



## Une conception européenne des Services d'Intérêt Général A European conception of Services of General Interest

[www.celsig.org](http://www.celsig.org)

### Contrôle des aides d'Etat : mettre des garde-fous

Depuis le traité de Rome de 1957, les "aides d'Etat" sont réputées interdites, sauf exceptions, et la Commission européenne est chargée d'en assurer le contrôle.

Pour la Commission (COM(2012)209/3), la notion d'aide d'Etat renvoie à toute "mesure résultant d'une intervention de l'Etat ou mise en œuvre au moyen de ressources publiques, susceptible d'affecter les échanges entre les Etats membres, conférant un avantage au bénéficiaire et faussant ou menaçant de fausser la concurrence" ; elle a donc un champ très large, puisqu'elle recouvre des dépenses directes, des incitations fiscales, comme des garanties d'Etat.

Devant le flou de la définition, la Commission a progressivement élaboré toute une série de textes en précisant les références et les modalités d'application : lignes directrices pour un grand nombre de secteurs et d'activités (réseaux à haut débit, infrastructures, recherche, développement et innovation, protection de l'environnement, formation, entreprises en difficulté, etc. ; règlement d'exemption par catégorie ; aides à finalité régionale ; règlement de minimis ; au point qu'il n'est pas aisé pour les autorités publiques de les mettre en œuvre. Aussi, la Commission a engagé la définition d'une stratégie intégrée, visant à simplifier et clarifier le cadre réglementaire européen.

Cette "modernisation", s'inscrivant dans la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020, vise à définir des principes communs applicables par toutes les autorités publiques et fondant le contrôle que la Commission (DG concurrence) exerce.

Au lieu de partir de la complémentarité entre le marché et l'action publique, la Commission part du postulat qu'il faudrait qu'il y ait défaillance reconnue du marché pour justifier toute aide d'Etat. L'action publique ne serait dès lors que la supplétive du marché censé être le moteur de la société.

Tout financement public devrait ensuite être efficace et efficient, orienté vers des politiques stimulant la croissance et représenter une véritable valeur ajoutée. Pour la Commission, il s'agit de vérifier l'utilisation judicieuse des ressources publiques, d'autant que celles-ci sont limitées par la crise.

La logique de la DG concurrence semble ainsi conduire à s'arroger le droit de juger de l'opportunité de la dépense publique, de sa finalité, de sa "rentabilité", avec la menace d'interdire, au cas par cas, tout financement qu'elle jugerait inapproprié... Ce ne serait plus seulement le contrôle des grands équilibres macro-économiques et budgétaires, mais une capacité de s'ingérer dans chaque politique publique pour juger de sa pertinence et potentiellement de son contenu. Si cette dérive était mise en œuvre, il ne resterait plus beaucoup de pouvoirs réels aux autorités publiques dans les Etats membres et par là même aux citoyens lors des élections.

Plutôt que de vouloir encadrer toute action publique dans des limites contraintes, il conviendrait de mettre des garde-fous aux vellétés d'ingérence et de normalisation politique qui pourraient dériver des orientations en cours d'élaboration.

### Control of State aid: setting up safeguards

Since the Treaty of Rome in 1957, "State aid" has been deemed prohibited, with some exceptions, and the European Commission is responsible for its supervision.

As far as the Commission is concerned (COM (2012) 209/3), the concept of State aid refers to "any measure deriving from State intervention or the implementation through public resources, which may affect trade between Member States, conferring a benefit on the recipient and distorting or threatening to distort competition"; it therefore extends over a rather very wide scope, since it covers direct spending, tax incentives as well as State guarantees.

Given the vagueness of the definition, the Commission has gradually developed a series of texts by specifying some references and implementation procedures: guidelines for a wide range of sectors and activities (broadband networks, infrastructure, research, development and innovation, environmental protection, training, firms in difficulty, etc.; group based exemption regulation; regional based aid and de minimis regulation to such an extent that it is not easy for public authorities to implement them. Thus, the Commission has initiated the definition of an integrated strategy aimed to simplify and clarify the European regulatory framework.

This "modernization", is part of the implementation of the Europe 2020 strategy which aims to set common principles applicable to all public authorities and which forms the basis of the supervision exercised by the Commission (DG Competition).

Instead of basing on the complementarity between the market and public action, the Commission starts from the hypothesis that there should be a recognized market failure to justify any State aid. Public action would therefore be merely supplementary to the market which is supposed to be the drive of society.

Any public funding should then be effective and efficient, oriented towards policies that stimulate growth and represent a real added value. The Commission deems it necessary to verify the proper use of public resources, especially now that such resources are limited by the crisis.

The reasoning adopted by the DG Competition seems to lead to the situation of arrogating itself the right to judge the appropriateness of public expenditure, its purpose, its "profitability", with the threat of banning, on an individual case basis, any funding which it would consider inappropriate ... It would no longer mean only the control of major macro-economic and budgetary balances, but also a capacity to interfere in every public policy in order to assess its relevance and, potentially, its content. If this drift were to be implemented, there would be little effective powers left to public authorities in Member States and thus to citizens during elections.

Rather than attempting to regulate any public action within constraining limits, it would be appropriate to set up safeguards to political interference and policy standardization tendencies which could derive from guidelines currently under preparation.

## Accès universel aux services bancaires

Le 8 mai 2013, la Commission a proposé un projet de directive, COM(2013)266 final, sur la comparabilité des frais liés aux comptes de paiement, au changement de compte de paiement et à l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base. La proposition part du constat d'échec des démarches volontaires demandées au secteur bancaire sur les deux premiers aspects et aux Etats membres sur le troisième (voir NNE 281).

Le projet de directive a été précédé d'une consultation publique lancée en mars 2012 qui a montré, en particulier, que 58 millions de personnes ("consommateurs" selon le texte) n'ont pas de compte de paiement dans l'UE, ce qui a conduit à conclure que la solution à ce problème consistait à "imposer aux Etats membres l'obligation légale de garantir à chaque consommateur le droit d'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base" tout en leur laissant "une marge de manœuvre considérable" pour les modalités d'application.

Le projet de directive contient un chapitre qui en définit le champ et donne des définitions, un chapitre sur la comparabilité dans l'UE des frais associés aux comptes de paiement, un chapitre sur les modalités de changement de compte, un sur l'accès à un compte de paiement, un chapitre qui prévoit l'installation d'autorités compétentes indépendantes des prestataires de services par les Etats membres dans un délai d'un an, un chapitre sur les sanctions. Le chapitre sur les dispositions finales précise les conditions dans lesquelles la Commission est habilitée à adopter des actes délégués, les modalités d'évaluation et de réexamen de la directive, le délai de transposition (proposé à un an).

Dans le chapitre consacré à l'accès à un compte de paiement, l'article 15 précise le droit d'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base : chaque Etat membre doit désigner au moins un prestataire pour offrir le service qui ne peut pas être proposé uniquement sur un site de banque en ligne, tout résident légal dans l'UE doit y avoir droit quel que soit son lieu de résidence. Au considérant 27 de la proposition il est précisé que pour que l'accès à de tels comptes soit aussi large que possible "il conviendrait de l'accorder aux consommateurs quel que soit leur lieu de résidence et leur situation financière, y compris s'ils sont au chômage ou en faillite personnelle". Les articles suivants décrivent les prestations de base qui doivent être fournies (article 16), l'absence de frais associés ou leur maintien à un niveau raisonnable (art. 17), les contrats-cadres et les conditions de leur résiliation (art. 18), l'obligation pour les Etats membres d'informer le public de l'existence de ces comptes assortis de prestations de base et que l'achat de services supplémentaires n'est pas obligatoire.

Ce projet marque un progrès certain pour les usagers ou usagers potentiels des services bancaires. Il ne s'agit toutefois encore que d'un projet soumis aux Etats membres et au Parlement. En matière de compte de base bancaire, on peut regretter le temps perdu du fait du choix fait en 2011 par la Commission d'une recommandation pour une approche volontaire. On peut également regretter que le texte ne parle que de consommateurs et non pas d'usagers des services bancaires, ce qui va bien avec le fait qu'il n'est jamais question de service universel bancaire ni d'obligation de service public bancaire. Enfin on est en droit de se demander pourquoi l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base n'est jamais présenté comme un service d'intérêt général européen alors que c'est bien de cela qu'il s'agit. La question se posait déjà avec le paquet de mesures de la Commission de septembre 2010 relatif à la garantie d'accès à l'internet haut débit, alors qu'il s'agissait de fait d'un service d'intérêt général européen cela n'était jamais qualifié comme tel (NNE 271). L'utilisation du concept de service d'intérêt général devient-il tabou ou interdit ? De peur d'avoir à mettre en œuvre les nouvelles dispositions du traité de Lisbonne en la matière ?

## Universal access to banking services

On the 8<sup>th</sup> May 2013, the Commission proposed a draft Directive COM (2013) 266/final, on the comparability of costs associated with payment accounts, payment account switching and access to a payment account with basic features. The proposal is based on the observation that voluntary approach demands to the banking sector for the first two aspects and to Member States for the third one had failed (see NNE 281).

The draft directive was preceded by a public consultation launched in March 2012 that showed, in particular, that 58 million people ("consumers" in the text) in the EU do not have any payment account, which led to the conclusion that the solution to this problem was to "impose on Member States the legal obligation to ensure the right of access to a payment account with basic features for every consumer" whilst leaving "considerable margin for maneuver" regarding the details of the implementation.

The draft Directive contains a chapter which defines its scope and provides definitions, a chapter on the comparability of costs associated with payment accounts within the EU, a chapter on account switching procedures, one chapter on access to a payment account, another one that provides for the designation by Member States, within one year of the entry into force of the Directive, of competent authorities independent of service providers and a chapter on sanctions. The chapter on the final provisions specifies the conditions under which the Commission is empowered to adopt delegated acts, assessment and review procedures of the Directive and the transposition deadline (proposed at one year).

In the chapter on access to a payment account, Article 15 specifies the right of access to a payment account with basic features: each Member State is required to designate at least one payment service provider to provide the service that cannot be provided solely with online banking facilities, all legal residents in the EU should be eligible to the service regardless of their place of residence. In recital 27 of the proposal it is stated that in order to make access to such accounts as broad as possible "The service should be offered to all consumers regardless of their place of residence or their financial situation, even if they are unemployed or in personal bankruptcy." Sections coming after that describe the basic services to be provided (Article 16), the absence of associated costs or the need to keep them at a reasonable level (art. 17), framework contracts and termination conditions (Art. 18), the obligation for Member States to inform the public of the existence of these accounts with basic features and the fact that the purchase of additional features is not mandatory.

This draft marks a breakthrough for users or potential users of the banking services. However this is still just a draft submitted to Member States and to the Parliament. As regards the basic bank account, it is unfortunate that a lot of time was wasted because of the choice made in 2011 by the Commission in recommending a voluntary approach. It is equally unfortunate that the text refers to consumers only, and not to users of the banking services, which matches with the fact that it has never been a question of universal banking service here or of public banking service obligation. Finally, it is justified to ask why access to a payment account with basic features has never been presented as a European service of general interest whereas this is what it actually is. The question had previously been raised in the case of the package of measures of the Commission in September 2010 regarding the guarantee of access to broadband internet in which, although it was in reality a European service of general interest, it was never described as such (NNE 271). Is the use of the concept of service of general interest becoming a taboo or forbidden? Is there fear of having to implement new provisions of the Lisbon Treaty in this area?