

Les services d'intérêt économique général en Europe

Régulation, financement, évaluation, bonnes pratiques

CEEP

Centre européen des entreprises à participation publique
et des entreprises d'intérêt économique général

CIRIEC

Centre international de recherches et d'information
sur l'économie publique, sociale et coopérative

Novembre 2000

Avant-propos

Même si les services d'intérêt général font de plus en plus parler d'eux, suite notamment aux récentes initiatives communautaires en la matière (dont l'article 16 ajouté lors du Traité d'Amsterdam et la Communication sur les services d'intérêt général en Europe), relativement peu d'études analytiques sont publiées à leur sujet.

Le CEEP (Centre Européen des Entreprises à Participation publique et des entreprises d'intérêt économique général) et le CIRIEC (Centre International de Recherches et d'Information sur l'Economie publique, sociale et coopérative) se sont dès lors associés pour préparer un Séminaire - prévu en mai 2001 à Bruxelles - sur les problématiques actuelles rencontrées dans l'organisation de la production et de la fourniture des services d'intérêt économique général. Le présent ouvrage - disponible également en allemand et en anglais - rassemble les rapports préparatoires à ce Séminaire réalisés par une quarantaine d'experts issus des réseaux du CEEP et du CIRIEC. Les propos exprimés ci-après reflètent l'avis collectif des membres des groupes de travail sous la responsabilité conjointe des co-présidents et des membres du Comité de coordination.

Les échanges de vues ont été intenses et riches et les questions sont loin d'être résolues. Plusieurs écoles et courants co-existent et le Séminaire offrira l'opportunité de présenter ces travaux et d'en débattre, tout en discutant de propositions pour améliorer les conditions de fourniture des services d'intérêt économique général.

Cet important travail n'aurait pu être réalisé sans le concours de la Commission européenne - qui ne porte cependant aucune responsabilité dans le contenu de ce document -, mais aussi des secrétariats et des diverses instances du CEEP et du CIRIEC qui ont œuvré à l'aboutissement de ce projet. Que tous les membres du Comité de coordination et des quatre groupes de travail soient remerciés pour leur contribution active au dialogue entre praticiens et théoriciens, entre juristes et économistes, entre intérêts des opérateurs et des usagers/citoyens, car c'est cette interdisciplinarité qui constitue la richesse de ce travail. Il convient de mentionner tout particulièrement les rapporteurs des quatre groupes de travail ainsi que l'Union européenne de radiodiffusion qui ont accepté la tâche difficile de synthétiser les réflexions et débats intenses qui ont eu lieu au cours des 15 mois qu'a duré le projet. Enfin, un grand merci à Barbara Sak et Anne-Marie Tatin qui ont coordonné les travaux scientifiques et à Carmela De Cicco et Eliane Evrard-Grce qui ont vérifié les traductions - avec l'aide de plusieurs membres des groupes de travail en particulier pour la version allemande -, et assuré la relecture finale ainsi que la mise en page de la publication que voici.

Helmut COX

Jacques FOURNIER

Marc GIRARDOT

Composition du Comité de coordination et des groupes de travail

	CEEP	CIRIEC
Co-Présidents	M. Fournier (F) <i>(jusqu'en juin 2000)</i>	M. Cox (D)

Membres des groupes (y compris présidents et rapporteurs des groupes)

Groupe 1 : régulation

Coordinateur	Mme Schulte-Beckhausen (D)	M. Bognetti (I)
Rapporteur		M. Barea (E) (telecom)
Membres	M. Fawkner (UK) (transports)	Mme Ruiz Cañete (E) (telecom) *
	M. Lehman (F) (transports)	
	Mme Escolar Polo (E)	
	M. Weening (NL) (énergie)	
	Melle Robin (F) (énergie)	
	M. Gerard/Mme Frank (CH) (radio-TV)	* <i>(jusqu'en avril 2000)</i>

Groupe 2 : financement

Coordinateur		Mme Cartelier (F)
Rapporteur	M. Ruys (NL)	
Membres	Mme Diaz Cremades (E) (banque)	M. Cox (D)
	M. Bertran (F) (telecom)	M. Debande (L) (transport)
	Mme Detchart (F) (transport)	M. Obermann (A)
	M. Metz (D) (transport)	
	M. Gerard/Mme Frank (CH) (radio-TV)	

Groupe 3 : évaluation des performances

Coordinateur		M. De Block (B) (énergie)
Rapporteur	M. Bauby (F) * (énergie)	
Membres	M. Decker (D)	Mme Greiling (D)
	Mme Gonzalez (E)	Mme Waddams Price (UK)
	* assisté de M. Grousset et Mme Pflieger	

Groupe 4 : bonnes pratiques

Coordinateur		M. Glachant (F) (énergie)
Rapporteur	M. Plassmann (D)	
Membres	M. Helleryd (S) (collectiv. loc)	M. Bance (F)
	M. Durrieu (F)	M. Visco Comandini (I) (poste)
	M. Loff (P)	
	M. Damas Rico (E) (transport)	
	Mme Frank (CH) (radio-TV)	

Le "Comité de coordination" est composé des deux co-présidents, des coordinateurs et rapporteurs des quatre groupes de travail, et de

Mme Sak – secrétariat CIRIEC

Mme Tatin – secrétariat général CEEP

M. Girardot – CEEP France

Mme Kip – CEEP Benelux

M. Thiry – Directeur du CIRIEC *(jusqu'en décembre 1999)*

Le secrétariat général et scientifique est assuré conjointement par le CEEP et le CIRIEC.

Origine et objectifs du projet

En 1995, le CEEP, avec la participation scientifique du CIRIEC, avait fait des propositions pour assurer une meilleure prise en compte des services d'intérêt économique général :

- modification du Traité, notamment de l'article 86, §2, pour mieux prendre en compte les spécificités de ces services,
- proposition d'une Charte des services d'intérêt économique général, contenant les définitions et les principes directeurs pouvant servir de référence dans les divers secteurs concernés,
- création d'un observatoire des services d'intérêt économique général, faisant des analyses et comparaisons dans le temps, dans l'espace, et entre secteurs, en donnant ainsi aux décideurs de meilleures bases pour leurs actions futures.

Les diverses propositions des acteurs concernés ont débouché sur ce qui est devenu l'article 16 du Traité¹, qui affirme la valeur commune que représentent pour l'Union Européenne les services d'intérêt économique général, mais sans établir les principes généraux qui caractérisent et différencient les services "publics" des autres services.

D'où l'idée, développée en commun avec le CIRIEC, de remettre l'ouvrage sur le métier quelque 5 ans plus tard, en profitant de la grande variété des actions et des expériences dans les divers Etats et selon les secteurs, du fait notamment du développement de l'ouverture au moins partielle de nombre de ces services à la concurrence.

Afin de comparer les diverses actions menées concernant les services d'intérêt général et d'en tirer des enseignements pour le futur, il a été considéré que la méthode la plus pertinente consistait à organiser avec des représentants des autorités et des divers secteurs d'activité un séminaire scientifique basé sur des travaux préparatoires comportant une première analyse comparative et des recommandations. Afin de rester dans des limites budgétaires et de délais acceptables, le champ du projet a été volontairement limité aux trois domaines dans lesquels la spécificité des services d'intérêt économique général est la plus grande, qui sont également ceux qui paraissent les plus importants pour le futur, à savoir la régulation, le financement, et

¹ Article 16 : "Sans préjudice des articles 73, 86 et 87, et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, la Communauté et ses 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."

les méthodes d'évaluation des performances. Pour pouvoir éventuellement mettre en évidence d'autres sujets jugés particulièrement intéressants, un thème ouvert de recueil de bonnes pratiques a été ajouté.

Dans l'analyse des modalités de régulation, le projet s'intéressera plus particulièrement au cadre législatif communautaire, au champ de la régulation, à la prise en compte des spécificités des réseaux, au contrôle des missions publiques sur base de critères opérationnels, et aux divers modèles d'organisation de la régulation compte tenu du principe de subsidiarité.

L'examen du financement des services d'intérêt économique général sera notamment l'occasion de comparer les avantages et les inconvénients des diverses méthodes de financement possibles selon les secteurs.

Le chapitre sur l'évaluation de la performance a pour objectif de comparer les méthodes et critères d'évaluation et non pas les résultats obtenus. Il s'agit principalement d'apprécier l'adéquation des critères de mesure aux objectifs à atteindre, de s'interroger sur la pertinence des obligations de service universel, et d'identifier les conditions d'une évaluation efficace.

Enfin, l'analyse de bonnes pratiques devrait permettre d'identifier quelques éléments transposables à d'autres secteurs et d'autres entreprises, en mettant en évidence les conditions pour y parvenir.

SYNTHESE

Introduction et cadre européen

Le travail préparatoire, en vue du séminaire prévu en mai 2001 à Bruxelles, mené au sein des quatre groupes de travail du projet CIRIEC-CEEP vise à étudier les applications possibles et les conséquences de l'article 16 du traité CE sur l'organisation de la production et la fourniture des services d'intérêt économique général. Plus précisément, les quatre groupes ont étudié la régulation de ces services, leur financement, l'évaluation de leurs performances et les éventuelles bonnes pratiques à disséminer dans chaque Etat membre.

L'article 16 du traité CE "reconnaît le caractère fondamental des valeurs qui sous-tendent [les services d'intérêt économique général] et la nécessité, pour la Communauté, de tenir pleinement compte de leur fonction lors de l'élaboration et de la mise en oeuvre de l'ensemble de ses politiques, puisqu'il en fait l'un des principes du traité", comme précisé dans la mise à jour de la Communication de la Commission sur *Les services d'intérêt général en Europe*¹. Ces derniers sont donc "un élément clé du modèle européen de société" et l'article 16 "confirme leur place parmi les valeurs partagées de l'Union ainsi que leur rôle dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale."² Ces services contribuent également à la compétitivité de l'économie européenne et leur prestation se situe dans le cadre de marchés et de technologies en pleine évolution."

Sans constituer un droit pour les citoyens de réclamer des services d'intérêt économique général d'un certain standard au niveau européen, l'article 16 impose aux institutions et aux Etats membres l'obligation positive de promouvoir l'intérêt général ainsi que l'obligation négative de s'abstenir de tout type de comportement susceptible d'aller à l'encontre de l'intérêt général.³

Le travail présenté ci-après est basé sur la législation et la terminologie communautaires, plus précisément sur la récente synthétisation de cette dernière dans la mise à jour de la Communication.

Comme défini par la Commission européenne, un **service d'intérêt général (SIG)** désigne "les activités de service, marchandes ou non, considérées d'intérêt général par les autorités publiques et soumises pour cette raison à des obligations spécifiques de service public". Le concept d'un **service d'intérêt économique général (SIEG)** est utilisé dans le traité à l'article 86 et désigne "les activités de service marchand remplissant des missions d'intérêt général, et soumises de ce fait par les Etats

¹ COMMUNICATION DE LA COMMISSION, Services d'intérêt général en Europe, COM(2000) 580 final, 20 septembre 2000.

Sauf autrement précisé, les citations entre guillemets dans cette section se réfèrent toutes à cette Communication.

² "L'existence d'un réseau de services d'intérêt général constitue un élément essentiel de la cohésion sociale ; inversement, la disparition de ces services est le signe de la désertification d'une zone rurale ou de la dégradation d'une ville."

³ Cf. PÜTTNER Günter, "Die Aufwertung der Daseinsvorsorge in Europa", *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Wirtschaft*, Band 23, Heft 3, 2000, pp. 373-376.

membres à des obligations spécifiques de service public". Il en ressort qu'en vertu du principe de subsidiarité, les Etats membres conservent la liberté de définir et d'organiser les missions d'intérêt général.

"L'intérêt des citoyens est au coeur de la politique communautaire en matière de services d'intérêt général. ... En tant qu'utilisateurs de ces services, 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. La Communauté protège les objectifs d'intérêt général et la mission de service public."

"Pour que les pouvoirs publics concernés puissent remplir leur mission, il est nécessaire qu'ils agissent dans le cadre d'une totale transparence, en définissant avec une certaine précision les besoins des usagers pour lesquels les services d'intérêt général ont été créés, l'entité qui est chargée de déterminer les obligations qui en découlent et de veiller à leur respect, ainsi que la manière dont ces obligations devront être remplies. Des mesures doivent être prises au niveau adéquat, qu'il soit communautaire, national, régional ou local, afin de définir les critères applicables aux services d'intérêt général. Il faut assurer une synergie et une cohérence de ces mesures."

"Les services d'intérêt économique général sont différents des services ordinaires dans la mesure où les pouvoirs publics considèrent que leur fourniture est une nécessité, même quand le marché n'est pas suffisamment favorable à la prestation de ces services. [...], si les pouvoirs publics estiment que certains services sont d'intérêt général et que les mécanismes du marché pourraient ne pas être à même d'assurer une fourniture satisfaisante de ces services, ils peuvent établir un certain nombre de prestations de services spécifiques destinées à répondre à ces besoins sous forme d'obligations de services d'intérêt général. L'exécution de ces obligations peut impliquer, mais pas nécessairement, l'octroi de droits spéciaux ou exclusifs, ou encore des mécanismes de financement particuliers. La définition d'une mission d'intérêt général donnée et du service nécessaire pour que cette mission soit remplie ne doit pas impliquer nécessairement un mode particulier de prestation du service en question. Le cas le plus classique est l'obligation de service universel⁴, c'est-à-dire l'obligation de fournir un service déterminé sur l'ensemble du territoire d'un pays à des prix abordables et à des conditions de qualité similaires, quelle que soit la rentabilité des opérations considérées individuellement."

En donnant "des perspectives sur la façon dont la Communauté peut développer, sur la base de l'article 16 et en partenariat avec les administrations locales, régionales et nationales, une politique proactive au niveau européen afin d'assurer à tous les citoyens européens un accès aux meilleurs services", la Communication envisage de renforcer la coordination et la solidarité européennes. A cet égard, il est précisé :

⁴ La notion de service universel et celle d'obligation de service public ont été reconnues dans la jurisprudence de la Cour de justice (affaire C-320/91, *Corbeau*, Recueil 1993 ; affaire C-393/92, *Almelo*, Recueil 1994) et ont abouti à une législation communautaire applicable à ces services, un cadre réglementaire commun étant mis en place dans l'optique de la réalisation d'un marché européen unique. Ceci concerne principalement le secteur des télécommunications.

"Afin de faciliter l'évaluation des services d'intérêt économique général, la Commission pourrait envisager d'autres actions destinées à faciliter un examen des résultats obtenus dans les Etats membres en matière de fonctionnement de ces services et d'efficacité des cadres réglementaires. Un tel examen global devrait notamment prendre en compte les interactions entre les différents réseaux d'infrastructures ainsi que les objectifs d'efficacité économique, de protection des consommateurs et de cohésion économique, sociale et territoriale."

Dans le cadre précité, ce sont donc l'organisation de la production et la fourniture des services d'intérêt économique général – et des obligations de service universel quand c'est pertinent – qui vont être étudiées dans ce travail, sans oublier les méthodes d'évaluation de leurs performances ainsi que les bonnes pratiques qui pourraient être mises en œuvre dans différents secteurs et Etats membres. Il est apparu que les quatre thèmes envisagés sont étroitement corrélés et que les questions soulevées au sein de chaque groupe ont des répercussions directes sur les autres. Cette forte interpénétration des problématiques devrait se révéler pleinement pendant les discussions lors du séminaire. Tout en exposant la situation de différents secteurs dans divers Etats membres – sans prétendre à l'exhaustivité –, les groupes se sont également attachés à inscrire leur analyse dans une perspective dynamique qui puisse tenir compte des évolutions inévitables tant dans la définition des missions d'intérêt général que dans les processus d'organisation et de fourniture des services considérés.

Ci-dessous figurent les synthèses des quatre rapports principaux, auxquels s'ajoute dans la partie III un rapport séparé sur le secteur de la radiodiffusion publique, cas particulier intégré dans les traités depuis le Protocole n° 32 (Amsterdam, 1997). En effet, le caractère d'intérêt général ou de service public de ce secteur concerne principalement le contenu des programmes et non les réseaux qui en permettent la diffusion ; de plus, les objectifs d'intérêt général de ce secteur sont davantage politiques, démocratiques, culturels et sociaux qu'économiques. Seul le caractère d'universalité du service rapproche la radiodiffusion des autres secteurs traditionnels des "public utilities", à savoir l'eau (approvisionnement et assainissement), l'énergie, la poste et les télécommunications, les transports collectifs, les services bancaires ou encore le traitement et l'élimination des déchets. Ces secteurs sont utilisés comme exemple au sein des quatre rapports étudiant respectivement la régulation, le financement, l'évaluation des performances et les bonnes pratiques des services d'intérêt économique général.

Le travail préparatoire réalisé par les experts du CEEP et du CIRIEC sera soumis à discussion lors d'un séminaire prévu à Bruxelles les 10 et 11 mai 2001. De nombreuses questions restent en effet ouvertes (voir partie IV) et pourront faire l'objet d'échanges et de débats à cette occasion.

Régulation

Préambule

Il faut rappeler qu'avec l'introduction de l'article 16, qui constitue une synthèse de deux vues opposées formulées par divers Etats membres lors de la Conférence intergouvernementale, les services d'intérêt économique général (SIEG) sont désormais reconnus comme un principe de l'Union européenne même s'ils ne sont pas définis. L'article 16 impose aux institutions et aux Etats membres l'obligation positive de promouvoir l'intérêt général ainsi que l'obligation négative de s'abstenir de tout type de comportement susceptible d'aller à l'encontre de l'intérêt général.

*L'objectif du Groupe I consistait à examiner la **régulation des obligations de service public (OSP) (ainsi que du service universel (SU) dans certains secteurs spécifiques)** par le biais de la législation européenne (directives sectorielles), ainsi que la mesure dans laquelle ces directives ont été mises en application par les divers Etats membres. La structure des systèmes de régulation, leurs mécanismes de contrôle et certaines caractéristiques spécifiques (p.ex. prix d'accès, qualité, sécurité) ont été analysés. L'objectif final était de montrer les points forts et les points faibles des différents modèles de régulation ainsi que leurs avantages et inconvénients et de considérer la possibilité de les transposer dans d'autres situations.*

Introduction

Après plusieurs mois de recherche, il est étonnant de constater la manière dont la libéralisation et la privatisation (et donc la régulation) diffèrent fortement d'un secteur à l'autre et d'un pays à l'autre. Nous pensons que ces différences peuvent avant tout s'expliquer par l'histoire, les choix politiques divergents, les différentes situations technologiques et les divers dysfonctionnements du marché (les caractéristiques des infrastructures nécessaires pour fournir le service peuvent expliquer les variations en termes d'introduction de la concurrence dans un secteur). Ainsi, nous pensons qu'il n'existe pas un modèle unique de régulation qui peut être considéré a priori comme le mieux adapté à toutes les situations. Il faudrait toutefois noter que même dans des secteurs où la concurrence est relativement forte, la régulation et/ou le contrôle des prix ont souvent été maintenus, du moins jusqu'à présent. La nécessité de tenir compte des obligations de service public empêche une négligence totale de la part de l'Etat. Les acteurs montrent une forte résistance à l'introduction d'une concurrence totale. Il est donc important d'examiner les réalités et les pratiques sectorielles.

Régulation dans le scénario européen

Parmi les principales caractéristiques de régulation, il semble utile de souligner les deux aspects suivants :

- **Une régulation à deux niveaux**

Le cadre juridique général provient de deux sources distinctes : d'une part les Traités et les directives européennes (que chacun des Etats membres devrait transposer en normes – du moins en principe) et les décisions de la Cour de Justice

et, de l'autre, les lois et le droit écrit des Etats membres, qui, tant qu'ils ne vont pas à l'encontre des directives, peuvent varier énormément d'un pays à l'autre.

- *Conflits d'intérêt entre le principe de concurrence (introduit par des directives européennes) et les obligations d'intérêt général*

Ce conflit potentiel devrait être réglé par une procédure d'arbitrage. Il faut dans ce cas garder à l'esprit le principe de subsidiarité qui se reflète dans des décisions et l'exercice judiciaires indiquant que la définition des objectifs de service public incombe aux Etats membres. Toutefois, cela dépend encore d'une décision politique qui doit tenir compte de l'exigence de proportionnalité ; dans ce cas, tout écart par rapport au principe général de concurrence devrait être clairement justifié par les avantages.

Aspects majeurs à prendre en considération dans le cadre de la régulation des SIEG

En pratique, le contrôle pratiqué sur les SIEG est la synthèse des contrôles législatif, social et de gestion. Ainsi, toutes les contraintes imposées à toutes les parties intervenant dans le secteur doivent être prises en compte, qu'il s'agisse de lois et des statuts spécifiques à ce secteur : des règles générales qui doivent être respectées dans tous les cas ; les décisions des autorités spécifiques et/ou générales de régulation ; et enfin, des décisions judiciaires pertinentes.

Alors que traditionnellement le problème résidait dans le contrôle du comportement d'un monopole public ou privé visant à éviter l'abus du pouvoir monopolistique se traduisant par une hausse des prix (régulation de gestion), l'objectif actuel de la régulation est la création d'une structure de marché permettant le maintien de la concurrence (régulation de structure), ce qui est une tâche beaucoup plus complexe.

Les modèles de **régulation de gestion** ont en pratique tendance à réguler les choix de gestion des entreprises individuelles au lieu d'avoir une vocation générale et de s'appliquer à un ensemble indifférencié de fournisseurs. Leur degré de spécificité et de détail augmente avec la complexité des activités soumises à la régulation.

En pratique, la **régulation de structure** tend à définir un ensemble minimum de règles générales, sélectionnées parce qu'elles sont considérées comme essentielles à un accès total et efficace aux réseaux ou aux marchés, permettant aux différents concurrents de fournir des services efficaces qui répondent à la demande des utilisateurs. Il ne s'agit pas de réguler les comportements et les choix, mais d'éviter toute discrimination entre les fournisseurs qui devraient disposer des mêmes droits d'exploitation et d'accès aux infrastructures, exploitées au titre de 'common carriers' dans le cadre de la fourniture des services publics en Europe.

Régulation dans les différents secteurs

Chaque pouvoir public est confronté à divers types de dysfonctionnements du marché et la régulation des services publics doit par conséquent être examinée au cas par cas. Choisir la façon dont va être introduite la concurrence dépend des caractéristiques du secteur : elle peut être introduite au moyen d'appels d'offres, de contrôle du niveau des prix et de la prévention d'un traitement discriminatoire dans l'utilisation du

réseau, par l'introduction de services de substitution ou par la création de concurrence entre les réseaux.

Evaluation de la régulation des SIEG

Avec l'introduction de la libéralisation, il faut s'attendre à un marché étendu qui devrait sans aucun doute apporter des avantages supplémentaires. Toutefois, la réglementation est apparue d'autant plus nécessaire pour créer et contrôler l'environnement global. L'objectif des législateurs européens était de donner la priorité à l'interopérabilité des réseaux nationaux (surtout par rapport aux problèmes d'interconnexion et d'harmonisation technique) et de séparer la gestion et la commercialisation des réseaux, l'objectif global étant d'élargir les possibilités d'accès non-discriminatoire aux réseaux nationaux. Bien entendu, l'évolution des technologies change le scénario et permet d'exploiter le potentiel des réseaux alternatifs ou de plus grands réseaux transfrontaliers. Cela permet de répartir le risque afférent à la fourniture de services et peut-être de réduire la capacité totale tout en éliminant certaines rigidités des anciennes infrastructures au coût élevé.

En ce qui concerne les divers modèles de régulation et pour obtenir une classification relativement simple, le groupe a tenu compte de trois modèles différents :

- Le premier peut être identifié par la présence d'un régulateur sectoriel indépendant doté de pouvoirs décisionnels assez vastes qui consistent en une supervision générale du secteur régulé : il s'agit habituellement du pouvoir de fixer les tarifs (pour les consommateurs non éligibles) selon certaines règles générales définies par le législateur ou éventuellement par le pouvoir exécutif ; de la possibilité d'agir et de donner des ordres ex ante et de contrôler ex post des unités d'exploitation afin d'éviter tout comportement non désiré. Dans le cas des modèles uniques, le pouvoir du régulateur sectoriel varie en fonction de celui du ministre compétent. Ce modèle est fréquemment caractérisé par la présence de nombreuses unités d'exploitation qui sont souvent de nature privée.
- Dans le deuxième modèle, le régulateur a moins de pouvoir (dans certains cas, un régulateur national est tout à fait absent comme en Allemagne par exemple, dans le secteur de l'électricité). Les tarifs ne sont pas fixés par des régulateurs mais par contrat ; les régulateurs disposent parfois d'un contrôle tarifaire ex post afin d'éviter que s'exerce un quelconque pouvoir monopolistique. Ce type de régulation est fréquemment adopté lorsque de nombreux acteurs sont déjà présents sur le marché, avant le lancement du processus régulateur. Aucun monopole verticalement intégré n'est présent et le rôle des autorités locales est essentiel. Aujourd'hui, la propriété est soit publique, soit privée, soit mixte. En tout cas, seule la propriété publique régionale ou locale est impliquée.
- Le troisième modèle est caractérisé par la présence d'une industrie mi-publique, mi-intégrée où la régulation a été prise en charge jusque récemment par l'exécutif, c'est-à-dire le ministre. Les évolutions récentes ont octroyé un certain degré d'autonomie au régulateur.

Bien qu'il n'existe pas de solution unique, la tendance a été à la création de régulateurs (autorités scandinaves, espagnoles et belges par exemple). Dans quelle mesure ceux-ci peuvent-ils être plus efficaces que des autorités de concurrence, suggérées comme solution de remplacement et adoptées dans certains pays

(Allemagne par exemple) ? En règle générale, les autorités de concurrence sont plus indiquées lorsque les dysfonctionnements de marché ne sont pas de première importance et que le secteur considéré présente un niveau de concurrence raisonnable. Nul n'ignore cependant que les procédures antitrust sont très lentes, qu'elles agissent uniquement ex post et en général sur une base négative (c'est-à-dire afin d'interdire certaines pratiques). En outre, certaines autorités de concurrence, lorsqu'elles ne sont pas dotées en structures et en personnel par secteur de spécialité, ne disposent pas du personnel expert capable de maîtriser les complexités des secteurs spécifiques. Les autorités sectorielles par contre offrent la spécialisation nécessaire, la flexibilité d'intervention et la possibilité d'agir ex ante. Leur faiblesse réside dans le fait qu'elles peuvent être plus influencées par les destinataires de la régulation, puisque leur proximité est plus grande.

Obligations de service public versus obligation de service universel

Il n'existe aucune définition officielle au niveau européen de l'obligation de service public (OSP). Cette absence n'empêche pas la mise en œuvre plutôt uniforme de ces obligations. Nous avons observé que pour un secteur spécifique, un "noyau" identique d'obligations est établi dans différents pays. La terminologie varie d'un secteur à l'autre et dépend également des caractéristiques du secteur et du cadre réglementaire européen.

Le principal problème restant est d'évaluer le véritable coût des obligations de service universel (OSU) avec tous les problèmes d'informations asymétriques entre l'acteur et le régulateur.

Le secteur des transports aériens sera une illustration spécifique dans ce domaine vu qu'une obligation de service public peut être imposée par un Etat membre selon les règles de la régulation européenne. En cas de divergence entre l'Etat membre et la Commission, la décision finale est prise par le "Conseil du service public" ad hoc.

Dans le secteur des télécommunications, chaque Etat membre peut imposer une exigence supplémentaire au service universel mais il ne peut imposer des contraintes sur les coûts du service universel et le service supplémentaire peut ne pas être financé par des contributions obligatoires de la part des acteurs du marché. D'autres méthodes de financement doivent par conséquent être trouvées.

Il faut rappeler qu'une obligation de service public ne peut enfreindre la concurrence. Néanmoins, l'introduction de l'article 16 dans le Traité soulèvera de nouvelles questions en ce qui concerne la co-existence du principe de concurrence du Traité, des directives sectorielles et du fait que les Etats membres "devront veiller à ce que ces services (d'intérêt économique général) fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions". Personne ne sait à présent comment la Cour de justice européenne interprètera le nouvel article 16.

Quel modèle de régulation ?

Nous le voyons, la régulation et les régulateurs sont choisis en fonction de considérations globales complexes, parmi lesquelles l'histoire joue un rôle crucial. Il existe en d'autres mots une interaction entre le modèle de régulation et deux facteurs principaux : la structure de l'industrie avant la réforme et les préférences politiques.

Dans la situation présente, il est difficile d'affirmer qu'un modèle de régulation est "optimal" en Europe. Les modèles de régulation dépendent du type de dysfonctionnement du marché, du type de relations entre les hommes politiques et la bureaucratie, de la qualité et de l'indépendance de l'administration publique envers les droits acquis. En outre, le principe de subsidiarité doit être appliqué, justifié par le fait que les régulateurs nationaux disposent probablement d'une meilleure connaissance des secteurs de leurs pays. Enfin, le mode véritable de régulation des SIEG nationaux reflète également les politiques de répartition qui opèrent un compromis entre divers intérêts stipulés dans le contrat social spécifique.

Devrait-on envisager une sorte de régulateur européen, dont le rôle serait limité aux dysfonctionnements manifestes du marché européen, principalement en ce qui concerne l'interopérabilité, les transactions transfrontalières et la résolution des conflits d'intérêt ? Cela pourrait être un régulateur issu et d'une manière ou d'une autre dépendant de la Commission, ou d'une agence autonome dotée de pouvoirs régulateurs, ou encore d'un régulateur dont les membres seraient des régulateurs nationaux (ce qui pose à coup sûr un problème lorsqu'il n'existe pas de régulateur national) ? Cette dernière solution offre aux régulateurs la possibilité de trier les problèmes, d'échanger des informations, de créer une collectivité professionnelle avec ses propres normes, mais également un forum où pourraient être représentées les différentes vues nationales de l'intérêt public.

Conclusions

Aucun mode de régulation ne peut être considéré comme optimal car il dépend toujours de la situation sectorielle et géographique ainsi que du développement technologique d'un secteur spécifique. En fonction des périodes et des secteurs, certains modes de régulation (et leurs variantes) ont démontré leur efficacité dans des conditions spécifiques qui ne peuvent pas nécessairement être reproduites d'un secteur ou d'un pays à l'autre. Rappelons-nous que mieux le marché fonctionne, moins une régulation des gestion est nécessaire mais la régulation des obligations de service public reste l'une des priorités de la régulation. L'intervention politique reste donc d'une importance absolue afin d'organiser et de soutenir l'action des régulateurs. Toutefois, le potentiel d'intervention du gouvernement devrait être maintenu par une mise en œuvre étendue du principe de subsidiarité et de proportionnalité.

Régulation nationale

Aucun modèle de régulation ne peut être défini comme "optimal" : les modèles de régulation dépendent du type de dysfonctionnement du marché, du type de relations entre les hommes politiques et la bureaucratie, de la qualité et de l'indépendance de l'administration publique envers les droits acquis, des obligations de service public etc. De plus, la régulation est un processus dynamique ; elle change avec le temps en fonction du développement de l'industrie et de l'évolution technologique qui peuvent conduire à divers types de comportements monopolistiques et des goulots d'étranglement. Enfin le mode véritable de régulation des SIEG nationaux reflète également les politiques de répartition qui opèrent un compromis entre divers intérêts stipulés dans le contrat social spécifique. A l'heure actuelle, aucune solution unifiée ne devrait être imposée. Ainsi, il faudrait laisser une marge importante au principe de

subsidiarité, justifié par le fait que les régulateurs nationaux disposent probablement d'une meilleure connaissance des secteurs de leurs pays. Cela ne signifie bien entendu pas qu'une comparaison des avantages et des inconvénients des différentes régulations européennes n'est pas très utile mais une telle comparaison n'est réalisable qu'au moyen d'une analyse approfondie de chaque secteur.

Le scénario européen

Les divergences entre les régulations nationales sont en tout cas limitées par la nécessité de respecter les directives européennes et les décisions judiciaires. Comme chacun le sait, les directives européennes avaient initialement pour but de libéraliser les secteurs de SIEG en Europe afin d'introduire la concurrence et de recueillir les fruits de l'efficacité. Mais les SIEG sont là pour favoriser également un certain intérêt général qui pourrait toutefois être incompatible avec la pratique de concurrence. La récente introduction de l'article 16 dans le Traité d'Amsterdam indique que les SIEG représentent une valeur pour l'UE et que la concurrence ne peut être le seul objet de régulation.

Les décisions et l'exercice judiciaires indiquent que la définition des objectifs des services publics relève des Etats membres ; toutefois, le droit communautaire engage les Etats membres au principe de proportionnalité, ce qui signifie que les mesures prises en vue de la poursuite des objectifs de service public ne doivent pas entraver le commerce intercommunautaire plus que le strict nécessaire pour parvenir aux objectifs désirés. Dans l'ensemble, la régulation européenne spécifique concernant la régulation des obligations de service public est plutôt faible. Le nouvel article 16 peut conduire à une régulation plus spécifique dans ce domaine tant à l'échelle européenne que nationale.

Le marché intégré et la régulation

L'un des principaux objectifs de l'Union européenne est la création d'un marché intégré. Cette objectif n'a pas encore été atteint. Une façon d'améliorer la situation est de créer des réseaux transeuropéens mieux développés dans les secteurs des transports, de l'énergie et des infrastructures de télécommunications tels que stipulés dans les traités.

Une autre ligne d'action possible est d'avoir un type de régulation européenne du point de vue d'un marché intégré. Son rôle devrait se limiter aux dysfonctionnements manifestes du marché européen, en particulier : l'interopérabilité, les transactions transfrontalières et la résolution des conflits d'intérêt.

Nous pensons qu'il faudrait examiner la possibilité de créer un organe de régulation pour chaque secteur dont les membres pourraient être les régulateurs nationaux. Cette solution donnerait aux régulateurs l'opportunité de disposer d'un lieu où ils pourraient trier les problèmes (transnationaux) et où pourraient éventuellement être représentées les différentes vues nationales de l'intérêt public.

Sur le plan européen, on manque clairement d'un cadre institutionnel. Dans certains secteurs, un régulateur européen a été refusé dès le départ, par exemple dans le secteur des télécommunications. Dans le secteur de l'énergie, les forums des régulateurs sont une approche intéressante en termes d'autorégulation, tout en respectant le principe de subsidiarité. Le pouvoir exact d'un forum de régulateurs a encore besoin d'être défini.

En tant que plate-forme pour traiter des sujets liés à la régulation, un forum européen de régulateurs devrait uniquement se composer de régulateurs nationaux. Les divers intervenants (gouvernement, opérateurs en place et nouveaux, fournisseurs de services apparentés, clients/utilisateurs, associations etc.) ne devraient pas faire partie d'un tel forum même s'ils peuvent être consultés à l'échelle nationale ou européenne. En outre, il faudrait souligner qu'en rapport avec les autorités antitrust, les régulateurs sectoriels sont capables d'agir plus vite et d'intervenir ex ante. Un autre avantage est qu'ils disposent de personnel spécialisé pour les secteurs spécifiques.

La régulation entraîne une plus grande transparence et davantage d'informations sur des thèmes spécifiques au secteur. Cela contribue à l'objectif de mise en oeuvre d'un marché intégré. Toutefois, toute régulation devrait garder à l'esprit le but ultime, à savoir fournir de meilleurs services et de meilleurs choix à des coûts réduits avec un certain niveau de qualité et dans un contexte socialement cohérent.

Financement

Introduction

L'objectif du groupe II consiste à analyser les **modes de financement des obligations de service public** (service universel dans certains secteurs spécifiques) du point de vue de la législation européenne (directives sectorielles), mais également à examiner la réalité dans les Etats membres. Le but poursuivi est entre autres de montrer les avantages et inconvénients de chaque mode de financement.

En rassemblant les informations relatives aux divers modes de financement des services d'intérêt économique général, le groupe de travail s'est trouvé devant une grande diversité d'instruments existants. Cette diversité s'explique d'une part par la complexité de la notion d'IEG, d'autre part par son aspect dynamique, puisqu'un service considéré d'intérêt économique général peut évoluer sur le plan de son contenu à mesure que se développent la technologie ou les goûts des citoyens.

Garantir les moyens financiers et les mécanismes visant à fournir les réseaux et à assurer leur maintenance, leur sécurité, leur viabilité et leur durabilité, sans oublier leur extension lorsque cela s'avère nécessaire, tel est l'objectif que devraient poursuivre les pouvoirs publics.

Obligation de service public et service universel

En économie, le terme *service public* fait référence à un service dispensé équitablement à tous les membres d'une société, indépendamment de sa gestion. Une obligation de service public (OSP) est l'obligation imposée par une autorité publique à un ou plusieurs fournisseurs d'un service marchand spécifique de fournir un service d'intérêt économique général sur ce marché, aux spécifications et conditions stipulées par l'autorité publique. Les obligations de service public peuvent être comprises et définies par chaque Etat membre selon le principe de subsidiarité (le contexte historique et culturel aura une grande influence ici), mais une obligation de service public ne peut en aucun cas entraver la concurrence.

De manière similaire, un *service universel* (SU) est un service assuré sur la totalité d'un territoire, tandis qu'une obligation de service universel (OSU) impose de fournir un service déterminé sur l'ensemble d'un territoire à des prix abordables et à des conditions de qualité similaires, quelle que soit la rentabilité des opérations considérées individuellement. Le concept de service universel (rencontré en tant que tel dans le secteur des postes et télécommunications) repose donc sur les trois principes d'intérêt public que sont l'universalité, l'égalité et la continuité.¹

Souvent une OSP ne sera pas exécutée de manière suffisante par les seuls mécanismes de marché. Lorsqu'un pouvoir public estime que certains services doivent être assurés, il peut fournir ces services soit directement en confiant cette tâche ou mission à une entreprise publique propre, soit indirectement en sous-traitant cette tâche à d'autres entreprises (privées ou publiques). L'exécution de cette mission d'OSP nécessite des ressources obtenues par le biais de mécanismes de financement spécifiques, par l'octroi de droits et privilèges spéciaux ou exclusifs monétairement

¹ Communication de la Commission - Services d'intérêt général en Europe, DOC/00/25, 20 sept. 2000.

quantifiables, ou en imposant par réglementation l'OSP aux entreprises. Signalons que les entreprises privées peuvent également accepter volontairement une mission d'OSP lorsque les bénéfices qu'elles en retirent au niveau de leur réputation et de leur réaction à la pression sociale sont estimés supérieurs aux coûts de l'OSP. Mais en cas de moindre rentabilité ou de couverture partielle des coûts par les prix, il n'est possible de garantir ces services publics que si les entreprises tenues à la fourniture d'un service public obtiennent de l'extérieur une compensation financière adéquate.

Pour comprendre la nouvelle structure de fourniture des services publics, il est important de signaler qu'au lieu de la situation monopolistique d'autrefois, nous avons aujourd'hui un organisateur du service (l'autorité qui organise les moyens d'acquies un service d'intérêt économique général) et un fournisseur de ce service conformément au cadre réglementaire.

Méthodes possibles de financement des obligations de service public

Les modes de financement des SIEG dépendront fortement de l'organisation de la production de ces services ; mais l'évolution du contenu et le caractère des SIEG ainsi que l'évolution technologique actuelle modifieront également, avec le temps et selon les secteurs, les solutions et les réponses.

Selon les points de vue exprimés et les diverses classifications possibles, l'on dénombre plusieurs modes de financement.

Du point de vue de l'organisateur, cinq catégories peuvent être répertoriées tout en gardant à l'esprit que les utilisateurs, tout comme les non-utilisateurs, peuvent financer l'obligation de service public :

- le budget de l'Etat
- un fonds de financement spécifique
- des charges d'accès majorées
- les subventions croisées
- la solution du marché.

Mais en termes de sources financières finales, les modes de financement répertoriés ci-dessus correspondent globalement à quatre sources :

- le contribuable au sens large ;
- le contribuable face à une fiscalité locale, sectorielle ou spécifique ;
- les propriétaires ou clients de l'entreprise assurant l'OSP, ou les entreprises concurrentes sur le même marché ;
- l'utilisateur du service.

Du point de vue du prestataire, on peut distinguer les instruments suivants :

- Un prestataire public chargé d'une mission légale (service public traditionnel assurant la fourniture des services et réalisant une mission légale supplémentaire, à savoir l'exécution d'une certaine OSP) ;
- Un partenariat public-privé, avec une répartition contractuelle spécifique entre les partenaires dans le cadre de la fourniture privée du service et de la mission d'OSP ; les instruments contractuels ou de gestion (qui peuvent être obtenus par processus d'enchères, ventes aux enchères ou autre) sont des mécanismes de financement spécifiques, des concessions, des baux (affermage) ou des contrats de gestion ;
- Réglementation publique de sociétés privées (droits exclusifs, règles d'encadrement des prix, réglementation du taux de rentabilité) ;

- Concurrence entre les prestataires ;
- Fourniture bénévole d'une OSP par des prestataires rivalisant pour leur réputation sociale ou des bénéfices intangibles.

Modes actuels de financement des obligations de service public

Il convient de noter que les acteurs n'ont au maximum qu'une expérience limitée dans la pratique du financement des OSP. En effet, même si les textes légaux existent et que des dispositions claires y figurent quant aux OSP, peu de secteurs et de pays ont appliqué les divers modes de financement mentionnés ici. Et quand ils sont appliqués, les expériences réalisées ne sont pas nécessairement satisfaisantes. C'est notamment le cas des diverses structures de partenariats public-privé (PPP). Certains projets se soldèrent par un succès, d'autres par contre ont dû être abandonnés. Dans ce dernier cas, l'Etat s'est vu contraint de prendre à sa charge le déficit. Le problème ne réside pas réellement dans la participation financière du secteur privé, mais plutôt au niveau de la définition, de l'évaluation et de la répartition des responsabilités et risques entre les participants. En ce qui concerne le financement, l'Etat est un acteur captif : celui-ci doit renégocier avec les partenaires privés et payer tôt au tard l'addition en cas d'échec.

Les principaux instruments financiers qui permettent aux prestataires de certains services de choisir de remplir également une OSP sont les suivants :

- Concurrence pour le marché du service
- Système "pay or play" de la partie OSP de ce service
- Charges d'accès majorées, destinées à financer les coûts de l'OSP
- Subventions croisées internes entre les services rentables et l'OSP.

Ces différents modèles de financement sont appliqués dans les cinq secteurs étudiés (télécommunications, électricité, transport de passagers, eau et services financiers) et illustrent la diversité des approches susceptibles d'être choisies par les Etats membres dans le cadre du financement des obligations de service public. Il s'agit également là de l'expression de l'exercice du principe de subsidiarité.

La diversité des modèles de financement (ainsi que la diversité de contenu des obligations de service public) est la cause majeure de l'absence d'une directive européenne consacrée à la définition, à l'organisation et au financement des OSP. Cette absence donne toute latitude à la subsidiarité.

Avantages et inconvénients des différents modes de financement des obligations de service public

Les critères suivants permettent l'évaluation des modes de financement :

1. Le degré de la réalisation de l'OSP
2. L'incidence sur le budget de l'Etat
3. L'indépendance vis-à-vis des décisions politiques et gouvernementales
4. Les coûts de gouvernance et de mise en oeuvre, le degré de bureaucratie
5. La possibilité d'adjudications concurrentielles
6. L'incidence : Qui prend en charge les coûts des OSP ?
7. La neutralité à l'égard de la concurrence versus des distorsions de concurrence

En ce qui concerne la hiérarchie des critères, le 1er critère sur l'étendue de la réalisation des OSP et le 6ème critère relatif à l'incidence des coûts sont essentiels

pour l'évaluation des divers modes de financement. Les autres critères quant à eux sont certes importants mais affichent un caractère plutôt supplétif.

Ainsi, les organisateurs de la production d'une OSP, les gouvernements nationaux et les pouvoirs publics subalternes disposent d'un large éventail d'instruments de financement. Ils recourent de manière croissante aux instruments de financement combinant les sources publiques et privées, appelés partenariats public-privé, tout particulièrement depuis le développement du financement privé des infrastructures dans plusieurs pays d'Europe. Dans certains secteurs, le financement (public) des infrastructures est séparé de l'exploitation (privée) de ces infrastructures. Dans d'autres secteurs, ces infrastructures peuvent être financées (par le secteur privé) avec les revenus provenant de l'exploitation, grâce à des contrats à long terme. Le financement optimal à long terme requiert la répartition des risques vers les prestataires les plus aptes à assumer chaque risque spécifique.

Conclusions

Tout au long de l'analyse, il est apparu qu'il n'existe pas de système de financement idéal et que les appels d'offres pourraient être le système le plus compétitif en cas d'absence de marché. En outre, les principales conditions préalables pour qu'un système d'adjudication fonctionne correctement résident dans la longueur des termes du contrat, la définition détaillée du service à fournir (et ses conditions) et dans les conditions de renégociation. Le savoir-faire pour la rédaction du texte d'une nouvelle procédure d'adjudication est également essentiel et les pouvoirs publics, en ne fournissant plus eux-mêmes les services, perdent des connaissances en termes de pratiques du marché (coûts réels, marges, "secrets" professionnels et commerciaux). Le contrôle ne remplace jamais le fait de le faire soi-même, ce qui implique "know-how" et un accès total aux informations (également au niveau financier).

Certains prétendent que pour mieux connaître le coût d'une obligation de service public, il faudrait favoriser les procédures d'appels d'offres (adjudication publique) vu que la concurrence dans le cadre de soumissions devrait révéler le coût réel. De plus, une condition préalable de compensation pourrait résider dans l'obligation d'explicitement les coûts. Toutefois, il est relativement difficile pour l'Etat ou pour le régulateur, qui n'est plus un opérateur, de définir clairement ce qui doit être réalisé et quels coûts doivent être pris en compte, principalement en cas de changement technologique. En outre, les coûts repris dans une procédure d'adjudication sont des estimations qui ne se confirment pas nécessairement dans la réalité; l'erreur et la faillite du candidat ne peuvent être exclues, le prix et les promesses de qualité peuvent ne pas être respectés, etc. Donc, le prix/coût résultant d'un appel d'offres public devrait plutôt être compris et analysé comme le coût d'entrée sur le marché.

La conclusion générale est la suivante : le financement d'une OSP s'intègre dans le contexte plus large de l'organisation de la production d'un service, un des facteurs de succès ou d'échec de la fourniture souhaitée d'un SIEG. L'autorité publique se heurte à des difficultés croissantes lorsqu'elle souhaite fournir elle-même directement un SIEG dans les secteurs considérés. De nouveaux instruments financiers sont développés, conçus sur mesure pour des contrats d'OSP spécifiques. Cette relation étroite entre le financement et la gouvernance impose aux autorités publiques une nouvelle approche. Le financement public traditionnel n'était pas tellement axé sur l'efficacité allocative parce que les possibilités de contrôle politique étaient bien plus

restreintes par le passé et que les objectifs non allocatifs étaient dominants. La nouvelle approche cherche le compromis optimal entre les modes d'imposition les plus efficaces (ne causant aucune distorsion de concurrence) et le coût de la gouvernance (information et incitants) associé à ces modes d'imposition. Elle conçoit également que le financement par l'impôt doit être appuyé par la compréhension et la coopération des utilisateurs et clients, parties intégrantes du processus d'organisation de la production d'un service. L'Union européenne est amenée à relever plusieurs défis : définir l'orientation de ces développements, respecter le principe de subsidiarité et les rendre transparents pour le citoyen européen.

Evaluation

Le présent rapport, réalisé dans le cadre de l'étude "Conditions de fourniture des services d'intérêt économique général dans le cadre de la mise en œuvre du nouvel article 16 du traité de l'Union européenne" porte sur l'évaluation des performances. Il n'a pas pour but de procéder à une évaluation comparative des performances, mais de dresser un inventaire des expériences et bonnes pratiques nationales, d'établir un vocabulaire commun et de partager des références, afin de **définir ce que pourrait être une évaluation des performances au sein de l'Union européenne.**

Sans prétendre à l'exhaustivité, ce rapport a pris en compte la richesse des expériences nationales (en particulier Allemagne, Belgique, Espagne, Finlande, France, Grande-Bretagne, Suède) dans quatre secteurs essentiels : télécommunications, énergie, eau et assainissement, poste, afin de générer la réflexion communautaire et de contribuer à faire émerger une problématique commune.

Prendre en compte toute la complexité de l'évaluation

Du fait des missions qui leur sont imparties, les "services d'intérêt économique général" ne relèvent pas seulement du droit commun de la concurrence, mais **des rapports conflictuels** entre les règles de concurrence et les missions d'intérêt général dont ils sont chargés.

Ces rapports conflictuels ne sont pas stables et figés, mais **évolutifs** dans le temps et l'espace. Ils tiennent notamment aux histoires, traditions, institutions et cultures nationales. Les modes de mise en œuvre des services d'intérêt économique général sont étroitement dépendants des sociétés dans lesquelles ils prennent place.

L'évaluation n'a de sens que rapportée aux **objectifs et missions** assignés, qui relèvent de **trois sources** de définition - le consommateur, le citoyen et la collectivité – et ont **trois composantes** – la garantie d'exercice des droits fondamentaux de la personne, la cohésion sociale et territoriale, la définition et la conduite de politiques publiques.

L'**évaluation** des performances apparaît comme une **fonction différente de la régulation**, mais aussi un élément nécessaire de celle-ci. La régulation a intérêt à prendre appui sur des évaluations pertinentes et à en susciter. En même temps, l'évaluation doit permettre d'appréhender les dysfonctionnements, les différences en termes de qualité et/ou type de service d'un pays à l'autre et donc de mettre l'accent sur les nécessaires évolutions des missions comme du cadre réglementaire.

Les services d'intérêt économique général font intervenir toute une **série d'acteurs** dont les intérêts sont différents et dans certains cas opposés et dont les rapports sont marqués par des **asymétries** d'informations et d'expertises. La performance d'un service d'intérêt économique général est un **concept pluriel**.

Les performances relatives des services d'intérêt économique général s'appuient sur des rapports étroits avec les **territoires**, à différentes échelles (locale, nationale et européenne). L'évaluation peut relever de **niveaux** différents et/ou complémentaires, chacun ayant ses aspects spécifiques.

La performance peut s'apprécier pour différentes **échelles temporelles**. A très court terme, quant à la satisfaction immédiate du service, sa qualité, l'efficacité de sa gestion, ou à moyen, long voire très long terme pour des effets plus diffus dans le temps. Les services d'intérêt général ont souvent des **effets structurants** à long terme. Les performances, parfois inégales, des services d'intérêt général peuvent être facteurs d'**externalités, positives ou négatives**.

L'évaluation des performances apparaît dès lors **indispensable**, mais aussi **complexe** du fait de la multiplicité des objectifs poursuivis. Les spécificités des finalités, des modes d'organisation et des acteurs concernés conduisent à avoir de la "performance" une **définition complexe et multiforme**.

Sur ces bases, il est apparu possible de faire un certain nombre de propositions et de recommandations afin de **promouvoir l'évaluation des performances au sein de l'Union européenne** comme élément essentiel de mise en œuvre de l'article 16 du traité, en dégagant une grille de référence de type de critères d'évaluation pouvant être appliqués de manière générale à tous les secteurs, d'autre part les principes et institutions nécessaires à la mise en œuvre de cette évaluation.

Proposition d'une grille de référence

La proposition de grille présentée page suivante a pour but de donner une **vision globale des différents angles d'approche possibles** d'une évaluation. Elle doit se décliner de manière plus précise au niveau sectoriel, et par catégorie de parties prenantes (utilisateurs, collectivités, etc.). Toutefois, elle permet, lors de l'étude d'un dispositif d'évaluation, de bien identifier ce qui fait l'objet d'une évaluation des performances et ce qui n'en fait pas l'objet.

Cette **approche générique** fait que tous les critères et domaines listés ne peuvent faire l'objet d'un étalonnage. La grille proposée comporte une **cohérence d'ensemble**. Chaque critère a sa pertinence, mais leur croisement permet d'articuler les différentes dimensions inhérentes aux services d'intérêt économique général ; ainsi, le critère de prix du service doit être rapporté à la nature de celui-ci, à sa qualité.

On remarquera que des critères d'évaluation tels la **productivité** et la **rentabilité économique** ont été laissés de côté ; en effet ceux-ci relèvent de l'évaluation économique classique et en tant que tels sont extérieurs à la problématique du rapport. De tels critères ne figurent pas en effet dans les directives ou les lois et sont donc laissés à l'appréciation des actionnaires publics ou privés et du marché. Au contraire, et bien au-delà de ce que l'on entend habituellement comme "benchmarking", nous avons essayé de recenser l'**ensemble des objectifs** susceptibles d'être fixés par les autorités publiques, afin que l'évaluation des performances du système, y compris de sa régulation, permette l'examen de leur **effectivité** et leur **efficacité**.

Les indicateurs tirés de cette grille doivent être confrontés au filtre d'analyse de la qualité propre des critères d'analyse sélectionnés. En effet, afin de faire l'objet d'un usage large et démocratique, les indicateurs de performances des services d'intérêt économique général doivent eux-mêmes obéir à un certain nombre de **critères de qualité** comme la pertinence, l'efficacité (coût de la mesure non-disproportionné au

bienfait attendu de sa production), la fiabilité, la compréhensibilité et la vertu (ne pas induire de comportements malsains).

Proposition d'une grille de référence

Types de performance	Domaines de l'évaluation	Indicateurs possibles en évolutions
Prix du service	Prix, tarifs et évolution	Séries de tarif et de prix réels
Accès universel, Cohésion sociale et territoriale	Raccordement et fourniture	Obligation de raccordement et de fourniture, taux de coupures, taux de pré-payements, etc.
	Accessibilité sociale	Tarifs sociaux, traitements particuliers des utilisateurs fragilisés, etc.
	Accessibilité physique	Aménagements pour personnes âgées et/ou handicapées, etc.
	Accessibilité territoriale	Densité territoriale du réseau, desserte des zones rurales et des zones en difficultés, etc.
Qualité de la fourniture des produits et services	Continuité/Qualité générale de la fourniture	Qualité de la fourniture (vitesse du courrier, pression d'eau, micro-coupeure, etc.), pannes éventuelles, etc.
	Sécurité	Sécurité physique des utilisateurs, sécurité pour l'environnement, etc. Confidentialité éventuelle (correspondances, communications)
	Mutabilité	Recherche/développement Evolution de l'offre en fonction du progrès technique et des attentes sociales, etc.
Interactions avec les consommateurs individuels	Clarté et transparence de l'offre et des contrats	Analyse des contrats
	Facturation	Lisibilité, taux d'erreur, etc.
	Intervention	Rapidité et qualité d'intervention lors d'une demande de service (connexion, réparation, visites, etc.)
	Réactivité	Temps de réponse au courrier, etc.
	Traitement des plaintes	Rapidité et qualité du traitement
	Indemnisation en cas de non-respect du contrat/des critères	Charte des services
	Taux de satisfaction des consommateurs	Sondage, enquêtes, avis, etc.
Externalités positives ou négatives	Cohésion et développement territorial	Déséquilibre territoriaux, attractivité des territoires, etc.
	Protection de l'environnement et développement durable	Etudes d'impact, respect de quotas éventuels, etc.
	Emploi	Direct, indirect, induit
	Effets sur d'autres activités	Indicateurs spécifiques à créer
Autres objectifs publics spécifiques	Politiques publiques (sécurité d'approvisionnement, diversification, planification à long terme, etc.)	Indicateurs spécifiques à créer
	Sécurité publique	Indicateurs spécifiques à créer

Des instances d'évaluation pluralistes, spécialisées, autonomes

Comment définir, conduire et exploiter l'évaluation des performances des services d'intérêt économique général ? Répondre à cette question implique de prendre en compte les **caractéristiques spécifiques** des services d'intérêt économique général, qui nous conduisent à mettre en avant **six caractères essentiels**.

1/ Les instances chargées de l'évaluation – Offices ou Observatoires ou ... – doivent être ouverts à la **pluralité des acteurs**, de leurs attentes et aspirations, de leurs intérêts ; toute entrave à l'expression-intervention d'une des catégories d'acteurs appauvrirait l'évaluation et lui enlèverait une part de sa légitimité. Aucune catégorie d'acteurs ne doit pouvoir s'arroger – en droit ou en fait – le monopole de l'évaluation. La meilleure garantie de cette prise en compte de tous les acteurs est sans doute que des représentants de chaque catégorie d'acteurs fassent partie de la structure qui définit les orientations de l'évaluation et en assure le suivi.

2/ Nous avons insisté sur la spécificité de l'évaluation en même temps que sur ses rapports avec la régulation. L'évaluation n'a pas de pouvoir d'arbitrage ou de sanction, mais celui tout aussi essentiel de **dire**, de **révéler**. Ceci nous conduit à recommander que les instances chargées de l'évaluation soient **spécialisées** dans sa définition et sa conduite.

3/ Ces instances doivent avoir des **marges d'autonomie** par rapport aux différents acteurs concernés. Il existe des risques de confiscation de l'évaluation par certains acteurs si la fonction d'évaluation relevait entièrement et uniquement d'eux. Il pourrait en être ainsi, par exemple, si l'évaluation était confiée uniquement aux instances chargées d'assurer la fonction de régulation, ou aux instances politico-administratives qui définissent la réglementation, ou, au plan européen, à la seule Commission. L'évaluation doit prendre en compte la pluralité des informations et expertises ; des dispositifs de "recours" doivent permettre de contester la manière dont une évaluation est conduite et de générer une contre-expertise. Les instances chargées de l'évaluation doivent disposer de réels moyens d'expertise et d'investigation, garantis autant que possible par des lois.

4/ Compte tenu des propositions de grille de référence, les instances chargées de l'évaluation doivent être chargées d'un **secteur spécifique** (pouvant être les transports, l'énergie, l'eau-assainissement, les télécommunications, les services postaux), même s'il peut apparaître utile de prévoir des **échanges** entre les instances sectorielles, d'une part pour échanger expériences et bonnes pratiques, d'autre part pour examiner régulièrement les interactions entre secteurs (on retrouve de plus en plus fréquemment les mêmes opérateurs dans les différents secteurs).

5/ Il nous semble clair que les instances chargées de l'évaluation doivent être définies au niveau de **chaque État membre** (avec des dimensions qui peuvent être infranationales), en même temps qu'il faut définir au **plan communautaire** les modalités d'échanges, de confrontation, de comparaison, de coordination voire d'harmonisation, qui peuvent aussi être un appui pour les réalisations nationales. La dimension européenne est d'autant plus à prendre en considération que les marchés concernés sont de moins en moins nationaux et que les acteurs eux-mêmes sont de plus en plus transnationaux, au point que l'on peut parler d'"europérateurs". A l'étape actuelle et

pour initier le processus d'évaluation, on pourrait créer, comme l'avait proposé le rapport du CEEP de 1994, un **Observatoire rattaché au Parlement européen**, qui serait en interface avec les instances nationales, et qui pourrait ainsi disposer d'une réelle **légitimité**.

6/ Enfin, il faut toujours **mettre en rapport les coûts** des dispositifs que l'on projette de mettre en place pour évaluer les performances **avec les avantages** que l'on en escompte quant à l'efficacité du système. De ce fait, certains indicateurs pourront ne faire l'objet que de "coups de projecteur" périodiques.

Mettre les acteurs en capacité

L'évaluation a plusieurs objectifs, mais son but principal est de fournir une **information la plus objective possible** sur le fonctionnement d'un secteur, à charge aux acteurs d'en tirer ensuite les conclusions qu'ils souhaitent par rapport aux objectifs qu'ils se fixent. En ce sens, l'évaluation doit fournir les bases à un **débat public** et contribuer à l'existence d'une opinion publique européenne, en apportant l'information, qui en est une condition essentielle. Le caractère démocratique du débat dépendra de la **capacité** de tous les **acteurs** à y intervenir.

Les diverses **autorités publiques** y seront naturellement présentes. Elles avaient auparavant souvent le monopole de la parole légitime dans le débat ; elle continueront à y tenir une forte présence pour peu qu'elles assument leur rôle de définition des missions d'intérêt général et de régulation du secteur. Les **opérateurs**, ainsi que les grands clients industriels, ont également les ressources nécessaires pour tenir leur place dans le débat, et ils l'ont déjà tenue lors des discussions autour des directives et des lois de transposition.

Le problème se pose essentiellement pour les **consommateurs-citoyens** résidentiels. En effet, l'étude des diverses situations dans les Etats membres montre qu'ils sont rarement en situation de faire entendre leurs voix de manière efficace lorsqu'ils ne disposent pas d'une **institution** leur permettant d'avoir accès au débat de manière durable et solide.

La création de "**conseils des consommateurs**"¹, dotés de leurs propres moyens d'expertise et de communication, pourrait contribuer à l'efficacité de l'évaluation et permettre au consommateur-citoyen de tirer pleinement partie de celle-ci dans son jugement sur le mode d'organisation et de régulation des services d'intérêt économique général. La mise en place de "médiateurs" peut également contribuer à la prise en compte des aspirations de consommateurs.

Une volonté politique forte

Il reste que la mise en œuvre de ces propositions et recommandations suppose l'existence d'une **volonté politique forte**, pour vaincre les **réticences** et **obstacles**. Certains acteurs mettent en avant les difficultés et la complexité inhérentes à l'exercice pour la freiner voire l'entraver ; pour les responsables des autorités publiques, l'évaluation conduit à révéler des objectifs qu'ils ne souhaitent pas

¹ Il n'entre pas dans les objectifs de ce rapport d'examiner les modes de représentation des consommateurs, qui doivent assurer leur légitimité et leur caractère démocratique.

toujours expliciter ; certains opérateurs peuvent escompter que les utilisateurs ne disposent pas d'éléments précis de comparaison ; les acteurs qui estiment être en position favorable en matière de répartition des rentes peuvent ne pas souhaiter une véritable transparence ; etc.

C'est en développant une **dynamique progressive** d'évaluation que ces réticences et obstacles pourront être dépassés, bien davantage que par des règles ou injonctions. C'est pourquoi nous recommandons que soit conduite sans plus attendre toute forme d'expérimentation fut-elle partielle.

L'article 16 du traité de l'Union européenne reconnaît que les services d'intérêt économique général sont des composantes des "**valeurs communes**" de l'Union et souligne leur rôle dans la promotion de la "**cohésion sociale et territoriale**". Ces mots forts n'auront de sens que s'ils sont déclinés dans chacun des domaines concernés et se traduisent dans leur efficacité sociétale, sans servir pour autant d'alibi à des formes de protections nationales.

Développer l'évaluation des performances des services d'intérêt économique général est un **axe clé** pour que ceux-ci répondent de mieux en mieux à leur finalité qui n'est autre que de **répondre aux besoins des consommateurs, des citoyens et de la société** et à leurs évolutions.

Bonnes pratiques

Plus de 10 000 entreprises en Europe mettent quotidiennement des services d'intérêt économique général à la disposition des clients, des citoyens et de la collectivité. Elles opèrent dans les domaines d'activités les plus variés et à différents échelons territoriaux. A cet égard, l'on distingue les niveaux local ou régional, ainsi que national ou paneuropéen. De manière à illustrer l'efficacité, l'ouverture à l'innovation et les performances particulières des entreprises qui fournissent des services d'intérêt économique général, le groupe de travail "Bonnes pratiques" a fondé ses travaux sur la définition suivante des exemples de "bonnes pratiques" en ce qui concerne les performances des entreprises qui réalisent des services d'intérêt économique général :

Les "exemples de bonnes pratiques" dans la réalisation de services d'intérêt économique général consistent en entreprises ou en institutions qui créent vis-à-vis des consommateurs et des communautés territoriales une valeur ajoutée qui n'est normalement pas produite dans une autre forme d'organisation (ou d'une manière ayant une efficacité similaire).

Le groupe de travail a envoyé une lettre aux entreprises offrant des services d'intérêt économique général, ainsi qu'à leurs fédérations nationales. Cette lettre présentait tout d'abord l'objet et le déroulement de l'étude. Parallèlement, elle expliquait aux entreprises par le biais de la définition susmentionnée ce qu'est un exemple de bonne pratique. En guise d'illustration, une classification en trois types de bonnes pratiques a été jointe à la lettre et ces trois types ont été esquissés par les questions suivantes :

- 1. De quelle manière les institutions publiques développent-elles des services d'intérêt économique général nouveaux, plus novateurs ou supplémentaires ; comment déterminent-elles précisément leurs objectifs et comment supervisent-elles leur exécution ?**
- 2. De quelle façon l'intérêt économique général est-il desservi par la forme d'organisation interne et la direction de ces entreprises ?**
- 3. Comment les communautés territoriales et les entreprises accroissent-elles leur efficacité économique lors de la réalisation d'objectifs poursuivis dans l'intérêt économique général ?**

Un formulaire a également été joint à la lettre, dans lequel les entreprises devaient décrire par des mots-clés leur principale activité, leur bonne pratique et désigner une personne de contact pour de plus amples informations. Cette demande qui était adressée aux sections nationales du CEEP, à la plupart des entreprises membres du CEEP ainsi qu'à d'autres fédérations de prestataires de services d'intérêt économique général a eu un très faible taux de réponse.

Toutefois, de nombreuses propositions soumises par les entreprises contactées ne correspondaient pas aux exigences établies. De nombreuses entreprises, par exemple, ont présenté des initiatives internes qui s'assimilaient davantage à des actions de promotion face à la concurrence, telles que les suivantes :

- Accès amélioré aux services de l'entreprise, notamment par courrier électronique et par commerce électronique (ces exemples n'ont pas été considérés comme des bonnes pratiques car l'on a simplement créé ici de meilleures possibilités techniques pour l'utilisation de services déjà existants sans que d'autres objectifs, comme la cohésion territoriale par exemple, ne soient atteints)
- Simplification des modalités de paiement, également par courrier électronique (justification de l'absence de prise en compte dans la collecte d'exemples de bonne pratique, voir plus haut)
- Création de services supplémentaires permettant de renforcer l'attachement des clients, sous la forme par exemple d'offres complémentaires plus avantageuses pour leurs clients (il s'agissait ici en particulier de programmes d'attachement des clients tels qu'ils sont utilisés habituellement sur des marchés compétitifs)
- Actions publicitaires, telles que le sponsoring (les actions présentées étaient essentiellement celles qui sont d'usage sur le marché de sorte qu'elles ne pouvaient pas être classées comme des exemples de bonne pratique dans le sens de la définition donnée ci-dessus).

De nombreuses entreprises ont émis des propositions dans lesquelles elles avancent leur objectif commercial comme une bonne pratique. C'est le cas notamment pour des entreprises du secteur du développement urbain, mais également de certaines entreprises de services, notamment dans le secteur public des banques, des transports ou de l'énergie. Après un examen approfondi, ces propositions n'ont pu être qualifiées de "bonnes pratiques" au sens de la définition donnée ci-dessus, bien qu'il s'agissait dans tous les cas de mesures novatrices, qui entraînaient une amélioration des performances, de la qualité et du prix des services concernés.

Le groupe de travail a été amené à constater que bon nombre d'entreprises qui réalisent des services d'intérêt économique général n'établissent pas spontanément de distinction entre leur pratique "normale", qu'elles considèrent comme "bonne", et une "bonne pratique" au sens de la définition retenue. Le groupe de travail s'est donc interrogé sur les raisons de cette confusion, dès lors qu'une distinction précise aurait en effet pu être attendue de ces prestataires de services.

Une première explication tient sans doute au fait que les entreprises qui réalisent des services d'intérêt économique général, compte tenu de leur conscience individuelle, se définissent d'une façon quelque peu différente des entreprises à vocation purement commerciale. En conséquence, elles estiment parfois que leurs services doivent a priori faire l'objet d'une évaluation différente de ceux offerts par les entreprises commerciales. Ce raisonnement a apparemment conduit certaines entreprises à considérer leurs services quotidiens "normaux", l'objet de leurs activités, comme de "bonnes pratiques".

Une autre raison pourrait provenir de la circonstance que tous les Etats membres ne disposent pas d'un concept développé à l'échelle nationale de "service public" et de services d'intérêt économique général, comme c'est le cas notamment en France. Cela ne signifie pas qu'il n'existe pas dans ces pays un cadre réglementaire comparable ;

dès lors que ces services ne sont pas définis dans ces pays par l'Etat, mais par les régions ou les communes (et parfois également dans certains secteurs économiques seulement) et que les pratiques attestent d'écarts substantiels entre elles en raison de différences de traditions et de comportements, l'adoption d'un point de vue unique à l'échelle européenne soulève également certaines difficultés.

Toutefois, le nombre relativement faible de propositions de "bonnes pratiques" soumises doit sans doute être imputé principalement au fait qu'un grand nombre d'entreprises concentrent actuellement la majeure partie de leurs efforts sur leur survie dans l'environnement concurrentiel. Les prestataires de services d'intérêt économique général sont aujourd'hui soumis à une lourde pression économique en faveur de leur adaptation, qui peut dans certains cas reléguer à l'arrière-plan l'importance d'un développement plus poussé de ces services. La concurrence contraint les entreprises à améliorer la qualité de leurs services, à augmenter leur efficacité et à baisser leurs prix. Elle représente globalement l'instrument approprié à cette fin. La survie au sein de l'environnement concurrentiel ne peut toutefois être considérée comme l'unique objectif poursuivi par les prestataires de services d'intérêt économique général dans leurs actions. A l'inverse, les forces du marché devraient leur donner les moyens d'une prestation de services plus efficace encore, notamment en tant que prestataires de services d'intérêt économique général soucieux de promouvoir activement la cohésion sociale et territoriale. En d'autres termes, ces entreprises sont investies de missions spécifiques qui s'étendent au-delà de la simple prestation de services que "tout un chacun" pourrait réaliser.

Parmi ses conclusions recommandées, le groupe de travail constate en conséquence que la Communauté d'une part, et les Etats membres d'autre part, mais également les entreprises, doivent accorder une attention accrue, dans les conditions de la concurrence et avec son aide, à donner vigueur à l'obligation énoncée à l'article 16, qui prévoit la mise en place de principes et de conditions qui permettent aux services d'intérêt économique général d'accomplir leurs missions dans la promotion et la consolidation de la cohésion sociale et territoriale au sein des Etats membres et de l'Union européenne.

Enfin, il convient de remarquer que deux autres groupes de travail CEEP-CIRIEC, celui du "Financement des services d'intérêt économique général" et celui de l'"Evaluation des performances des services d'intérêt économique général", en particulier, ont déjà analysé dans leurs travaux d'autres pratiques intéressantes de différents prestataires de services d'intérêt économique général.

Cela étant dit, le groupe de travail a sélectionné une série d'exemples représentatifs de bonnes pratiques dans les entreprises qui exercent une activité d'intérêt économique général. Les exemples cités sont répartis selon les critères suivants :

- I. Cohésion sociale
- II. Cohésion territoriale
- III. Accès aux services et garantie de services
- IV. Conseils aux clients et implication des clients

-
- V. Coopération entre différents prestataires de services d'intérêt économique général
 - VI. Nouveaux services
 - VII. Environnement
 - VIII. Emploi et conditions de travail

Conclusions

La Communauté d'une part, et les Etats membres d'autre part, se sont engagés envers l'objectif commun de créer les principes et les conditions qui permettent aux services d'intérêt économique général d'accomplir leurs missions. Les entreprises qui réalisent ces services sont aujourd'hui soumises à une pression concurrentielle intense, qui les empêche parfois de développer plus avant leur rôle spécifique. La concurrence ne doit toutefois être qu'un instrument qui aide les entreprises à s'acquitter de ces missions de façon efficace et pour le plus grand bénéfice des clients et de la société. Ces entreprises demeurent des prestataires de services d'une efficacité élevée, qui se conforment aux exigences de qualité les plus rigoureuses. Aux fins du développement de leurs services d'intérêt économique général, elles nécessitent toutefois une "marge de manœuvre" suffisante. Cet espace doit leur être procuré par la Communauté et les Etats membres.

Le groupe de travail propose d'instituer, en vue d'observer l'évolution des services d'intérêt économique général, un groupe de travail permanent, qui recueillerait les exemples transférables de "bonnes pratiques" au niveau des services d'intérêt économique général et les mettrait à intervalles réguliers à la disposition des institutions européennes, des Etats membres et de toute personne intéressée parmi le grand public. Une étape modeste supplémentaire serait ainsi franchie vers la concrétisation de l'objectif visé à l'article 16.