuité et de régularité.

Elle a également décidé de substituer la notion de qualité à celle des caractéristiques des prestations et de placer la définition du principe correspondant après celui de la continuité et de la régularité.

Après interventions de **Mme Nicole Catala** et du rapporteur, la Délégation a adopté des modifications rédactionnelles à l'alinéa relatif aux missions d'intérêt général.

– *Au point 1 c)* concernant la possibilité d'étendre le champ des services d'intérêt général, après interventions de Mme Nicole Catala, de M. Maurice Ligot et du rapporteur, la Délégation a adopté une nouvelle rédaction supprimant la référence aux interventions du Parlement et du Conseil.

– La Délégation a ensuite examiné *le point 1 d)* relatif aux autorités politiques compétentes pour définir le régime juridique des services d'intérêt général.

M. Jean-Marie Bockel s'est ému du risque de remise en cause des régies municipales contenue dans le projet de règlement relatif aux transports publics de voyageurs. Il a fait part du soutien que les élus français intéressés ont reçu, pour la défense de ces régies, d'élus italiens et allemands. Pour toutes ces raisons, il a estimé opportun de faire davantage apparaître leur préoccupation commune dans cet alinéa.

M. Maurice Ligot a fait remarquer, approuvé sur ce point par Mme Béatrice Marre, que la référence au contrat comme instrument

de détermination des obligations et missions de service public allait à l'encontre de la préoccupation exprimée par M. Jean-Marie Bockel.

En conséquence, sur proposition du rapporteur, la Délégation a supprimé la mention des contrats.

Mme Nicole Catala a souhaité que la référence à l'Union européenne, aux Etats membres et aux collectivités locales comme autorités investies de la compétence pour définir les obligations et missions précitées soit explicitée par une référence expresse au principe de subsidiarité.

Le rapporteur a souligné que sa préoccupation était d'anticiper l'apparition éventuelle de services européens d'intérêt général.

Mme Béatrice Marre a fait remarquer que la référence aux collectivités locales ne rendait pas compte de la structure fédérale de certains Etats.

La Délégation a adopté en conséquence les amendements :

– de Mme Nicole Catala introduisant la mention du principe de subsidiarité ;

– du rapporteur, substituant à la notion de « collectivités locales » celle d'« autorités locales ».

– Sur le premier alinéa du *point 1 e)* relatif aux modalités de financement des obligations de service public, M. Yves Fromion s'est étonné d'un renvoi explicite à la nécessité de la transparence qui pourrait donner à penser que d'autres domaines du financement pourraient être affranchis de cette obligation.

Le rapporteur a précisé que cette formule renvoyait à la contestation soulevée en Europe par la difficulté d'obtenir une perception claire de certaines catégories de recettes.

Après interventions de Mmes Nicole Catala et Béatrice Marre, la Délégation a adopté ce premier alinéa dans une nouvelle rédaction proposée par le rapporteur.

S'exprimant sur le second alinéa, M. Maurice Ligot s'est étonné de l'absence, parmi les sources de financement des services publics, des contributions versées par les usagers eux-mêmes en contrepartie des prestations fournies.

Après observations de Mmes Nicole Catala et Béatrice Marre, la rédaction a été rectifiée.

Mme Nicole Catala s'est interrogée sur le caractère exhaustif de l'énumération des financements ainsi complétée. Après que le rapporteur eut proposé des modifications rédactionnelles, *le point 1 e)* ainsi amendé *a été adopté*.

– Sur *le point 1 f)* relatif aux droits des salariés, Mme Nicole Catala s'est enquis de l'extension éventuelle de l'établissement obligatoire du bilan social aux établissements publics administratifs investis d'une mission de service public.

Le rapporteur a fait valoir que la résolution visait, comme la communication de la Commission, les services d'intérêt général marchands.

La Délégation a ensuite débattu de l'obligation de maintien des contrats de travail que la proposition de résolution suggère de mettre à la charge d'un nouvel opérateur.

M. Yves Fromion a jugé irréaliste l'obligation ainsi formulée qui, de manière tout à fait déraisonnable, fige l'état des relations contractuelles bien au-delà de ce qu'exige le droit positif.

M. Maurice Ligot a lui aussi estimé exorbitante la rédaction proposée et fait observer que le renvoi à la législation sociale des Etats membres suffisait à assurer une certaine continuité des relations contractuelles.

Le rapporteur a souligné que sa préoccupation n'était pas le remplacement d'un opérateur de service public en difficulté en cours de contrat mais la situation juridique créée par l'expiration normale du contrat de service public.

La Délégation a maintenu la disposition suivant laquelle les services d'intérêt général doivent se conformer à la législation

sociale de l'Etat membre concerné, mais *supprimé* la référence expresse au maintien des contrats en cours.

– *Au point 1 g)* relatif à la régulation des services d'intérêt général, Mme Béatrice Marre a proposé de confier aux autorités régulatrices la charge de « *veiller à la transparence d'éventuels financements publics* ». La Délégation a alors *adopté le point 1 g)* ainsi amendé.

– *Au point 1 h)* relatif à l'évaluation des résultats des services d'intérêt général, M. Maurice Ligot s'est interrogé sur la nature des autorités pouvant saisir les organes chargés de l'évaluation des obligations de service public. M. Yves Fromion a estimé qu'il y avait un risque de confusion entre les autorités régulatrices et les organes d'évaluation des résultats. Mme Béatrice Marre a considéré que les deux types d'organes correspondaient à deux niveaux différents, le contrôle et l'expertise, qui n'étaient pas subordonnés, et a proposé que les points g) et h) fassent l'objet d'une rédaction commune. Elle a également souhaité préciser que les organes d'évaluation étaient « *indépendants* ».

Le rapporteur, appuyé par M. Maurice Ligot, s'est alors interrogé sur l'énumération des acteurs pouvant saisir les organes d'évaluation et a suggéré que leur mise en place soit effectuée à un niveau « *pertinent* », seules les autorités régulatrices étant créées au niveau national.

La Délégation a alors décidé d'amender le premier alinéa du point 1 h) en précisant que des organes « *indépendants* » devaient être mis en place au « *niveau pertinent* » et en supprimant la référence aux autorités pouvant saisir ces organes. Puis elle a adopté sans modification les deuxième et troisième alinéas et a supprimé le dernier alinéa du point 1 h), Mme Béatrice Marre ayant fait observer qu'une disposition sur les auditions publiques relevait du règlement intérieur de ces organes.

– La Délégation a ensuite *adopté*, en modifiant la rédaction initiale du rapporteur, le *point 2* de la proposition de résolution qui prévoit « *qu'un commissaire doit être chargé des services d'intérêt général au sein du Collège* ».

– *Au point 3* relatif aux négociations dans le cadre de l'OMC, Mme Béatrice Marre a proposé de remplacer l'expression « *défendre la spécificité* » par « *promouvoir l'existence* » des services d'intérêt général et a demandé que ces services ne relèvent pas de l'accord général sur le commerce des services (AGCS). Le rapporteur a proposé de distinguer entre les services d'intérêt général marchands qui devraient faire l'objet d'un accord spécifique et les services non marchands qui devraient être exclus du champ de l'AGCS. La Délégation a alors retenu une rédaction reprenant les amendements de Mme Béatrice Marre et du rapporteur.

Enfin, en conséquence de la suppression de toute référence à la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques, la Délégation a *supprimé les points 4 et 5* en décidant de rajouter, au point 1 alinéa c), une référence à Internet, à titre d'exemple de service nouveau qui pourrait être inclus dans le champ des services d'intérêt général.

– Après avoir *adopté le point 4* (ancien point 6) invitant les autorités françaises à relayer la proposition d'une directive-cadre sur les services d'intérêt général, la Délégation a adopté la proposition de résolution ainsi modifiée dont le texte figure ci-après.

PROPOSITION DE RESOLUTION

La Délégation, après avoir examiné les textes ci-dessous, est d'avis de conclure au dépôt de la proposition de résolution suivante :

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu l'article 16 du traité instituant la Communauté européenne,

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (COM [2000] 392 final/E 1551),

Vu la communication de la Commission sur les services d'intérêt général en Europe (COM [2000] 580 final/E 1560),

Vu la déclaration du Conseil européen de Nice des 7, 8 et 9 décembre 2000 sur les services d'intérêt général,

Considérant que l'existence des services d'intérêt général doit constituer l'un des piliers du modèle social européen dans le cadre d'une économie concurrentielle ;

Considérant que, par la résolution du 20 décembre 2000 sur la communication susvisée de la Commission, l'Assemblée nationale a souhaité l'élaboration, sur la base de l'article 16 du traité CE, d'un projet de directive fixant des règles générales applicables à l'ensemble des services d'intérêt général et servant de base à l'établissement des directives sectorielles ;

1. Estime indispensable qu'une directive-cadre précisant l'article 16 du traité soit élaborée et qu'elle comporte les dispositions suivantes :

a) Définition des services d'intérêt général : *«Tout service – qu'il soit géré par une personne morale de droit privé ou de droit public – dont l'objet est d'assurer la satisfaction des besoins fondamentaux, en vue de contribuer au renforcement de la cohésion sociale et territoriale de l'Union européenne, ainsi qu'à la poursuite des objectifs de développement économique, de l'emploi, de la qualité de la vie et de développement durable».*

b) Définition des obligations et des missions de service public incombant aux services d'intérêt général :

– **universalité :** égalité d'accès de tous les citoyens et fourniture de prestations à un prix abordable, celui-ci devant être fixé de façon transparente ;

– **continuité et régularité :** les services d'intérêt général doivent fournir leurs prestations de façon continue, régulière et ininterrompue ;

– **qualité des prestations :** celles-ci doivent répondre à des normes minimales ;

– **participation et information des usagers ;**

– **procédures de réclamation et de recours :** celles-ci doivent être simples, transparentes et rapides et prévoir, le cas échéant, l'octroi de réparations ;

– **au titre des missions d'intérêt général que doivent remplir les services d'intérêt général figurent :** la recherche correspondant à ces missions et la poursuite d'un niveau de protection élevé dans le domaine de l'environnement.

c) Le champ des services d'intérêt général peut être complété et pourra inclure des services nouveaux, par exemple, Internet.

d) Conformément au principe de subsidiarité, il incombe aux autorités politiques du niveau concerné – Union, Etats membres, autorités locales – de décider du statut des prestataires des services d'intérêt général et de fixer le contenu de leurs obligations et missions de service public.

e) Les obligations et missions de service public doivent faire l'objet d'un financement transparent qui garantisse leur pérennité.

Au-delà de la contribution des usagers, les formes de financement autorisées peuvent être notamment : la subvention budgétaire ; l'ouverture d'un droit à compensation ; des subventions croisées ; la péréquation tarifaire ; l'octroi de droits exclusifs.

f) Les droits des salariés doivent respecter les dispositions suivantes :

– les prestataires des services d'intérêt général doivent se conformer à la législation sociale de l'Etat membre dans lequel ils exercent leurs activités et, en tout état de cause, à celle prévue par le droit communautaire ;

– ils doivent procéder à un bilan social annuel, qui doit faire l'objet d'une consultation avec les salariés et leurs représentants et qui est transmis à l'autorité publique responsable.

g) La régulation :

Les autorités régulatrices sont chargées : de contrôler l'activité des opérateurs ; d'assurer le respect des obligations et des missions de service public et des règles de concurrence ; de contrôler les tarifs et la qualité du service ; d'assurer la protection des usagers et de veiller à la transparence des éventuels financements publics, en conformité avec les dispositions communautaires.

Leur statut est défini par les Etats membres ou, en cas de création d'autorités régulatrices européennes, par l'Union européenne. Sont fixées également les conditions dans lesquelles les décisions prises par les autorités régulatrices peuvent être contestées devant les tribunaux et celles selon lesquelles les autorités régulatrices rendent compte de leurs activités aux autorités politiques.

h) L'évaluation des résultats :

Doivent être mis en place au niveau pertinent des organes indépendants chargés d'évaluer le respect des obligations de service public et d'effectuer les études et analyses pouvant servir de base à une évolution de la réglementation ou de l'organisation des services d'intérêt général.

Ces organes doivent prévoir une participation des représentants des acteurs et des usagers des services d'intérêt général.

Leurs travaux sont publiés.

2. Considère souhaitable qu'un membre de la Commission européenne soit chargé du suivi des services d'intérêt général.

3. Juge nécessaire que, dans le cadre des négociations à l'OMC, l'Union s'attache à promouvoir l'existence des services d'intérêt général, obtienne que ces services fassent l'objet d'un accord particulier et qu'en tout état de cause les services non marchands soient exclus du champ de l'accord général sur le commerce des services.

4. Demande aux autorités françaises de relayer la proposition d'une directive-cadre sur les services d'intérêt général et de saisir la Commission européenne des propositions retenues par l'Assemblée nationale concernant le contenu de ce texte.

ANNEXES

Annexe 1 : **Liste des personnes auditionnées**

I – En France

- *Personnalités qualifiées*

- M. Claude DESAMA, Professeur à l'Université de Liège

- M. Jacques GUYARD, ancien ministre, Député de l'Essonne, Président du Conseil Supérieur du service public de la Poste et des Télécommunications

- M. Claude HENRY, Professeur à l'Ecole Polytechnique

- M. Jacques LESOURNE

- *Départements ministériels*

- M. Laurent DELAHOUSSE, sous-directeur à la Direction de la coopération européenne du Ministère des Affaires étrangères

- Mme Elise LAUNAY, rédactrice à cette même direction

- M. Dominique MAILLARD, directeur de la Direction énergie et matières premières du Secrétariat d'Etat à l'Industrie

- Mme Jeanne SEYVET, directrice de la Direction générale de l'industrie, des technologies de l'information et des Postes, accompagnée de MM. Emmanuel CAQUOT, chef du service des technologies et de la société de l'information, et Yann PETEL, chef du service des Postes

- M. Marc MICOUD, conseiller technique au cabinet du ministre de l'équipement, des transports et du logement, chargé des transports terrestres

- M. Michel GUILBAUD, secrétaire général adjoint du SGCI

- Mme Juliette CLAVIERE-GUILLAUME, chargée du secteur Parlement au SGCI

- *Conseil de la Concurrence*

- M. Patrick HUBERT, Rapporteur général

- *Entreprises publiques*

- M. Alain BENLEZARD, Directeur du Service des Affaires européennes d’Air France

- M. Yorikh PELHATE, Chargé des relations institutionnelles à la Présidence d’Air France

- M. Paul MINGASSON, Secrétaire général de la SNCF

- Mme Laurence EZRATY, Chargée de mission à la Présidence de la SNCF

- M. Gérard WORMS, Directeur de la coordination groupe, EDF

- Mme Christine MOUNAU-GUY, Chargée des relations avec le Parlement, EDF

- M. Philippe BERTRAND, Directeur des relations extérieures, FRANCE TELECOM

- Mme Marie-Christine PELTIER-CHARRIER, Responsable des relations institutionnelles, FRANCE TELECOM

- M. Jean-François CORALLO, Délégué à la Stratégie et aux Affaires européennes de GDF

- Mme Chantal PHILIPET, Chargée des relations avec le Parlement, GDF

- M. Edouard DAYAN, Directeur des Affaires européennes et internationales de La Poste

- M. Julien TETU, Conseiller technique chargé des relations institutionnelles, La Poste

- M. Francis MARY, Directeur de la Représentation permanente de La Poste auprès de l’Union européenne

- M. Claude GIRARDOT, Directeur de l’International à la RATP, accompagné de M. Antoine DUPIN, chargé des relations avec le Parlement français et le Parlement européen

- *Organisations syndicales*

- M. Claude CAMBUS, Secrétaire général de la CGC

- M. Guy JUQUEL, Conseiller de la CGT pour les questions européennes

- M. Philippe COUANET, Coordonnateur des fédérations de la CGT des services publics (santé, fonction publique)

- M. Jean-Paul DECOURCEL, Fédération des Cheminots de la CGT

- M. Jean-François TROGRIC, Secrétaire national de la CFDT
- M. Jean-Claude BURY, Secrétaire confédéral de la CFDT
- Mme Marie-Suzy PINGIER, Secrétaire confédérale de Force Ouvrière en charge des services publics
- M. Roland GAILLARD, Secrétaire Général de la Fédération Force Ouvrière des fonctionnaires
- M. Gabriel GANDY, Secrétaire général de la Fédération FO d'EDF
- M. Eric FALEMPIN, Secrétaire général de la Fédération FO des Cheminots
- *Entreprises privées*
 - Mme Raphaëlle WOJAKOWSKI, Chargée de la Prospective économique et politique à Bouygues Telecom ;
 - Mme Marie-Thérèse SUART-FIORAVANTE, Chargée des Relations avec les Pouvoirs publics et les Parlements français et européen à Vivendi-Universal

II – Aux Etats-Unis

- M. Jean-François BOITIN, Ministre-Conseiller, Chef du Poste d'expansion économique des Etats-Unis
- M. Denis GARDIN, Conseiller industriel près l'Ambassade de France à Washington
- M. Michel COMBOT, Attaché Télécommunications à l'Ambassade de France à Washington
- M. Robert B. SOMMERS, Director, International Visitor Program de la *FCC (Federal Communication Commission)*
- M. Donald ABELSON, Chief International Bureau, *FCC*
- Mme Rebecca ARBOGAST, Chief Telecommunications Division, *FCC*
- Mme Anita CHENG, *FCC*
- M. Tyson Theron SLOCUM, Senior Researcher à *Public Citizen*
- M. Gene DEL POLITO, Président de POSTCOM (*Association for Postal Commerce*)

– M. Robert CRANDALL, Senior Fellow at the Economic Studies, *Brookings Institution*

– M. George A. OMAS, Commissioner, *Postal Rate Commission*

– M. Robert COHEN, directeur du bureau des analyses stratégiques et des tarifs sur la régulation des services postaux, de la *Postal Rate Commission*

– M. Robert A. F. REISNER, Vice-Président, Strategic Planning, *United States Postal Services*

– M. Paul VAN COVERDEN et Mme Margaret CRENSHASW, département des études stratégiques sur la réforme postale et les services postaux, *United States Postal Services*

– M. Kelley GANNON, Director, International Governmental Affairs, *Verizon*

– M. Franck J. GUMPER, Vice-President Public Policy Development, *Verizon*

– M. Marlee NORTON, Vice-President of International Programs *NTCA (National Telephone Cooperative Association)*

– Mme Maria A. KENDRO, International Project Manager, *NTCA*

– M. Michael TETELMAN, Senior International Projects Officer, *NTCA*

– M. Steve DOWNS, Director of NTIA's TOP Program, *NTIA (National Telecommunications and Information Administration)*

– Mme Danielle AGUTO et M. Bernard CELLI, *France Telecom North America*

– M. Richard O'NEILL, Chief Economic Advisor, *Federal Energy Regulatory Commission*

– M. John J. EASTON, Vice-président du programme des relations internationales d'*Edison Electric Institute*

– Mme Catherine GAUJACQ, Présidente EDF *International North America*

III – Remerciements

Je tiens à renouveler mes remerciements pour l'aide qu'ils ont bien voulu m'apporter, aux services des Postes d'expansion économique de : Berlin, Londres, Stockholm et Washington.

Annexe 2 : **La politique de privatisation des « *utilities* »** **au Royaume-Uni : contexte, objectifs,** **éléments d'appréciation et de bilan⁽⁷⁸⁾**

L'expérience poursuivie Outre-Manche en matière de privatisation et de dérégulation depuis plus de 15 ans, et que n'a pas remise en cause le New Labour, a d'abord constitué une réponse britannique à des problèmes britanniques. Cette politique a durablement transformé l'économie et la société, tout en constituant une référence pour des évolutions qui se sont étendues aux autres pays européens.

1/ Contexte et objectifs

Au début des années 1980, les services publics se caractérisent par une inefficacité notoire : une gestion très administrée, les redondances d'effectifs et le retard des investissements en matière d'infrastructures caractérisent le secteur public dont la performance est largement critiquée. Malgré l'hostilité des syndicats alors très puissants, la faiblesse du *Labour* et l'attitude de l'opinion publique prête à accepter une autre approche, ont permis les premières opérations de privatisation. Puis, au fur et à mesure que le programme s'est développé, celui-ci a gagné en ampleur et en soutien, notamment à travers le développement de l'actionnariat populaire.

Sur le plan économique, les privatisations avaient quatre objectifs :

- transformer la gestion des entreprises publiques, en les rendant plus compétitives ;
- améliorer la qualité des services rendus aux consommateurs et procéder aux investissements de mise à niveau des réseaux indispensables ;
- diminuer fortement la charge pesant sur les finances publiques ;
- accroître la concurrence en procédant conjointement à la libéralisation des secteurs concernés.

La vente de ces entreprises en situation de monopole pour la fourniture d'un service, s'est accompagnée de la création d'un dispositif de régulation indispensable pour garantir le respect d'obligations minimum de service public⁽⁷⁹⁾, en particulier s'agissant des prix (d'autant que plusieurs des entreprises privatisées étaient encore des monopoles). Ces préoccupations sont couvertes à travers les licences accordées par le gouvernement aux entreprises, et qui prévoient un certain nombre d'obligations (service universel,

⁽⁷⁸⁾ Cette note a été élaborée dans le cadre d'une mission de Mme Jeanne-Marie Prost, administrateur civil au ministère de l'économie et des finances.

⁽⁷⁹⁾ Sachant que le droit britannique ne connaît pas le droit administratif au sens français et qu'il n'y a pas, en tant que telles, d'obligations de service public.

« *cross subsidisation* ») ; ont également été créés des organismes de régulation sectoriels chargés de protéger les consommateurs (notamment en plafonnant les prix via les « *price caps* ») et de veiller à la concurrence.

L'examen des privatisations réalisées dans les secteurs des télécommunications, de l'énergie, de l'eau et des chemins de fer montre le pragmatisme de l'approche suivie, et les tâtonnements inévitables dans la démarche. Le pragmatisme, car les opérations ont été très différentes : privatisation du monopole sans ouverture préalable à la concurrence (cas de *British Telecom*, de *British Gas*) ou ouverture à la concurrence avant privatisation (électricité, rail) ; les tâtonnements, compte tenu de la nécessité de faire évoluer l'organisation et le rôle des régulateurs au fur et à mesure de l'ouverture des marchés.

2/ Appréciation des résultats

L'analyse des principales opérations concernant les services d'intérêt économique général et de la situation actuelle, développée dans le rapport ci-joint, conduit aux remarques suivantes :

- les ***aspects positifs*** de la réforme sont incontestables :

- amélioration de la performance des entreprises, par l'introduction d'une culture de gestion et par les gains de productivité (les effectifs ont diminué de l'ordre de 250 000 personnes si l'on fait le total des différentes entreprises concernées). Les gains d'efficacité ont été bien au-delà de ce qui était envisagé initialement, ce qui s'est notamment traduit par un resserrement des « *price caps* » ;

- dans l'ensemble, les consommateurs ont bénéficié de baisses de prix et d'une amélioration de la qualité des services ;

- gain pour les finances publiques au cours de la période examinée, à travers les ressources liées à la vente des entreprises et la réduction (mais non la disparition) du besoin de financement public ;

- ouverture complète des marchés, qui a d'ailleurs permis aux entreprises étrangères et notamment françaises, de se développer sur le marché britannique.

- les ***aspects négatifs*** diffèrent selon que l'on considère pour les différents réseaux, ce qui relève des infrastructures et ce qui relève de la production et distribution de services dans un univers concurrentiel.

- Il y a désormais débat sur la pertinence de la *privatisation des infrastructures* dans le secteur du rail. Après les accidents de Paddington et Hatfield, les conditions dans lesquelles s'est faite la privatisation de *British Railways*, mais surtout de *Railtrack*, sont contestées et le dispositif mis en place en 1996 apparaît très défaillant en terme de sécurité. Le débat actuel sur le métro de Londres fait apparaître les mêmes doutes : le conflit entre le gouvernement et le maire de Londres porte notamment sur la façon dont les sociétés privées concessionnaires des infrastructures dans le cadre du « *Public-Private-Partnership* » seront ou non contrôlées par le gestionnaire – public – du métro.

Les deux principales difficultés posées par la privatisation d'infrastructures sont : comment fixer les prix ? comment garantir que les objectifs de moyen et long terme, notamment les investissements, coïncident avec les objectifs de gestion d'une entreprise privée et qui plus est, cotée ?

Par ailleurs, en annonçant il y a quelques mois un important programme d'investissement public en matière de transport, le gouvernement a confirmé que ce secteur constitue un des chantiers prioritaires de la dépense publique au Royaume-Uni pour les prochaines années.

– En ce qui concerne la *production et la distribution de services*, les questions posées portent plus sur le bon fonctionnement du dispositif de régulation. Tout d'abord, l'ouverture à la concurrence dans les secteurs des télécommunications, du gaz, de l'électricité a été lente ; aussi une des questions posée est-elle celle de la répartition des gains de productivité entre les actionnaires et les consommateurs.

Cette question recouvre celle des prix mais aussi celle de l'investissement. Malgré l'existence des régulateurs sectoriels chargés de protéger les intérêts des consommateurs, il semble que ces derniers n'aient dans certains cas qu'imparfaitement profité des gains d'efficacité (cas de l'eau, des télécommunications), ce qui conduit à un resserrement des « *price caps* » et à une discussion difficile entre les entreprises et le régulateur, voire le gouvernement. En ce qui concerne l'investissement, le débat sur le bon niveau de l'investissement existe dans plusieurs des secteurs (transport ferroviaire, télécommunications) et l'on peut considérer que c'est là un des points sensibles dans l'appréciation du modèle britannique.

3/ Débats actuels : le modèle de régulation

La période récente a vu le développement au Royaume-Uni, d'un débat sur le modèle de régulation, et accessoirement sur son coût (après que le Chancelier de l'Echiquier ait commandité une étude sur ce point). Ce débat n'est en aucun cas une remise en cause des privatisations. Celles-ci font l'objet d'un consensus de l'opinion et de la classe politique, et la seule inflexion récente est la polémique sur le métro de Londres, dans laquelle le maire, favorable au maintien d'un service public fort, bénéficie d'un large soutien de l'opinion.

Le débat qui s'est développé depuis 1998 sur le modèle de régulation porte sur la répartition des rôles entre entreprises et régulateur et sur la conciliation, par nature complexe, des objectifs de service public et des contraintes de la gestion privée. Il a pris trois formes :

Le souci de renforcer et de simplifier le dispositif a conduit à une réflexion sur les structures de la régulation, avec des modifications dans presque tous les secteurs : fusion des deux régulateurs du gaz et de l'électricité dans un seul organisme, dans le cadre du « *Utility Act* » adopté début 2000, création de la « *Strategic Rail Authority* » dans le cadre du « *Transport Act* » de l'automne, réflexion sur la création d'un régulateur commun au secteur des médias et des télécommunications. Il a également conduit à renforcer le dispositif de protection des consommateurs ;

La volonté d'accroître la concurrence dans l'ensemble de l'économie s'est traduite par le « *Competition Act* » de 1998 qui renforce les pouvoirs des autorités compétentes⁽⁸⁰⁾ ; ceci a contribué à alimenter une discussion sur les rôles respectifs de l'OFT et des régulateurs sectoriels en matière de concurrence, en particulier dans des secteurs comme les télécommunications où le régulateur est accusé de protéger l'entreprise dominante ;

Enfin, les accidents ferroviaires des deux dernières années ont montré l'une des limites du système, à travers la difficulté du régulateur à influencer, en temps utile, sur les comportements de l'entreprise : l'ORR⁽⁸¹⁾ avait identifié la défaillance du gestionnaire de réseau, *Railtrack*, en matière d'entretien des rails, et écrit à l'entreprise, mais ne disposait pas de moyen de sanction particulier sur cet aspect de la gestion de l'entreprise (alors que l'indicateur des retards lui permettait de la sanctionner).

L'antériorité de la démarche britannique et son caractère systématique, avec la privatisation presque totale des réseaux de service public (à l'exception de la Poste et du traitement des déchets nucléaires...) conduit donc à ce que le débat interne s'organise autour de thèmes différents de ceux qui ont cours en France ou dans d'autres pays européens. Les Anglais sont aujourd'hui confrontés au fait qu'il peut y avoir contradiction entre les objectifs d'entreprises privées, légitimement soucieuses de satisfaire leurs actionnaires, et les contraintes découlant de la nature du bien concerné (réseau de service public). Le régulateur est au centre de cet ajustement et les éléments qui précèdent en montrent bien la difficulté.

⁽⁸⁰⁾ *Office of Fair Trading and Competition Commission.*

⁽⁸¹⁾ *Office of Rail Regulator.*

Bilan des privatisations dans le domaine des « *utilities* » en Grande-Bretagne

Cette étude examine les conditions et les résultats des principales privatisations menées par le gouvernement britannique depuis le début des années 1980, pour des réseaux faisant auparavant l'objet de monopoles de service public : télécommunications, énergie (gaz et électricité), l'eau et le rail. La diversité des secteurs étudiés, des situations de départ et des modalités retenues en matière d'organisation du secteur et de la concurrence conduit à procéder en deux temps :

– la première partie présente l'expérience britannique dans les différents secteurs, les modalités retenues au moment de la privatisation, l'évolution du secteur et la situation actuelle ;

– la seconde examine à partir de différents critères, les bénéfices retirés de ces opérations par les consommateurs, les actionnaires et les finances publiques au cours de la période considérée.

Introduction

Le programme de privatisation engagé en 1979 par le gouvernement de Mme Thatcher a été l'expérience la plus précoce et la plus radicale parmi les pays industrialisés. Le secteur public dans son ensemble (donc incluant également le charbon, l'acier, l'aéronautique, le pétrole, *Rover*, etc...) représentait alors 10,5 % du PNB et employait plus de 2 millions de salariés (soit 8,1% de la population active). Dans un contexte de syndicats puissants, les coûts salariaux avaient augmenté sensiblement plus rapidement que la moyenne nationale dans la plupart des entreprises publiques, et le total annuel des pertes et des emprunts du secteur dépassait en 1979, 3 MM£. Le programme de privatisation constitue donc la réponse apportée, dans un contexte national donné, à des problèmes spécifiques, et en particulier le sous-investissement qui touchait le secteur public (mais aussi l'ensemble de l'économie britannique comme le montre le graphique joint en annexe). Plus généralement, les privatisations constituaient l'un des axes forts d'une politique de l'offre visant à redresser l'économie du Royaume-Uni.

Les privatisations conduites par le gouvernement conservateur, se sont faites en trois vagues. La première phase a commencé relativement lentement en 1980/81, avec la vente d'entreprises diverses essentiellement dans le secteur concurrentiel (*Cable & Wireless*, *BP*, *Jaguar*) mais a surtout été marquée par la privatisation de *British Telecom* (1984), qui a constitué un tournant dans le programme sur les plans financier et politique. La seconde phase, sous les second et troisième gouvernements Thatcher, a été celle de la généralisation des privatisations avec celles de *British Gas*, de *British Airways*, *British Steel*, des bus et de l'électricité. La dernière phase, conduite par le gouvernement Major à partir de 1991, a vu la privatisation des entreprises les moins attractives (en perte, très endettées), des secteurs de l'eau, du charbon, du rail et l'industrie nucléaire.

La diversité des situations de départ et des métiers, les circonstances des opérations (calendrier, gain d'expérience, développement du marché) font de chaque cas un cas particulier. Les résultats de la politique conduite par rapport à ces objectifs – améliorer la gestion de ces entreprises et la qualité de leurs services, sans en faire supporter le coût par les finances publiques – sont largement positifs malgré le doute qui peut subsister sur l'intérêt des privatisations d'infrastructures (par exemple dans le cas du rail ou du métro). Le débat s'est désormais déplacé sur les modalités de la régulation et l'équilibre à maintenir entre les objectifs de ces entreprises et l'intérêt du consommateur et du public.

I. Présentation des différentes opérations.

1) *British Telecom* :

Rappel/ En 1981, le gouvernement dissocie les télécommunications de la poste, et crée *British Telecom* ; celle-ci est en position de monopole, malgré l'octroi en 1982 à la société *Mercury* d'une licence pour construire et développer un réseau indépendant, en fait pour des activités de niche (notamment équipement de la *City*).

A cette période, *BT* doit faire face à de très importants besoins de capitaux pour financer les investissements indispensables, notamment la numérisation du réseau. Le souhait de l'entreprise d'emprunter sur les marchés financiers se heurte à l'opposition du *Treasury*, qui craint un effet d'éviction et ne souhaite pas voir les entreprises publiques bénéficier, de fait, d'une garantie implicite de l'Etat alors que celui-ci ne contrôle pas véritablement leur gestion et qu'elle n'est soumise à aucune sanction du marché.

La décision de privatiser *BT* fut, à l'époque considérée comme révolutionnaire, en Grande-Bretagne comme à l'étranger. Le choix sans doute le plus structurant a été celui de privatiser l'entreprise en situation de monopole. En fait le réalisme politique a prévalu : ouvrir le secteur à la concurrence avant de privatiser aurait pris beaucoup plus de temps (ce qui politiquement pouvait ne pas être viable) mais aurait également provoqué l'hostilité du conseil d'administration et du management alors que leur soutien était essentiel à la réussite de l'opération. Toutefois, afin de créer un cadre réglementaire adapté et de limiter les inconvénients liés au peu de concurrence, en août 1984 était institué un régulateur, l'*OFTEL*.

La réussite de la mise sur le marché, fin 1984, de 50,2 % de *BT*, certes à un prix très avantageux qui a ensuite alimenté la critique selon laquelle *BT* aurait été bradé (l'ordre de grandeur est une sous-évaluation d'un tiers), a créé les conditions de la réussite du programme de privatisation ultérieur, pour deux raisons :

– l'intérêt des petits porteurs pour l'opération a été considérable, beaucoup plus important que ce qui avait été anticipé (2,2 millions de petits porteurs achetèrent des actions *BT*, et plus d'1,2 million détenaient encore leurs titres 12 mois après). La privatisation de *BT* a contribué de façon déterminante à l'instauration d'un actionnariat populaire en Grande-Bretagne, ce qui était l'un des objectifs politiques de Mme Thatcher ;

– la réussite de l'opération a consolidé le gouvernement conservateur et a contribué à son leadership idéologique pour de nombreuses années.

Une seconde étape dans l'ouverture du secteur a été franchie, avec la vente de 25,9 % en décembre 1991, puis des 22% restant en juillet 1993. Au total, la privatisation de *BT* aura rapporté 17,4 milliards de £ au Trésor britannique.

Résultats/ La privatisation a provoqué l'évolution rapide de l'entreprise et lui a permis d'engager des efforts de productivité ; les gains, considérables, ont été notamment liés à une réduction substantielle des effectifs (*BT* employait en 1984, 244 000 personnes ; en 1997, 137 000 personnes, en 2000, 115 000 personnes).

Le développement des investissements et la modernisation du management ont permis aux consommateurs de bénéficier d'améliorations substantielles, en termes de prix des communications et sous le contrôle de l'*OFTEL* (en termes réels depuis la privatisation ceux-ci ont été divisés par deux) et en termes de qualité (celle-ci étant mesurée par divers critères, taux d'équipement, délai pour le raccordement au réseau, traitement des plaintes etc....).

Mais *BT* apparaît aujourd'hui en position plus difficile. Au-delà de l'évolution du secteur des télécommunications depuis quelques mois, du problème posé par le niveau très important d'endettement généré par le processus d'acquisition des licences *UMTS* (qui au Royaume-Uni a rapporté 22 MM£) et de la soutenabilité de ces développements, qui sortent du champ de cette étude, deux remarques sur la position relative de *BT* sur le marché britannique et par rapport à ses concurrents européens :

– *BT* conserve 60 % du marché britannique et passait jusqu'à la fin des années 90 pour très compétitive. Mais depuis l'ouverture du marché européen des télécommunications, début 1998, cette avance s'est réduite, et les comparaisons de prix réalisées pour les différents services montrent que les prix sont dans la moyenne européenne ;

– En ce qui concerne l'ouverture à la concurrence, le dossier du dégroupage de l'accès à la boucle locale, préparé depuis deux ans par l'*OFTEL* en concertation avec l'ensemble du secteur, a suscité de vives critiques. Certes la licence de *BT* a été amendée mi-2000 pour permettre le dégroupage, et des premières mesures ont été prises, mais la réticence de *BT* et les hésitations du régulateur font que le Royaume-Uni ne libéralisera pas dans les délais, tandis que les principales sociétés du secteur ont saisi les autorités de concurrence.

2) *L'énergie*

Dans ce secteur, les opérations ont concerné *British Gas* et l'industrie électrique, regroupée dans le *CEGB* (*Central Electricity Generating Board* et 12 sociétés régionales chargées de la distribution).

A – Le gaz

La privatisation de *British Gas* a eu lieu en décembre 1986. Comme dans le cas de *BT*, et contre l'avis du *Treasury*, *British Gas* a été mise en vente sans ouverture préalable du marché à la concurrence. Certes, un régulateur, l'*OFGAS*, a été instauré au moment de la privatisation, avec notamment pour mission de protéger les intérêts des consommateurs

(notamment sous l'angle des prix) et d'organiser l'ouverture du secteur à la concurrence, celle-ci devant se faire en premier lieu pour la fourniture de gaz aux industriels.

Ce secteur a connu à partir de 1988 une évolution heurtée, marquée par des tensions constantes entre l'entreprise, le régulateur et le gouvernement, conduisant celui-ci à réintervenir à plusieurs reprises dans l'organisation du secteur. La réticence de *BG* à l'effritement de son monopole s'est traduite par une ouverture lente des marchés, avec un débat permanent entre les différents intervenants sur les modalités les plus efficaces. Ainsi :

– en 1988/89, l'autorité de concurrence, la « *Monopolies and Merger Commission* » (*MMC*) demande une plus grande transparence des prix et des conditions de l'accès, pour les concurrents potentiels, au réseau *BG*. Pour limiter la position dominante dans l'approvisionnement, elle souhaite que les achats de *BG* en gaz de la mer du Nord soient limités à 90 % et préconise l'ouverture du marché à hauteur de 30 % pour 1993 ;

– en 1991, l'*OFT* recommande la suppression du monopole sur le marché des petits consommateurs, la cession des activités de transport et, à hauteur de 60 %, celle du marché industriel ;

– en 1993, face aux pratiques de *BG*, la *MMC* demande que soient désormais dissociées les activités de distribution et celles de transport. Ceci conduit le gouvernement à intervenir dans l'organisation du secteur, en décidant la libéralisation complète du marché des petits consommateurs dès 1996, la fixation de *price cap*, et la restructuration de *BG* avec filialisation des activités de transport

– en 1995, un projet de loi sur le gaz fixe les modalités de la libéralisation, en confirmant l'ouverture du marché et la création de trois types de licences (transporteurs, affréteurs/grossistes et fournisseurs/détaillants)

– en 1997, les activités de production et celles de transport sont complètement séparées avec la création de deux sociétés cotées en bourse : *Centrica* et *Transco*.

Aujourd'hui le marché est absolument libre et les consommateurs peuvent acheter leur gaz auprès du fournisseur de leur choix ; dans les faits, une quinzaine d'opérateurs ont une activité significative. *Centrica* conserve 75 % du marché des petits consommateurs, mais a perdu 80 % des consommateurs industriels et commerciaux.

Résultats/ la privatisation a permis des gains de productivité notamment à travers les réductions d'effectifs (passés de 80 000 en 1990 à 35 000 en 2000). Toutefois, malgré la fixation de « *price cap* » par le régulateur (avec des difficultés particulières dans le secteur compte tenu de la nature de l'activité), on peut s'interroger sur la répercussion au petit consommateur de ces gains. De 1990 à 1999 le prix du gaz industriel a baissé de 45% en termes réels et est le plus bas de l'Union Européenne tandis que pour le gaz domestique, le prix a baissé de 23%. L'ouverture complète du marché, sous la surveillance du régulateur, l'*OFGEM*, doit garantir que les consommateurs continuent de bénéficier des gains de productivité. Néanmoins la maîtrise de ce dernier sur la régulation des prix a été affaiblie par l'internationalisation totale du marché du gaz et l'impact du fonctionnement des interconnecteurs avec le continent sur l'augmentation récente du niveau des prix au Royaume-Uni.

B – L'électricité

Rappel/ Contrairement à l'approche retenue pour BG, la privatisation du secteur électrique a été réalisée avec, au préalable, la restructuration et l'ouverture à la concurrence du secteur, dans le cadre de l'*Electricity Act* de 1989. Cette volonté, portée notamment par le chancelier Lawson, s'appuyait sur l'expérience de la privatisation des bus, considérée comme un succès. Par ailleurs, la culture de monopole qui marquait la *CEGB* poussait le gouvernement à ne pas privatiser le monopole en l'état.

In fine, l'éclatement du monopole a été plus limité qu'initialement envisagé : en effet, Mme Thatcher souhaitait inclure dans la privatisation l'industrie nucléaire, ce qui a conduit à diviser la *CEGB* en deux sociétés, afin que celles-ci aient une taille critique permettant à l'une d'entre elles de porter le nucléaire. Limiter à deux le nombre de sociétés créées à partir de la *CEGB* permettait également de bénéficier de l'appui du management, toujours considéré comme central dans la réussite de ce type d'opération. En fait, compte tenu des pertes générées par le nucléaire révélées au cours des travaux préparatoires à la mise en vente, le gouvernement décida finalement de ne pas l'inclure dans l'opération, mais maintint la structure à deux entreprises. Par ailleurs, l'opération ne portait pas sur l'Ecosse, qui conservait une société publique.

Etaient donc créés :

a) pour la production d'électricité, quatre sociétés dont deux privées (*National Power* et *PowerGen*, privatisées en mars 1991) et deux publiques (*Nuclear Electric* et *Scottish Nuclear*, ces deux sociétés ayant ultérieurement été fusionnées en *British Energy*, privatisée en 1996),

b) pour la distribution, 12 compagnies régionales – les *RECs*⁽⁸²⁾ – conservant un monopole géographique, privatisées en décembre 1990 (mais dans lesquelles l'Etat conservait une *golden share*)

c) pour le transport, une compagnie (*National Grid*) dont les actionnaires sont les clients, privatisée en 1995.

Le système de formation des prix retenu était double ;

établissement d'un prix de marché à la production, avec la création d'un pool auquel les producteurs ont l'obligation de vendre toute leur production journalière, un système d'appel d'offres quotidien assurant l'établissement, la veille, d'un prix de marché entre les producteurs et les *RECs* ainsi que les grands consommateurs ;

pour la distribution, fixation par le régulateur (l'*OFFER*) d'un « *price cap* », permettant de protéger les petits consommateurs, les gros pouvant faire jouer la concurrence entre fournisseurs. A partir de 2002 toutefois, les prix offerts aux petits consommateurs seront totalement libres.

Résultats/ Baisse des prix substantielle, d'abord pour les industriels puis, compte tenu de la déréglementation du marché, pour les petits consommateurs : entre 1990 et

⁽⁸²⁾ *Regional Electricity Companies*.

1999 les prix industriels ont baissé de 26 % en termes réels, et les prix domestiques de 19 %.

Cette baisse reflète les importants gains de productivité enregistrés entre 1991 et 1996 : +135 %, que traduit également la diminution des effectifs, passés sur la même période de 16 000 à 4 700 personnes.

Mais on peut discuter le fait que les consommateurs aient profité autant qu'il aurait été possible de la baisse des prix : la production étant contrôlée par un oligopole, le système de pool peut permettre aux producteurs de piloter les prix, d'autant que dans les faits plus de 80 % de l'électricité est négociée dans le cadre de contrats de compensation à des prix pré-établis, avec des dispositifs d'ajustement si le prix de marché diffère. Aussi, l'évolution recherchée par le régulateur, l'*OFFER*, a-t-elle consisté à ouvrir à la concurrence, à partir de 1996, la production elle-même avec l'octroi de licences à d'autres producteurs (et notamment certaines des *RECs*). L'opinion selon laquelle les résultats de *PowerGen* et de *National Power* ont été protégés par l'absence de concurrence pendant les premières années est confirmée par la diminution des dividendes après 1996, date à laquelle la production d'électricité a été ouverte à la concurrence, avec l'arrivée sur le marché de sociétés étrangères.

Le système du pool a d'ailleurs été remis en cause par le régulateur en 2000, comme non entièrement transparent et il devrait être remplacé bientôt par une bourse en temps réel, dispositif extrêmement sophistiqué, devant permettre un meilleur équilibrage entre offre et demande (système dit *NETA*⁽⁸³⁾).

C – L'eau

Rappel/ la loi de 1989 modifie l'organisation du secteur pour l'Angleterre et le Pays de Galles ; en Irlande du Nord et en Ecosse, le secteur public est maintenu.

Jusqu'à-là, le secteur était organisé entre 10 sociétés régionales publiques, qui fournissaient environ les trois-quarts de la population et 29 sociétés privées (mais dont l'activité était limitée à la fourniture d'eau, excluant le traitement des eaux usées).

En décembre 1989, les 10 sociétés publiques bénéficiant d'un monopole régional (*Water Services Companies*) furent mises en vente par le gouvernement. Comme dans d'autres cas, mais de manière particulièrement marquée, l'une des raisons de la privatisation était le considérable besoin de financement du secteur : le programme d'investissement nécessaire pour mettre à niveau les infrastructures et respecter la réglementation européenne était estimé à l'époque à près de 22 milliards de £.

Parallèlement à la privatisation était créée l'*OFWAT*, chargée notamment de fixer les prix et de garantir une performance satisfaisante de la part des différentes compagnies.

L'un des objectifs de la privatisation était donc de réaliser des gains de productivité et les investissements, ceux-ci impliquant notamment un relèvement du prix de l'eau. Néanmoins, compte tenu des charges accumulées et pour permettre la réussite de la privatisation, le gouvernement accepta de reprendre 4,9 MM£ au titre de la dette, et

⁽⁸³⁾ *New Electrical Trading Arrangements*.

d'accorder une dotation en capital de 1,5 MM£ (le « *green dowry* »). En contrepartie, les sociétés s'engageaient à investir un montant de 12,8 MM£ sur cinq ans.

Résultats/ On peut estimer *a posteriori*, que l'effort consenti par le gouvernement a été trop élevé, au vu notamment du succès de l'opération et des résultats ultérieurs des sociétés. Celles-ci ont, en effet, réalisé d'importants gains de productivité, réduisant les effectifs de 47 800 à 38 000 dans les cinq ans qui suivirent la privatisation et améliorant la gestion. Par ailleurs la récession du début des années 1990 a réduit le coût prévu de la rénovation des infrastructures. Après la première vague d'investissement des années 1990 qui concernait les réseaux d'eau, les compagnies se sont engagées dans une seconde phase d'investissement afin de satisfaire la réglementation européenne concernant l'environnement et le traitement des eaux usées.

Le bilan de l'ouverture du secteur a donc été positif en termes de performance globale, sous le contrôle du régulateur. Mais l'augmentation des prix pour ce faire a été substantielle : +39 % en termes réels entre 1989 et 1997 et elle a conduit à une forte correction lors de la revue de 1999, l'*OFWAT* imposant une baisse des prix de 12 % sur les cinq prochaines années.

Une autre caractéristique du secteur est que, en dépit d'opérations de rachats des compagnies, il n'y a pas eu de mouvement de concentration au cours des dernières années, compte tenu de l'opposition du régulateur aux opérations de fusions projetées (en particulier *Thames* et *Anglia*). Dès lors la faible taille des compagnies pourrait être de nature à limiter, dans les années à venir, les gains de productivité et la profitabilité. La renationalisation récente de la société opérant au Pays de Galles, *Welsh Water*, désormais propriété d'un « *Trust* » public, est d'ailleurs considérée par certains comme le signe que la gestion de ce secteur sera de plus en plus régulée (en d'autres termes, les prix fixés par le régulateur limiteront la rentabilité anticipée de ces sociétés).

D – Les transports – le rail

Rappel/ La décision de privatiser *British Rail* n'intervient qu'en 1993, donc sous le gouvernement Major, et il s'agit évidemment d'une des opérations les plus difficiles, compte tenu des enjeux du secteur et de la situation de l'entreprise publique. Dès le départ, dans le cadre du *Railways Act* adopté en 1993, le gouvernement se fixe deux objectifs :

- améliorer la qualité du service afin de reconquérir les clients ;
- diminuer, voire supprimer les contributions publiques au secteur ferroviaire.

Contrairement à l'approche adoptée pour les télécommunications ou le gaz, le choix retenu est celui d'une ouverture complète du marché dans le cadre de la privatisation.

Celle ci se réalise en trois temps :

- mise en vente des trois sociétés de matériel roulant (*ROSCOs*) en 1996 ;
- ouverture des licences pour les lignes voyageurs ;

– privatisation du gestionnaire d'infrastructure, *Railtrack* (qui reste donc en situation de monopole) fin 1996 ;

– ouverture des licences pour le fret, en novembre 1997.

Compte tenu par ailleurs de la multitude des sous-traitants, notamment pour l'entretien des infrastructures, on estime à une centaine le nombre de sociétés impliquées dans le secteur.

Plusieurs instances de régulation ont été créées : d'abord l'*ORR* (*Office of Rail Regulator*), l'*OPRAF* (*Office of the Passenger Franchising*) et tout récemment la *Strategic Rail Authority* (chargée de l'organisation d'ensemble). La « *Health and Safety Executive* », est l'administration en charge de la sécurité dans tous les secteurs industriels et couvre également le rail. Des évolutions réglementaires interviendront en 2000, avec la réunion de l'*OPRAF* et de l'*ORR* sous l'égide de la *SRA*, chargée désormais de définir la politique d'investissement à long terme, de procéder à des évaluations économiques et de négocier le renouvellement des 25 concessions (les premières arrivent à échéance en 2003).

Résultats / D'une manière générale, l'incitation à la modernisation a joué comme dans les autres secteurs : ainsi les effectifs du secteur sont passés de 126 000 en 1994 à 66 000 en 1998 ; la fréquentation des lignes a considérablement augmenté (+30 % depuis 1996), l'accroissement de la demande ayant été parallèle au développement de l'offre commerciale. Mais la performance globale du secteur est considérée comme très défailante.

Dans l'évaluation de la situation du secteur, il convient donc de distinguer les services de transport des infrastructures ferroviaires.

Pour le transport, l'augmentation du trafic, tant voyageurs que fret s'est faite avec une stabilisation voire une certaine amélioration de la qualité, telle qu'elle peut être évaluée à partir de différents critères (ponctualité des trains, entretien...). Par contre, l'investissement dans les matériels, semble avoir été, entre autres, contraint par la durée, relativement courte (7 à 15 ans) des concessions, conduisant d'ailleurs le *SRA* à décider un allongement de la durée des prochaines concessions.

En revanche, la situation des infrastructures est très dégradée, et il est clair aujourd'hui que les investissements réalisés depuis la privatisation ont été très insuffisants. Cette situation, largement reconnue au Royaume-Uni, tient à la fois aux conditions de la privatisation (réalisée sans doute trop rapidement) et aux défaillances propres de *Railtrack*. Ce constat, pose très clairement par l'*ORR* à partir de 1998, a été confirmé par un audit réalisé par la société *Booz Allen* en 1999. Il a été relayé par un rapport du « *Public Account Committee* »⁽⁸⁴⁾, publié en 2000, très sévère sur les performances de la société, l'attitude du régulateur et les risques en matière de sécurité.

En termes plus techniques, ceci apparaît à travers l'allongement de la durée de vie des équipements (rails, signalisation) et donc un taux de renouvellement nettement

⁽⁸⁴⁾ Commission des comptes du Parlement, qui peut diligenter des enquêtes sur tout sujet d'intérêt public.

inférieur à la moyenne européenne (1,3 % par an, contre 2 à 3 %), traduisant la baisse de fiabilité du réseau.

Cette défaillance s'explique par la juxtaposition de plusieurs problèmes :

– la licence fixant les obligations de *Railtrack* n'intégrait à l'origine aucune obligation d'investissement (la première licence date de 1994, donc antérieurement à la privatisation, et n'a pas été modifiée en 1996).

Ce n'est qu'en 1997 que l'*ORR* est intervenu pour modifier la licence initiale et introduire des obligations de « maintien et développement du réseau », prévoir la publication des documents sur les investissements de l'année et à cinq ans (en demandant également la création d'une base de données sur l'état du réseau) et enfin, prévoir le suivi d'objectifs de qualité. Cependant, dans son rapport précité, le « *Public Account Committee* » estimait que les données fournies par *Railtrack* à l'*ORR* sur l'état du réseau étaient insuffisantes et peu fiables et regrettait l'absence de base de données.

– le système de tarification ne contient aucune incitation à investir : *Railtrack* est financé par des péages d'accès, indépendants du niveau de trafic sur le réseau. Ces péages sont versés par les compagnies qui exploitent le réseau, et doivent permettre à *Railtrack* de couvrir ses dépenses opérationnelles, ses dépenses en capital et le coût du capital (rémunération des actionnaires). Dans le dispositif, c'est l'*OPRAF* qui doit, en fonction du niveau de service demandé par les compagnies, permettre à l'*ORR* de fixer le bon niveau du péage. Une telle garantie des investissements était sans doute nécessaire pour attirer les investisseurs et privatiser *Railtrack* ; en même temps, elle poussait l'entreprise à ajuster à la marge son programme d'investissement en fonction de son objectif de résultat.

– Enfin, l'éclatement des responsabilités et le caractère peu coopératif du système mis en place (les acteurs sont motivés par le dispositif de bonus sur leur propre performance, mais non sur celle, globale, du système), ont sans doute joué un rôle important dans la dégradation de la sécurité.

Le gouvernement a annoncé à l'été 2000 un programme très important de dépenses publiques pour les 10 prochaines années dans le secteur des transports.

Pour le rail, le total des dépenses publiques et privées est de 63,4 MM£, dont 29,1 MM de dépenses publiques. En moyenne, le niveau annuel des dépenses publiques devrait doubler sur les 10 prochaines années par rapport à la période 1990-2000. Ce programme confirme la spécificité de ce secteur, puisque le gouvernement britannique, comme ceux des autres pays européens, est contraint de s'engager lourdement dans son financement. Une des difficultés va être cependant, en l'espèce, d'organiser les modalités de financement : jusqu'ici, en effet, seuls les opérateurs, et non *Railtrack*, étaient subventionnés. Désormais, le gouvernement prévoit de financer directement les infrastructures, mais réticent à subventionner ainsi directement un monopole privé, a engagé une réflexion sur le moyen d'introduire de la concurrence dans les infrastructures. L'une des pistes évoquées consisterait à ce que les appels d'offres pour le transport passagers impliquent les compagnies dans l'entretien et l'investissement de leur réseau, mais la réflexion ne fait que commencer.

II. Evaluation des effets des privatisations sur les différents acteurs : consommateur, contribuable, finances publiques.

Examiner les résultats des privatisations dans le secteur des « *utilities* » est un exercice délicat pour 3 raisons :

1/ les privatisations ne peuvent être appréciées seules mais doivent naturellement être replacées dans le cadre d'ensemble de libéralisation et d'ouverture à la concurrence ;

2/ l'appréciation portée rétrospectivement avec le bénéfice de l'expérience ne traduit pas bien ce que l'on peut qualifier de coût de l'innovation (ce qui est manifeste par exemple pour la première opération sur *British Telecom*) ;

3/ par définition il est impossible de mesurer quelle aurait été la performance de ces entreprises si elles étaient restées publiques mais dans un cadre plus concurrentiel (ce qui correspond à peu près à la voie qui commence à s'engager en France).

Parmi les organismes publics concernés par ces sujets, et qui ont conduits des travaux d'évaluation, le plus important est le « *National Audit Office* » (*NAO*), qui dépend du Parlement et dont le Contrôleur général est nommé à vie. Le *NAO*, qui dispose de 600 auditeurs et publie ses rapports, est intervenu essentiellement sur les conditions de mise en vente des sociétés privatisées et sur la performance de l'action publique dans des secteurs donnés. Son évaluation des conditions des privatisations a confirmé que dans plusieurs cas, les sociétés ont été vendues sensiblement en-dessous de leur valeur, pour des raisons d'ailleurs généralement explicables.

Les rapports du *NAO* sont souvent, pour le « *Public Account Committee* », l'occasion de déclencher une enquête plus approfondie. Enfin, les régulateurs sectoriels sont régulièrement auditionnés par les parlementaires.

Sur le plan macroéconomique, le principal travail d'évaluation conduit sur le sujet émane du « *Centre for policy studies* » (*CPS*), « *think tank* » très proche du gouvernement conservateur (le centre a été créé par Mme Thatcher en 1979 pour réfléchir sur la libéralisation des monopoles publics), et qui a été un des lieux d'élaboration de la réforme conservatrice pendant la décennie 1980.

En 1994, constatant l'absence d'évaluation rétrospective, le *CPS* a décidé de faire réaliser une étude d'ensemble dont a été chargé le *NERA* (*National Economic Research Associates*). Cette étude, achevée en 1996, constitue sous l'angle de l'évaluation économique, le travail le plus complet mais ne couvre pas les transports (notamment *British Rail*). Elle s'organise en 4 parties : sécurité, finances publiques, efficacité, prix et qualité. Une étude plus récente (1998), réalisée par un chercheur du *NERA*⁽⁸⁵⁾ et publiée par l'OCDE dans le cadre de travaux sur les privatisations, confirme qu'à une exception près, il n'y a pas eu de nouveaux travaux depuis sur le sujet (sous réserve évidemment des études internes conduites par les régulateurs).

⁽⁸⁵⁾ Stuart Holder, *Privatisation and competition : the evidence from utility and infrastructure privatisation in the United Kingdom* – OECD proceedings 2000. S.Holder avait conduit l'étude *NERA/CPS* sur les finances publiques.

Les principales conclusions que l'on peut tirer de ces travaux sont les suivantes :

1) *Impact sur les finances publiques :*

L'étude a été réalisée sur un échantillon de 33 sociétés, dont *British Telecom*, *B Gas*, les 17 compagnies électriques, les 10 compagnies d'eau, ainsi que les ports, *British Steel*, *British Airways* et *British Aerospace*.

On distinguera pour les finances publiques :

– le produit des privatisations ;

– les autres produits reçus par la puissance publique au titre de l'impôt sur les sociétés (d'autant plus élevé que ces sociétés sont désormais profitables), des remboursements de prêts antérieurs et des dividendes (lorsque un actionariat public a été maintenu). Cependant, comme seuls sont évalués les flux de cash, l'étude ne prend pas en compte les remises de dettes qui ont pu être concédées par le gouvernement britannique au moment de la privatisation (notamment dans le cas de l'eau), ce qui constitue évidemment un biais ; ce que l'on peut également considérer pour les remboursements de prêts antérieurs, il ne s'agit pas d'une vraie ressource pour le *Treasury*.

Sur la période (le chiffres est en livres courantes), on constate que les 33 sociétés incluses dans l'étude du NERA coûtaient environ 500 M£ par an aux finances publiques au début des années 80, alors que : (i) entre 1984 et 1995, la vente des titres rapporte en moyenne 3,5 MM£ au gouvernement ; (ii) à partir de 1987, les autres produits reçus représentent entre 3,3 et 5,8 MM£ chaque année (à noter cependant que ce chiffre inclut des remboursements au titre de prêts antérieurs). Si l'on regarde le cas des ex-monopoles publics, les chiffres sont les suivants :

- *BT* est incontestablement l'opération la plus profitable, malgré le débat qui a pu avoir lieu sur les conditions de l'ouverture de la première tranche du capital (l'avis général est que cette opération s'est faite très en-dessous de la valeur de l'entreprise, de l'ordre de 25 à 30 %) En même temps, compte tenu de l'ampleur de l'opération, tant par la taille que par la nouveauté, une décote importante était, au moins partiellement, le prix à payer pour réussir le lancement du programme de privatisation.

Au total, la vente, en trois étapes (1984,1991,1993) des actions détenues par l'Etat a représenté une recette de 17,4 MM£, à laquelle il faut ajouter sur la période 1984/1995, 7,9 MM£ au titre de l'impôt sur les sociétés et 2,65 MM£ au titre des dividendes.

- *British Gas* a rapporté au titre de la privatisation, 5 MM£, auquel s'ajoutent 3,6 MM£ au titre de l'impôt.

- La privatisation des compagnies électriques a rapporté 11,2 MM£ , l'impôt perçu au cours de la même période, près de 4 MM£ .

- Enfin, en ce qui concerne l'industrie de l'eau, la privatisation a rapporté 4,7 MM£, mais dont il convient de déduire la dotation de 1,5 MM£ accordée par le gouvernement au secteur (en sus de l'annulation de sa dette). Compte tenu cependant de la situation de

cette industrie et de son programme d'investissement, il semble que le retour à la rentabilité a été plus lent que pour d'autres entreprises.

La privatisation de ces secteurs a constitué un gain incontestable pour le gouvernement ; cependant, il faut rappeler :

– que les transports ne sont pas inclus dans l'étude ;

– que les polémiques (émergence des « *fat cats* ») n'ont pas manqué sur la juste valeur des entreprises vendues, et sur le niveau élevé des profits des entreprises privatisées, quelques années après leur mise en vente (le niveau des premiers « *price caps* » était sans doute un peu élevé).

Ceci a conduit le gouvernement de T.Blair à instituer en 1997 une taxe exceptionnelle dite « *windfall tax* ». Cette taxe, fixée à 23 % des profits de l'exercice 1997/98 (en sus de l'impôt sur les sociétés) et payable en deux fois, s'appliquait aux secteurs de l'énergie (électricité et gaz), de l'eau, du rail, des aéroports et des télécommunications. Elle n'a pas été reconduite, ce qui est logique puisqu'il s'agissait de corriger en quelque sorte l'erreur d'appréciation du passé.

2/ Impact sur l'efficacité et la productivité des entreprises

Cet aspect de l'évaluation est un des plus difficiles. C'est paradoxal car il est évident que les privatisations ont permis de profondes réformes dans les entreprises dans le sens d'une plus grande efficacité et d'une culture de gestion et avec de très importantes réductions d'effectifs. Mais même l'étude du *NERA* reconnaît que les études qui ont pu être conduites ne sont pas très concluantes, que l'on examine la productivité du travail ou la productivité globale des facteurs, sur le lien qui existerait entre privatisation et évolution de la productivité.

En effet, d'autres éléments interviennent qui sont difficiles à isoler : le plus déterminant d'entre eux est l'existence d'une concurrence dans le secteur considéré, qui joue quelle que soit la nature de l'actionnaire. Or la plupart des privatisations britanniques se sont faites dans le contexte d'une modification profonde des conditions de la régulation et avec une ouverture, plus ou moins rapide, des marchés.

L'étude la plus complète et la plus récente⁽⁸⁶⁾ analyse l'évolution de la productivité du travail et de la productivité totale des facteurs dans 11 entreprises, dont quatre « *utilities* » ou fournisseurs d'infrastructure (*BT*, *BGas*, *BPorts* et *BAeroports*), la comparaison étant faite avec le reste de l'économie et sur une période assez longue, avant et depuis les privatisations.

L'étude indique une évolution plutôt favorable de la productivité du travail (notamment dans le cas de *BT*), ce qui s'explique notamment par les réductions d'effectifs conduites dans le contexte de la privatisation. Les résultats sont moins clairs en revanche en ce qui concerne la productivité globale des facteurs (qui tient compte de l'évolution du stock de capital), et les auteurs concluent : « *il n'y a pas de relation automatique entre privatisation et amélioration de la performance ; la privatisation a été*

⁽⁸⁶⁾ Parker and Martin 1997, *Assessing the impact of privatisation on company efficiency*.

associée à une amélioration de la performance dans un certain nombre de cas, mais pas tous. De plus, l'amélioration de la performance est souvent antérieure à la privatisation, laissant ouverte la question de savoir si la nature de l'actionnaire joue un rôle ».

L'un des aspects en revanche sur lequel il existe peu de données dans les différentes études disponibles est celui de *l'investissement*, condition du maintien de la performance et de la compétitivité à moyen et long terme.

La situation apparaît sur ce plan peut être moins favorable : certes, des investissements très importants ont été réalisés dans les secteurs de l'eau, ainsi que dans celui de l'énergie. En revanche, dans le secteur des télécommunications, il semble que *BT* ait, sur la décennie 1990 plutôt moins investi que ses concurrents, ce qui l'a conduit, depuis 1998 à un effort de rattrapage indispensable pour respecter les échéances fixées par les directives européennes en matière d'ouverture à la concurrence. Quant au rail, les accidents des dernières années ont confirmé ce qu'indiquait déjà les études réalisées pour l'*ORR* : l'insuffisance des investissements dans les infrastructures, conduisant à une dégradation de la sécurité encore aggravée par l'augmentation du trafic.

Cette question du juste investissement est l'une des interrogations que l'on peut avoir sur le modèle britannique de privatisation. Rien ne permet en effet de garantir que l'arbitrage « profitabilité – investissement de long terme » soit satisfaisant : les dirigeants de ces entreprises ont besoin des marchés financiers pour lever les capitaux nécessaires à leur programme d'investissement, et sont fondés à suivre de près le cours du titre et à créer de la valeur pour l'actionnaire ; inversement, ceci peut pousser à minorer le programme d'investissement. Par ailleurs, se pose aussi la question de l'adéquation de financements de marché pour des investissements de long terme et d'une faible rentabilité (voir Eurotunnel). En fait, l'accroissement récent de l'investissement public dans le domaine des transport montre que l'intervention publique est, en la matière, incontournable.

3/ Impact sur les prix et la qualité

La question des *prix* est dès les premières privatisations de monopole public, un sujet essentiel pour le législateur et c'est l'une des missions confiées aux régulateurs mis en place parallèlement à la vente de ces entreprises. L'approche retenue, inspirée du modèle pratiqué aux Etats-Unis, a consisté à ne contrôler que l'évolution relative des prix facturés par la société par rapport à l'évolution de l'indice des prix de détail moins un facteur X. Ce facteur X est fixé par le régulateur pour une période de cinq ans, et calculé en intégrant les perspectives de la demande, les gains de productivité anticipés et le besoin d'investissement. L'avantage de cette approche est d'inciter l'entreprise à accroître sa performance et à réduire ses coûts, puisqu'elle conserve ses gains.

Des « *price caps* » ont été mis en place pour toutes les entreprises publiques en charge des « *utilities* » privatisées (le rail n'est pas dans le champ de l'étude susvisée). Dans tous les cas, à l'exception de l'eau, X était positif, indiquant donc une évolution du prix de ces services inférieure à celle du niveau général des prix. De plus, lors de la renégociation des accords, le régulateur a augmenté la valeur de X pour prendre en compte des performances supérieures à ce qui avait été initialement anticipé.

De fait, l'évolution des prix a été très favorable au consommateur dans tous les secteurs considérés, sauf dans celui de l'eau où, compte tenu des investissements nécessaires, les consommateurs ont été confrontés à une forte augmentation des prix (+36 % en termes réels en 12 ans). Alors que la situation des sociétés du secteur apparaissait très florissante, l'*OFWAT* a décidé début 2000 une réduction des prix de l'eau de plus de 12 % sur cinq ans, ce qui a conduit à une vive polémique, non encore tranchée, entre les sociétés du secteur, le régulateur et les autorités de concurrence.

La question de la *qualité* du service n'a pas été traitée de façon aussi systématique. Tout d'abord il faut rappeler que très peu d'entreprises nationalisées disposaient de normes de qualité : seule la Poste, et à partir du milieu des années 1980, *British Rail*, avaient mis en place de premiers indicateurs.

Il n'est dès lors pas très surprenant que rien n'ait été prévu en matière de qualité du service pour les premières privatisations : *BT*, *British Gas*. En 1987, après les critiques du « *National Consumers Council* » sur la médiocre qualité des services proposés par BT et un rapport spécifique de l'*OFTEL*, des mesures furent prises en matière de télécommunications. Dans le même temps, les lois en cours d'adoption pour les autres secteurs intégraient la préoccupation de la qualité du service (*Water Act*, *Electricity Act*, *Railways Act*). Enfin, le souci de protection des consommateurs, y compris des catégories les plus vulnérables de la population, a constitué l'une des préoccupations affichées du gouvernement depuis 1997.

Les régulateurs ont donc mis en place et renforcé les dispositifs pour suivre des indicateurs de satisfaction du consommateur et évaluer les performances respectives des sociétés sur ce plan. Ainsi :

– l'*OFTEL* joue un rôle incitatif, en publiant deux fois par an des indicateurs sous l'égide d'associations professionnelles, et publie également des indicateurs sur les réclamations des consommateurs ;

– l'*OFWAT* dispose d'un suivi permanent en matière de qualité de l'eau, de fiabilité de la fourniture, de traitement des eaux usées et de niveau de service des distributeurs. Un système de primes/pénalités permet d'inciter les sociétés à augmenter leur performance ;

– l'*OFGEM* publie les réclamations adressées par les consommateurs aux fournisseurs d'énergie ;

– la *SRA* suit des indicateurs en termes de ponctualité et de fiabilité, ainsi que de capacité à répondre au trafic aux heures de pointe, avec un système de primes/pénalités pour les opérateurs de transport ; l'*ORR* suit la performance de *Railtrack* (notamment les retards des opérateurs imputables à *Railtrack*) et, depuis peu, la qualité du réseau (rail). La difficulté dans le secteur du rail tient à ce que les indicateurs peuvent conduire chacun des acteurs, pour améliorer sa performance, à des comportements non coopératifs.

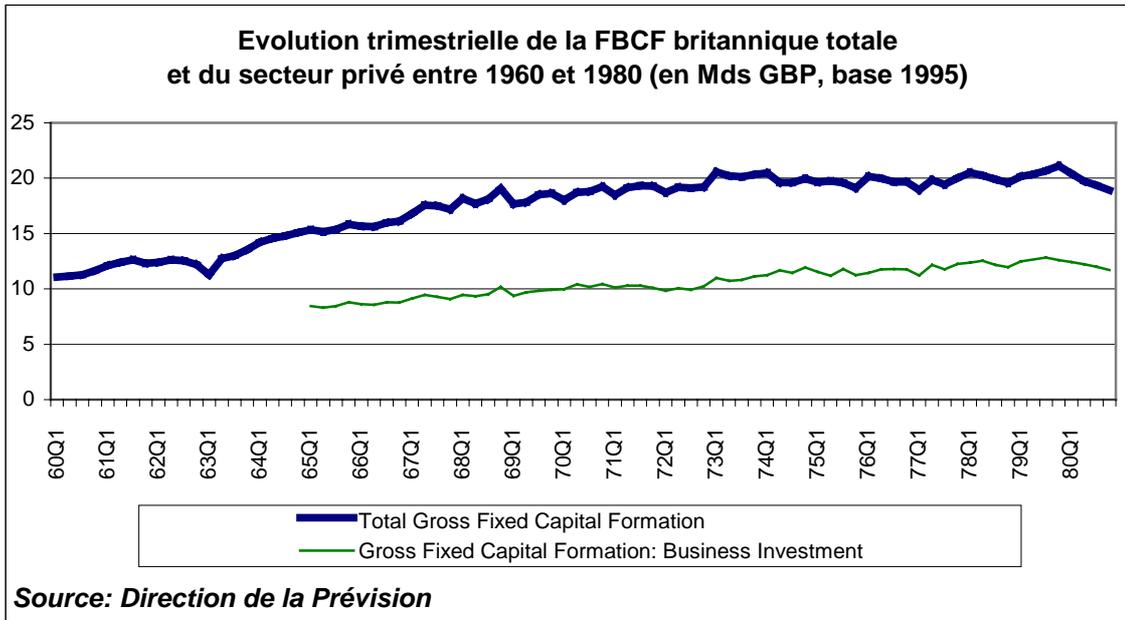
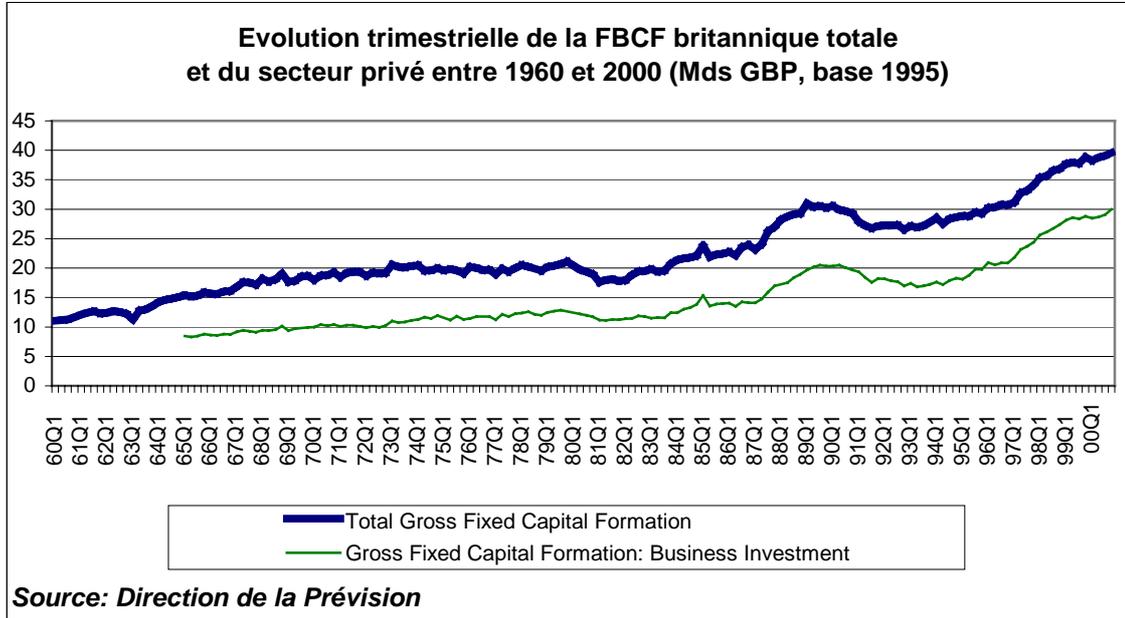
*
* *

Conclusion

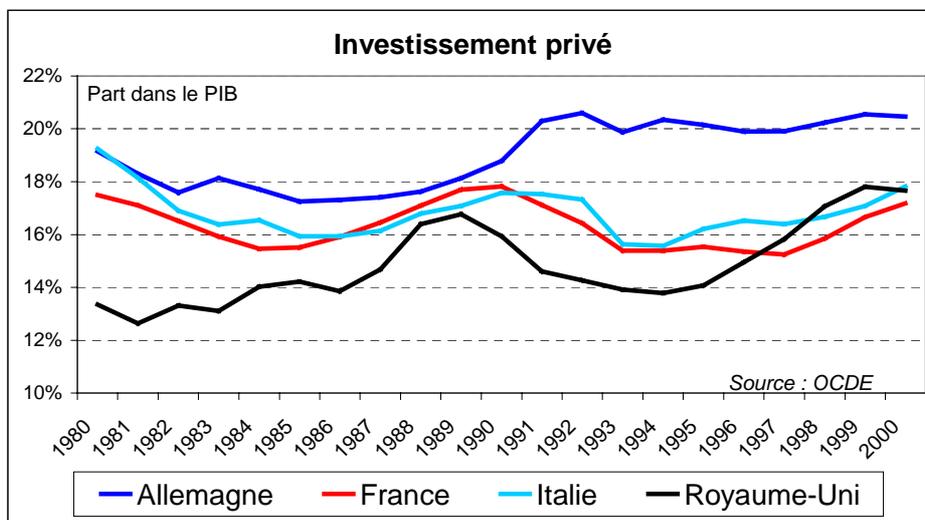
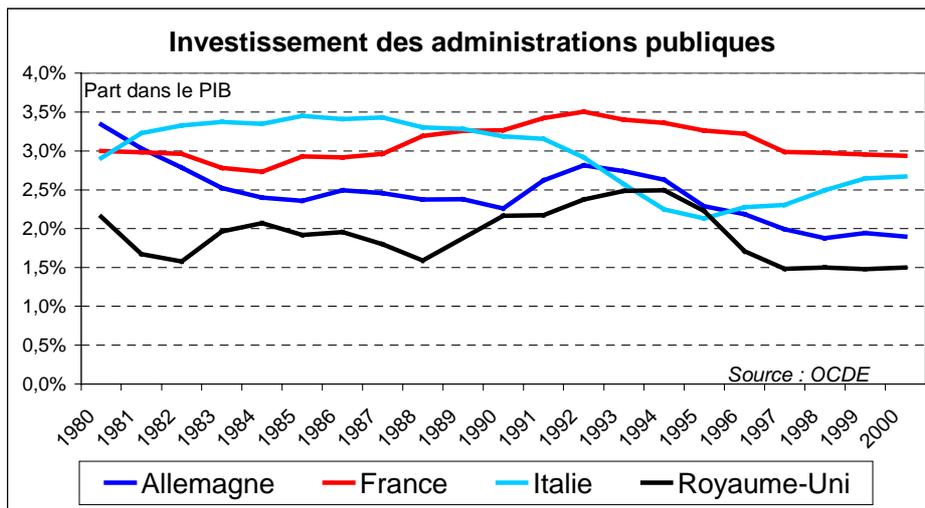
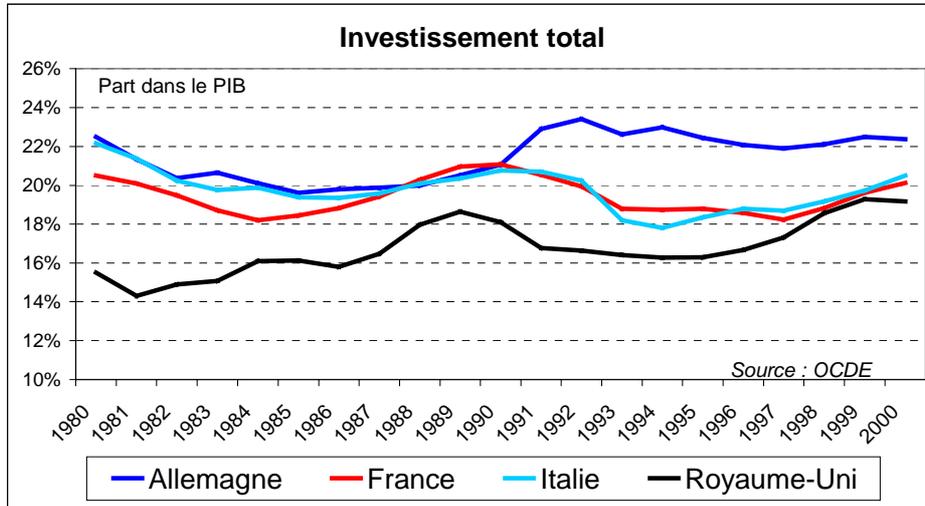
Le modèle britannique s'est construit très rapidement et l'ampleur de ce qui a été réalisé en matière de privatisation et de régulation est considérable. Ceci explique aussi les difficultés actuelles dans certains secteurs et en particulier dans celui du rail, mais celles-ci ne doivent pas cacher que, pour l'essentiel, le modèle fonctionne. En revanche, la période actuelle paraît marquée par une certaine hésitation sur la poursuite des réformes.

C'est le cas en particulier pour la Poste, société à capitaux publics, où le modèle très libéral envisagé par le régulateur et consistant à ouvrir à la concurrence en-dessous du seuil réservé des 350g., y compris le service universel, demeure pour l'instant théorique et se heurte à l'opposition du *Post Office* ainsi qu'à l'absence d'offre concurrentielle pour le moment. C'est le cas dans une autre mesure, avec la privatisation partielle du métro de Londres qui prévoit de transférer au secteur privé la gestion des infrastructures, le transport de passagers restant de la compétence du secteur public, dont le calendrier de cession est aujourd'hui bloqué par la municipalité, au motif que le schéma retenu ne permet pas de garantir que les investissements nécessaires à la sécurité seront réalisés en temps utile, à l'exemple de ce qui s'est passé avec *Railtrack*.

ANNEXES



EVOLUTION COMPARATIVE DE L'INVESTISSEMENT DOMESTIQUE (FBCF), EN % DU PIB



Annexe 3 :

Les difficultés d'approvisionnement énergétique en Suède⁽⁸⁷⁾

Comme d'autres secteurs de son économie la Suède a ouvert à la concurrence son secteur électrique le 1^{er} janvier 1996, soit avant la date prévue par la directive européenne sur le marché intérieur de l'électricité.

Le secteur de l'électricité dérégulé présente certaines défaillances :

1. La production et la vente d'électricité sont ouvertes à la concurrence et incluses dans un marché nordique de l'électricité intégré.

La production et la vente d'électricité sont entièrement libres, tandis que le transport continue d'être encadré par une autorité publique de régulation, *Statens energimyndighet*. Les secteurs de production et de vente de l'électricité fonctionnent de façon concurrentielle, bien qu'on suspecte des ententes entre producteurs pour juguler la chute des cours. Le secteur du transport est en cours de restructuration pour parvenir à réduire les coûts.

La Suède fait partie d'un marché nordique de l'électricité intégré incluant la Norvège, la Finlande et une partie du Danemark (*Jutland* et *Funen*) d'un volume global de 380 TWh pour 24 millions d'habitants. Par ailleurs, grâce à des câbles liant les réseaux nationaux, elle échange de l'électricité avec l'Allemagne et la Pologne.

2. Les échanges entre régions et pays nordiques ne suffisent pas à assurer un approvisionnement fluide.

Le réseau d'électricité divise la Suède en trois zones, qui ont chacune des possibilités limitées de transport. De plus, le sud de la Suède a des besoins énergétiques élevés. Même si la production hydroélectrique est suffisante, dans le Nord, le réseau actuel ne permet pas de la transporter jusque dans les régions critiques. Ce réseau doit être complété par de nouvelles lignes entre le Nord et le Sud, mais les travaux ne seront pas achevés, au mieux, avant l'hiver 2002-2003. En l'état actuel des projets, ils ne pourront pas assurer une parfaite fluidité.

Les capacités de transmission entre les différents pays de la bourse nordique de l'électricité, *Nordpool*, ne sont pas suffisantes non plus. Les goulets d'étranglement se gèrent dans chaque pays par des "contre-achats". Ainsi, si le flux d'électricité excède la capacité, le prix diminue dans la région où il y a un surplus, mais il augmente dans celle où il y a une pénurie jusqu'à ce que les besoins de transmission correspondent à la limite de capacité. Il y a donc plusieurs prix, selon le type de flux. Le prix "du système" est calculé sans tenir compte des limitations de transmission. Si les calculs de prix montrent que le flux entre deux régions ou plus dépasse la limite de capacité, on fixera deux prix de région ou plus. La différence entre le prix du système et le prix des régions est le prix des capacités de transmission dans chaque région. Si la capacité entre deux régions n'est pas

⁽⁸⁷⁾ Cette note a été élaborée par les services du Poste d'expansion économique de Stockholm.

dépassée, il n'y aura qu'un prix de région. Et, dans ce cas, il sera égal au prix du système et le prix de la capacité de transmission sera nul.

En période de faibles précipitations, la Suède et la Norvège importent de l'électricité de Finlande ou du Danemark, mais cette électricité d'origine thermique est d'un coût plus élevé. En période de précipitations normales, la Suède et la Norvège se révèlent plutôt exportatrices nettes d'hydroélectricité à moindre coût.

3. De récentes ruptures de courant suscitent des questions sur les conséquences de l'ouverture à la concurrence.

Un incident majeur, survenu le 11 mars sur le réseau de distribution de la partie Nord-Ouest de l'agglomération de Stockholm, a totalement privé d'électricité pendant deux jours 50 000 habitants de cette zone et de nombreuses entreprises. Parmi celles-ci, *Ericsson*, qui a dû mettre au chômage technique pendant une journée les 11 000 employés de son site de *Kista*, qui concentre l'essentiel des activités de recherche et de développement du groupe.

Les premières observations ont révélé que les installations, remontant aux années soixante-dix, ne sont pas aux normes actuelles et présentent vraisemblablement des défauts techniques ayant empêché le câble de secours de fonctionner. La société de distribution d'électricité à Stockholm, *Birka Energi*, dont les principaux actionnaires sont la municipalité de Stockholm et le groupe public énergétique finlandais, *Fortum*, a été suspectée d'avoir cherché à réduire ses coûts d'installation et d'entretien, au détriment de la qualité des infrastructures et du fonctionnement du service.

Le ministre de l'Industrie, M. Björn Rosengren, s'est, à cette occasion, exprimé pour demander une enquête sur l'entretien du réseau. Il a regretté que l'Etat ne soit plus en mesure de contrôler lui-même la qualité du service rendu au public et l'état des infrastructures dont sont responsables les opérateurs locaux. Il propose d'imposer, par la manière forte, aux sociétés privées la mise en place des moyens nécessaires pour remplir leur mission de service public. Il déplore, par ailleurs, le manque de communication entre le secteur concurrentiel du réseau et le secteur monopolistique.

Déjà au cours des mois derniers, *Vattenfall*, ancien monopole public d'électricité devenu le principal opérateur du secteur, a été accusé par la presse de négliger l'installation et l'entretien de son réseau. Des enquêtes auraient révélé que les coupures de courant dont ont été victimes certaines régions de Suède, à l'automne 2000, seraient dues à l'insuffisante capacité du réseau local et à un défaut d'entretien.

On observe d'autres dysfonctionnements dans le secteur de l'électricité : plusieurs compagnies de distribution sont poursuivies en justice par l'autorité des réseaux, qui leur reproche d'augmenter sans raison leurs tarifs d'accès. Ces dernières estiment, pour leur part, que leur service est mal rémunéré et que les investissements de base sont insuffisants.

Enfin, les sociétés de négoce d'électricité, dont le nombre avait considérablement augmenté dans les premières années de la dérégulation, sont en voie de diminution. Le prix de l'électricité étant orienté à la baisse, les marges s'amenuisent rendant précaire

l'équilibre financier des petites sociétés qui font faillite ou sont rachetées par de plus grosses.

Enfin, les avantages de l'ouverture à la concurrence restent limités pour le consommateur. En effet, alors que la loi les y autorise afin de favoriser la concurrence, 10 % seulement des ménages suédois ont changé de fournisseur d'électricité. Deux raisons principales expliquent ce constat. D'une part, les petits consommateurs ignorent encore largement les conditions de ce droit. D'autre part, les sociétés de distribution d'électricité n'enregistreraient pas immédiatement une rupture de contrat et continueraient à facturer d'anciens clients. Elles établissent, par ailleurs, des factures extrêmement complexes, à partir d'estimations de consommation qui sont ensuite rectifiées au vu d'un relevé annuel de consommation réelle. Elles expliquent aussi que la comptabilité de leurs activités de réseau et de leurs activités de vente sont totalement séparées, retardant la communication entre les deux services concernés. L'une des solutions envisagée serait d'imposer des amendes aux sociétés qui n'enregistrent pas les dénonciations de contrat.

La Suède prend conscience des risques que font peser sur la sécurité et la vie économique les défaillances du service public et réfléchit aux moyens d'y remédier.

Comme toute société moderne, la Suède constate combien elle est vulnérable à des actes de sabotage contre ses réseaux d'électricité et de télécommunications, qui sont interdépendants et échappent de plus en plus au contrôle de l'Etat. Une Commission parlementaire de défense a récemment présenté un rapport sur la politique de sécurité qui aborde, entre autres, la question de l'approvisionnement en électricité et signale que l'Etat a, de moins en moins, les moyens d'évaluer et de contrôler la sécurité et le fonctionnement du système. De leur côté, les opérateurs privés ne sont pas disposés à révéler leurs défaillances pour des raisons concurrentielles.

Une autre enquête sur la sécurité civile de la Suède est en cours et devrait être achevée en mai. L'un des responsables estime que beaucoup de distributeurs d'électricité ont négligé l'entretien des installations après la dérégulation. L'enquête devrait attirer l'attention du gouvernement sur la nécessité de revoir les principes de la défense nationale, qui sont fondés sur un contexte géopolitique dépassé, alors que ne sont pas pris en compte des circonstances aussi banales que la malveillance et le terrorisme à l'encontre du réseau électrique.

Le gouvernement actuel maintient une politique énergétique prudente, notamment en matière de démantèlement nucléaire.

Le gouvernement social-démocrate n'a pas remis en cause l'ouverture à la concurrence, ni le principe du démantèlement nucléaire adopté depuis le début des années quatre-vingt, mais il le soumet à certaines conditions.

En effet, 45 % de l'électricité produite en Suède est d'origine nucléaire. La Suède exploite actuellement onze réacteurs nucléaires sur quatre sites différents. Quatre sont situés à Ringhals, trois à Oskarshamn ainsi qu'à Forsmark, et enfin un seul à Barsebäck depuis la fermeture du plus ancien. Compte tenu de la disparition du premier réacteur de Barsebäck, qui représentait 5,7 % de l'ensemble, la production nucléaire suédoise est désormais d'un peu moins de 66 milliards de kWh par an avec une puissance installée de près de 9 500 MW.

Le débat sur le démantèlement des centrales nucléaires en Suède a été relancé à l'occasion de la fermeture du premier réacteur à Barsebäck, le 1^{er} décembre 1999. L'opinion publique, qui s'était prononcée par un référendum datant de vingt ans sur l'abandon du parc nucléaire est désormais plus nuancée. Il semble que les Suédois fassent aujourd'hui prévaloir la quantité et le coût de l'énergie, sur les considérations essentiellement écologiques qui avaient guidé leur décision. Les milieux d'affaires et les syndicats estiment que la fermeture complète de Barsebäck, évaluée entre 10 et 20 milliards SEK, est d'un coût considérable pour le pays. Ils redoutent, en particulier, que le prix du kWh vendu au consommateur, jusqu'à présent l'un des plus faibles d'Europe, n'augmente sensiblement. Ceci pourrait nuire à l'économie de la Suède dont le développement industriel a largement bénéficié du faible coût de l'électricité. Le gouvernement a, cependant, prévu de fermer le second réacteur nucléaire en 2003, à condition que les énergies renouvelables puissent compenser cette perte et que la consommation soit réduite de 1,5 MWh par an. Or, ces conditions ne sont pas remplies. De plus, la Suède est soumise à la rigueur variable des conditions climatiques et ne peut prévoir sa consommation pendant l'hiver.

Il y a toujours un risque de rupture d'approvisionnement, tout particulièrement dans les régions du centre et du sud. Depuis la fermeture partielle de Barsebäck, les gros distributeurs d'électricité ont dû imposer des restrictions aux industries fortement consommatrices d'énergie, c'est-à-dire les industries papetières et sidérurgiques. Sa fermeture n'est donc pas du tout certaine en 2003, comme en témoignent les travaux de sécurité et de maintenance (180 M SEK environ) qui viennent d'y être décidés, au grand mécontentement du voisin danois.

L'Autorité de l'énergie a été chargée d'élaborer des prévisions de consommation et de production d'électricité pour 2002 et 2003. La consommation devrait augmenter de 3 % alors que la production qui atteignait 151 TWh en 1999, s'est élevée à 141 TWh en 2000 en raison de la baisse de production des centrales nucléaires due à la fermeture de Barsebäck et aux arrêts dans d'autres centrales pour travaux de maintenance. Cette tendance à la baisse devrait se confirmer en 2001 et 2002 et la production devrait stagner à 138 TWh si les précipitations restent au niveau habituel.

Dans ce contexte, le démantèlement nucléaire s'avère problématique. Les énergies renouvelables ne pourront pas, à l'évidence, compenser l'énergie nucléaire, alors que le gaz naturel pourrait jouer un rôle de substitut important. Cependant, le gouvernement suédois n'a pas encore pris de décision, ni procédé à une réévaluation de sa politique énergétique globale.

Annexe 4 : **Un élargissement du service universel dans le** **secteur des télécommunications aux Etats-Unis :** **le programme «e-rate»**

Aux termes du *Telecommunications Act* de 1996, le service universel inclut quatre programmes :

– le *Low Income Program* : il prévoit une assistance aux personnes ayant de faibles revenus ;

– le *High Cost Support System* : il apporte une aide aux opérateurs, dont l'activité se déploie en zone rurale ;

– le *Rural Health Care Program* : il s'agit d'un système d'aide aux hôpitaux situés en zone rurale ;

– le *School and Libraries Program* – encore appelé programme «e-rate» : il a pour objet d'«amener toutes les écoles et les bibliothèques dans l'ère numérique en leur octroyant un accès à un tarif avantageux aux technologies de l'information».

A la différence de la France, où le principe de l'accès des établissements scolaires aux technologies de l'information a été posé par les circulaires du 22 juin 1998 et du 14 octobre 1998, c'est donc le législateur, qui, aux Etats-Unis, a prévu une telle mesure.

Lancé en novembre 1997, le programme «e-rate» est géré par une organisation à but non lucratif – l'USAC (*Universal Service Administrative Company*).

L'USAC reçoit la contribution des opérateurs ainsi que les demandes de financement des entités éligibles.

La contribution des opérateurs et fournisseurs de service est calculée sur la base de leurs revenus tirés des communications longue-distance et internationales. Les fournisseurs d'accès à Internet ne sont pas concernés par cette contribution.

L'USAC collecte toutes les statistiques de revenus des opérateurs. Sur la base d'estimations trimestrielles des différents programmes de financement et coûts administratifs associés, la FCC (*Federal Communications Commission*) fixe alors tous les trimestres le facteur de contribution, qui, multiplié par les revenus de l'opérateur, détermine le montant de sa participation au fonds de service universel.

L'USAC reçoit ensuite les demandes des écoles – publiques et privées – et des bibliothèques. Pour être éligibles au programme «e-rate», elles doivent saisir l'USAC

d'une demande indiquant les services dont elles souhaitent bénéficier, le montant de la remise correspondant à leurs besoins et les fournisseurs qu'elles ont choisis.

Les services concernés portent sur :

- les télécommunications : communications locales et longue-distance ;
- l'accès à Internet ;
- l'accès au câble.

Aucun fonds n'est versé directement aux écoles et aux bibliothèques. L'USAC est, en effet, chargée de rembourser aux fournisseurs le montant de la remise sur les services qu'ils procurent aux écoles et aux bibliothèques. S'étageant entre 20 et 90 %, ce montant est calculé sur la base du niveau des revenus des familles des élèves⁽⁸⁸⁾ et tient compte de la localisation en zone urbaine ou rurale des établissements concernés.

Ce programme a connu un réel succès. C'est ainsi que, l'an dernier, 82 % des écoles publiques, 46 % des écoles privées et 61 % des bibliothèques – contre 51 % en 1999 – ont bénéficié d'une aide. Quant aux fournisseurs, 13 465 d'entre eux ont participé au programme depuis sa mise en œuvre en 1998.

D'après un article du *Wall Street Journal* en date du 5 juin 2001, faisant état d'une étude du service statistiques du département de l'éducation, à l'automne 2000, 98 % des écoles primaires et secondaires étaient équipées d'au moins un ordinateur connecté à Internet contre 35 % en 1994.

En 2000, le taux de connexion à Internet s'est élevé à 60 % – contre 38 % en 1999 – dans les écoles considérées comme étant très pauvres⁽⁸⁹⁾.

Dans les écoles dont 50 % ou plus des élèves appartiennent à des minorités, le taux est de 64 % contre 43 % en 1999.

L'étude relève également que 54 % des écoles autorisent leurs élèves à se connecter à Internet en dehors des périodes scolaires. 98 % de ces écoles accordent une telle autorisation après la classe, 84 % avant la classe et 16 % durant les *week-ends*.

En ce qui concerne la France, on rappellera que, d'après les statistiques publiées par le site Internet du ministère de l'éducation nationale, en juin 2000, 90,5 % des collèges sont connectés à Internet (contre un peu plus de 84 % en début d'année scolaire 1999-2000), ainsi que 94,7 % des lycées professionnels et plus de 98 % des lycées d'enseignement général et technique.

*
* *

⁽⁸⁸⁾ Le niveau des revenus est mesuré par le pourcentage des élèves éligibles au programme national des cantines scolaires (*National School Lunch Program*) géré par le Département de l'agriculture.

⁽⁸⁹⁾ L'étude qualifie ainsi les écoles, dans lesquelles 75 % au moins des élèves sont dispensés des frais de cantine ou bénéficient de tarifs réduits.

Bien que le programme «e-rate» ait été une réelle réussite, il n'en comporte pas moins trois lacunes majeures.

➤ D'une part, **ce programme ne s'étend pas à l'achat des terminaux.**

➤ D'autre part, **le montant des crédits alloués est très nettement insuffisant au regard des demandes.** Celles-ci n'ont, en effet, cessé de croître – près de 100 % en 2000 par rapport à 1998 – comme le montre le tableau ci-après.

(en \$)

Type de service	Premier programme (1998)	Deuxième programme (1999)	Troisième programme (2000)
Câblage	1 484 137 664	1 747 716 342	3 169 458 246
Connexion à Internet	133 100 693	181 203 526	247 451 662
Télécommunications	716 506 732	733 187 591	811 264 432
Total	2 333 745 089	2 662 107 458	4 228 174 339

Source : GAO (General Accounting Office)

Le GAO indique que les totaux ont été arrondis.

En 2001, le montant estimé des demandes atteint près de 5,2 milliards de dollars.

Or, ces montants ont constamment dépassé ceux des crédits ouverts, lesquels se sont élevés respectivement à 1,7 milliard de dollars en 1998, 2 milliards en 1999 et à 2,25 milliards en 2000.

➤ Enfin, **le fonctionnement du dispositif s'avère complexe.** En effet, si l'USAC est chargé de la répartition des fonds, c'est, en revanche, la *FCC (Federal Communications Commission)* qui tranche les contestations portant, par exemple, sur les refus de subvention⁽⁹⁰⁾.

Ces contestations ne représentent certes qu'une fraction minime du nombre des demandes. Ainsi, la *FCC* a-t-elle été saisie de 150 recours depuis le début de l'année 2001, alors que le nombre de demandes est estimé à plus de 36 000.

Il n'en reste pas moins que le régime actuel repose sur des critères d'attribution insatisfaisants : non seulement le fait que le nombre de demandes ne soit pas fixé, peut constituer un réel problème. Mais, en outre, la *FCC* a dû prévoir de nombreuses dérogations, en ce qui concerne la classification des écoles en zone rurale ou urbaine.

Enfin, depuis la mise en œuvre du programme, un taux non négligeable de crédits – 19,4 % en 1998 et 28 % en 1999 – n'a pas été utilisé, sans que pour autant, la *FCC* et l'USAC n'aient été en mesure de fournir une explication sur ce point.

⁽⁹⁰⁾ Une subvention peut être refusée, parce que l'USAC juge insuffisante la qualité du projet présenté par une école.

C'est pourquoi, en vue d'y porter remède, la FCC a publié une «*public notice*» le 19 avril dernier, par laquelle, elle autorise la reconduction des fonds non utilisés pour l'année suivante. De surcroît, le 30 avril dernier, elle a présenté un projet de règlement, qui a pour objet d'accorder une aide financière prioritaire aux demandes de câblage formulées par les écoles et les bibliothèques, qui se sont vues opposer une fin de non-recevoir au cours de la précédente année budgétaire.