

N° 6

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au proces-verbal de la séance du 6 octobre 1993.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes (1)

sur

l'Europe et les services publics

Par M. Jacques OUDIN,

Sénateur.

(1) Cette délégation est composée de : MM. Jacques Genton, *président* ; Michel Caldagues, Claude Estier, Jacques Golliet, Michel Poniatowski, *vice-présidents* ; Guy Cabanel, Marcel Daunay, Jean Garcia, Jacques Habert, Emmanuel Hamel, Roland du Luart, Jacques Oudin, André Rouvière, *secrétaires* ; Mme Monique Ben Guiga, MM. Maurice Blin, Ernest Cartigny, Jean Delaneau, Charles Descours, Ambroise Dupont, Philippe François, Jean François-Poncet, Yves Guéna, André Jarrot, Pierre Lagourgue, Lucien Lanier, Charles Lederman, Paul Maçon, Charles Metzinger, Daniel Millaud, Philippe Nachbar, Georges Othily, Louis Perrein, Jacques Rocca Serra, René Tregouët, Marcel Vidal, Xavier de Villepin.

Communautés européennes - Énergie - Services publics - Service postal - Télécommunications - Transports ferroviaires - Rapports d'information.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
I- LES SERVICES PUBLICS EN EUROPE : DES CONCEPTIONS ET DES EVOLUTIONS VARIEES	5
A. Le modèle français	5
B. L'exemple de la déréglementation britannique	6
C. Les autres pays	8
II- UNE INTERVENTION CONTESTABLE DE LA COMMISSION	13
A. Une interprétation incertaine des Traités	13
1. <i>Le Traité de Rome</i>	13
2. <i>L'Acte unique européen</i>	16
3. <i>Le Traité sur l'Union européenne</i>	16
B. L'article 90-3 ou la décision unilatérale	17
C. Des propositions à la limite du dogmatisme	18
III- ADAPTER LES SERVICES PUBLICS SANS LES DETRUIRE	23
A. Préserver un modèle qui a fait ses preuves	23
B. Organiser une coordination au niveau communautaire	25
C. Prendre en compte les particularités de chaque secteur ...	27
1. <i>Le secteur postal</i>	27
2. <i>Les télécommunications</i>	31
3. <i>Le transport ferroviaire</i>	34
4. <i>L'énergie</i>	37
IV- IESTRAVAUX DE LA DÉLÉGATION	43
Entretiens du rapporteur	45

« Tout ce qui est uni a vocation à être divisé, tout ce qui est divisé a vocation à être uni »

Proverbe chinois

Mesdames, Messieurs,

La Commission des Communautés européennes a pris, depuis quelques années, de nombreuses initiatives dans le domaine des services publics. Ces propositions ont tout particulièrement visé le transport ferroviaire, l'électricité et le gaz naturel, les télécommunications et les postes, qui feront donc l'objet du présent rapport.

Le service public en France est un des moyens d'expression de la souveraineté de l'Etat. Le préambule de la Constitution de 1946 en a tiré les conséquences : *« tout bien, toute entreprise dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national... doit devenir la propriété de la collectivité. »*

Le modèle d'organisation français est caractérisé par l'existence de droits exclusifs ou de monopoles accordés aux entreprises chargées d'un service public industriel et commercial.

Ce système a permis la réalisation d'un certain nombre de grands projets (T.G.V., système électro-nucléaire, réseau de télécommunications parmi les plus performants du monde) dont la réussite est incontestable.

Les services publics, critiqués pour leurs pesanteurs, sont aujourd'hui engagés dans un processus d'adaptation aux évolutions économiques et techniques encore inachevé et dont France Télécom est un bon exemple.

Or, les propositions communautaires risquent, pour certaines d'entre elles, de remettre en cause brutalement un schéma d'organisation qui a fait la preuve de son efficacité, sans qu'il existe aucune certitude qu'un progrès économique réel résultera de ces bouleversements.

L'émergence du cadre européen dans lequel les règles sur la concurrence jouent un rôle important, doit être prise en compte. Mais il est nécessaire de concilier ce cadre communautaire et le maintien de la cohésion nationale à laquelle contribuent nos grands services publics.

L'objet du présent rapport est donc d'attirer l'attention sur des interventions communautaires face auxquelles le Sénat a un devoir de vigilance tout particulier.

I- LES SERVICES PUBLICS EN EUROPE : DES CONCEPTIONS ET DES ÉVOLUTIONS VARIÉES

Tous les pays européens sont dotés de services publics qui peuvent avoir des dénominations et surtout des statuts très différents. A cet égard, il est nécessaire de distinguer immédiatement **service public et entreprise publique**. Certaines activités de service public sont assumées par des organismes privés ; c'est, par exemple, le cas du service public de l'eau en France.

Les services publics des Etats membres de la Communauté sont issus d'évolutions politiques, économiques et sociales différentes, qui expliquent leurs caractéristiques actuelles.

A - Le modèle français

• La création

La notion de service public remonte à la fin du XIX^e siècle en France. Traditionnellement, l'Etat était chargé d'assurer des missions liées au maintien de l'ordre public, le concept de «puissance publique» servant de fondement à son intervention. Progressivement, l'Etat, ainsi que les collectivités locales, se sont substitués à l'initiative privée pour mettre en place des infrastructures ou assurer la gestion de services d'intérêt collectif. L'idée de puissance s'est alors trouvée complétée par celle de service.

Les services publics à caractère industriel et commercial constituaient déjà une réalité issue du colbertisme ; certains exemples comme les manufactures de Sèvres ou des Gobelins étaient restés célèbres. Les collectivités locales ont été chargées, au début du XX^e siècle, de la gestion d'une série de services de proximité (eaux, transports urbains, pompes funèbres...) ; l'Etat est également intervenu de plus en plus souvent.

L'organisation des services publics a d'abord pris la forme des concessions. Les réseaux téléphoniques ont ainsi été exploités sous cette forme en 1879 et 1889.

A partir des années 1930, les services publics se sont développés rapidement et, sous le front populaire, de nouvelles formes d'organisation des marchés ont été mises en oeuvre (Office National Interprofessionnel des Céréales).

Les services publics ont pour dénominateur commun d'être soumis aux trois principes de continuité, d'égalité et de mutabilité qui les distinguent des activités privées. L'activité de

service public doit se poursuivre quotidiennement, de manière régulière et continue. L'égalité exige que tous ceux qui entrent à un titre quelconque en relation avec le service soient placés dans une position égale en face du service. Enfin, le principe de mutabilité implique une adaptation constante du service public aux besoins du public.

● *La nationalisation*

Dès avant la seconde guerre mondiale, quelques services publics avaient été nationalisés, notamment la S.N.C.F. ou les réseaux de téléphone.

En 1946, sous l'effet du préambule de la Constitution de la IV^e République, la nationalisation a pris un caractère plus systématique. En particulier, la production, le transport, la distribution, l'importation et l'exportation d'électricité et de gaz naturel ont été nationalisés par la loi du 8 avril 1946. Néanmoins, la production de gaz naturel a été exclue du champ de la nationalisation et certains producteurs d'électricité ont pu continuer à exercer leur activité, sous réserve d'accords de collaboration avec le secteur public.

● *L'adaptation*

Les services publics ont entamé des efforts d'adaptation face aux évolutions des conditions économiques. Leurs statuts se sont en effet révélés parfois inadaptés.

Ainsi, depuis la loi du 20 décembre 1990, France Telecom et La Poste ne sont plus des directions du ministère des Postes et Télécommunications mais des établissements publics. Le ministre de l'industrie, des Postes et Télécommunications et du Commerce extérieur a annoncé, lors du Conseil des ministres du 4 août dernier, une nouvelle évolution du statut de France Telecom qui permettrait d'ouvrir le capital de cette société sans que l'Etat renonce à en être l'actionnaire majoritaire.

D'autres évolutions devraient prochainement se dessiner, notamment une modification du régime juridique d'E.D.F. et G.D.F.

Ce processus démontre que les services publics français sont capables de s'adapter à un environnement technique et économique nouveau.

B - L'exemple de la déréglementation britannique

La Grande-Bretagne représente un cas unique au sein de la C.E.E. par l'ampleur des réformes accomplies dans le domaine

des services publics depuis le début des années 1980. La plupart des monopoles dont disposaient certaines entreprises publiques ont été abolis et de nombreuses entreprises ont été privatisées.

Dans le secteur des télécommunications, le «Telecommunication Act 1981» a autorisé la création d'un second réseau public dont la mise en oeuvre a été confiée à Mercury Communications Ltd, le premier réseau étant géré par British Telecom. British Telecom a des obligations de service universel et d'interconnexion de son réseau avec celui de Mercury. Mercury a pour principale obligation de construire un réseau interurbain en Grande-Bretagne.

En matière énergétique, le secteur de l'électricité était, jusqu'en 1990, nationalisé, le Central Electricity Generating Board (C.E.G.B.) se chargeant de la production et de l'exploitation du principal réseau de transport, tandis que douze organismes régionaux assuraient la distribution. Le C.E.G.B. a été divisé en quatre entreprises distinctes, trois d'entre elles étant responsables pour la production et la quatrième pour le transport d'électricité. Parmi ces sociétés de production, deux ont été privatisées.

C'est la National Grid Company (N.G.C.) qui a été chargée de l'exploitation du réseau de transport à haute tension. N.G.C. appartient conjointement aux douze entreprises régionales d'électricité, elles-mêmes privatisées dès 1990.

Il existe un marché compétitif pour les échanges commerciaux de l'électricité en gros, géré par N.G.C. Les producteurs soumettent un prix d'offre, les soumissions étant classées par N.G.C. dans un ordre de mérite qui se base sur les prix offerts. L'offre faite au prix le plus élevé détermine le prix payé à tous les producteurs d'électricité.

La concurrence par voie de contrats directs se limite, pour l'heure, aux consommateurs dont la demande est supérieure à 1 MW. Il existe des mécanismes financiers de compensation.

L'entreprise gazière British Gas a été privatisée en 1986 et la commission de monopoles envisage aujourd'hui de faire disparaître son monopole de distribution aux petits consommateurs. La commission des monopoles recommande également de diviser la compagnie. British Gas garderait le contrôle de l'extraction, du stockage et du transport du gaz, mais devrait se séparer de son activité de distribution.

Enfin, une réforme considérable est en cours en matière de chemins de fer. Cette réforme prévoit notamment la création d'une société de gestion de l'infrastructure, Railtrack,

chargée des investissements, de l'exploitation (horaires, exploitation physique). Les services d'entretien seront répartis en dix entités par zones géographiques ; ces entités sont destinées à être reprises par les salariés ou privatisées et mises en concurrence. Pour la tarification de l'usage des infrastructures, le Gouvernement désignera un régulateur.

Pour le trafic passagers, 25 franchises seront attribuées par un directeur de franchise après appel de candidatures. L'entreprise qui prendra en charge une liaison pourra éventuellement demander une contribution au Gouvernement britannique. Les franchises seront attribuées pour sept ans, ce qui rendra difficile un investissement en matériel roulant. Le matériel de British Rail sera réparti entre trois sociétés de leasing qui pourront louer ce matériel.

En matière de fret, le territoire britannique devrait être découpé en trois grandes zones, l'ensemble du matériel roulant devant être vendu à trois entités responsables chacune d'une zone géographique ; plus tard, ces sociétés pourraient se faire concurrence.

Les réformes britanniques sont donc marquées par le démantèlement des entreprises intégrées existantes et la privatisation d'un grand nombre d'entre elles. L'effet attendu est une baisse des prix accompagnée d'une efficacité plus grande. Il est encore difficile d'évaluer ces changements, mais les études tarifaires disponibles montrent que les baisses de prix ont profité essentiellement, pour ne pas dire uniquement, aux entreprises.

C - Les autres pays

Les modes d'organisation des services publics dans les différents pays de la Communauté européenne sont très variés comme le montrent les tableaux figurant ci-après.

Dans le secteur de l'énergie, des traits communs se manifestent. L'organisation du système électrique est marquée par une forte intégration des différents niveaux d'activité : production, transport et distribution. Dans une majorité d'Etats membres, la production est assurée par une entreprise unique (Belgique, Italie, Grèce, Irlande, Portugal) ou par un petit nombre d'entreprises (Espagne, Pays-Bas, Danemark). En Allemagne, 35 compagnies assurent 95% de la production, mais huit d'entre elles - les majors - en assurent 80%. Pour le transport en haute tension, certains pays connaissent un monopole de droit ou de fait (Belgique, Espagne, Grèce, Irlande, Pays-Bas, Portugal). Parfois, deux réseaux coexistent : c'est le cas au Danemark où le territoire est divisé en deux zones, et au Luxembourg où un réseau destiné à l'industrie sidérurgique coexiste avec le réseau public. Enfin, en Allemagne, chacun des huit

majors assure le transport dans une zone propre dite «suprarégionale».

Les situations sont plus diversifiées pour la distribution, mais dans tous les pays, chaque compagnie dispose d'une zone exclusive dans laquelle elle opère ; on trouve en Allemagne plusieurs centaines de distributeurs. Selon les pays, prévaut le régime de la concession (Belgique, Allemagne, Portugal, Luxembourg) ou celui de l'autorisation.

Dans le secteur du gaz naturel, pour lequel l'Europe est essentiellement importatrice, tous les pays importateurs ont chargé une société unique d'assurer la négociation des contrats et l'importation du gaz naturel. Ce monopole est inscrit dans la loi dans huit pays de la Communauté. Enfin, en matière de distribution, à l'exception de pays où la distribution est intégrée au transport (Italie), elle est, dans une majorité de pays, assurée par des sociétés liées aux collectivités locales.

Dans le secteur des télécommunications, la plupart des pays sont dotés d'un opérateur unique, l'Italie et le Portugal faisant exception. L'Etat est détenteur d'un monopole ou d'un quasi-monopole dans une majorité d'Etats : Allemagne, Belgique, Danemark, Grèce (situation en évolution), Irlande, Luxembourg, Pays-Bas. Toutefois, ces monopoles concernent essentiellement la téléphonie vocale, de nombreux services étant libéralisés.

Les statuts des entreprises chargées du service public postal sont variés parmi les différents Etats membres, mais sont tous caractérisés par l'importance des capitaux publics. Au Luxembourg et au Portugal, il n'existe pas de séparation entre Poste et Télécommunications. L'étendue des services sous monopole est également variable selon les Etats, la majorité d'entre eux ayant choisi d'exclure de la concurrence les lettres jusqu'à 2 kg.

Enfin, les sociétés de chemins de fer européennes sont toutes à capitaux publics. Leurs statuts sont en revanche variables. L'Allemagne est actuellement engagée dans une réforme qui conduira à une séparation de l'exploitation et de l'infrastructure.

L'ORGANISATION DES SERVICES PUBLICS EN EUROPE

PAYS	TÉLÉCOMMUNICATIONS	POSTES	TRANSPORT FERROVIAIRE
ALLEMAGNE	DEP Telekom - 100% public (privatisation annoncée)	DBP Postdienst Entreprise publique Séparation Poste/Telecom	DB/DR Administration en cours de transformation en société de droit privé
BELGIQUE	Belgacom - 100% public	La Poste Entreprise publique Séparation Poste/Telecom	SNCB Etablissement public
DANEMARK	Tele Denmark - 93% public	Post og Telegrafvaesenet Administration d'Etat Séparation poste/Telecom	DSB Entreprise publique
ESPAGNE	Telefonica - 32,28% public	Correos y Telegrafos Entreprise publique Séparation Poste/Telecom	RENFE Etablissement public
FRANCE	France Telecom - 100% public	La Poste Exploitant autonome de droit public Séparation Poste/Telecom	SNCF Etablissement public industriel et commercial
GRÈCE	OTE - 100% public (ouverture du capital en cours)	Elta Société de droit privé à capitaux publics Séparation Poste/Telecom	CII Entreprise publique
IRLANDE	Telecom Eireann - 100% public	An Post Société de droit privé à capitaux publics Séparation Poste/Telecom	CIE Entreprise publique
ITALIE	STET - 52,15% public SIP - 64,31% public Iritel - 100% public	Poste e Telecomunicazioni Administration d'Etat Seul le téléphone est à part	FS Société anonyme à capitaux publics
LUXEMBOURG	Entreprise des Postes et Télécommunications du Luxembourg 100% public	Poste et Telecommunications Administration d'Etat pas de séparation Poste/Telecom	CFL Entreprise publique
PAYS-BAS	PTT Telecom BV - 100% public (privatisation annoncée)	PTT Post BV Société de droit privé à capitaux publics Séparation Poste/Telecom	NS Holding + filiales de droit privé (capitaux publics)
PORTUGAL	Telecom Portugal - 100% public TLP - 100% public Marconi - 51,01% public	Correios E Telecomunicacoes de Portugal Société de droit privé à capitaux publics pas de séparation Poste/Telecom	CP Entreprise publique
ROYAUME-UNI	British Telecom - 22% public Mercury - 100% privé (privatisation totale de BT cette année)	Post Office Entreprise publique Séparation Poste/Telecom	BR Entreprise publique ; privatisation prévue

PAYS	PRINCIPAUX PRODUCTEURS	COMPAGNIES DE TRANSPORT	DISTRIBUTION				CADRE JURIDIQUE
			Nombre de compagnies	Part de la tête (1)	Régime juridique (2)	Péréquation tarifaire	
Allemagne	35 dont 80 % par les huit "majors" 85 % RWE	8 "majors" Planification : DVG Dispatching : RWE	627	~ 20 %	C	partielle	Energie wirtschaftsgesetz (EWG) 1935
Belgique	Electrabel 95 %	CPTE	44	n.e.	C	oui	Transport : Arrêté Royal 27/6/25 et 26/11/78 Distribution : Loi du 10/3/1925
Danemark	12 compagnies régionales	Eleam Elkraft	102	n.e.	A	non	Loi sur la distribution d'électricité EFL 1976
Espagne	- Iberdrola : 40 % - Endesa : 35 %	Red Electrica	580	~ 20 %	A	oui (avec caisse de compensation)	Loi 49/1984
France	EDF : 95 %	EDF	215	EDF : 95 %	C	oui	Production Transport Distribution : Loi du 8/4/1946 Distribution : Loi du 15/06/1906
Grande-Bretagne	3 principaux : Power Gen National Power Nucléar electric	National Grid	12		A	non	Electricity, Act 1989
Grèce	DEH : 95 %	DEH	1 : DEH	-			Lois 1468/1950 et 1553/1955
Pays-Bas	6 : EPON, EPZ, UNA, EZH, QKN	SEP	50	n.e.	A	partielle	Loi sur l'électricité décembre 1989
Irlande	ESB	ESB	1 : ESB	-	A	oui	Electricity supply Act. 1927
Italie	ENEL : 95 %	ENEL	150	ENEL : 95 %	A	oui	Loi de nationalisation de 1962
Luxembourg	-	Cegedel Sotel	15		C		Transport et distribution : Loi du 4/1/1928
Portugal	EDP	EDP	EDP		C	oui	Décret Loi 502/1976

(1) - Chiffres 1987 (2) - A : autorisation C : concession
Source : EDF - Commission des Communautés européennes

STRUCTURE DE L'INDUSTRIE GAZIERE COMMUNAUTAIRE

		DISTRIBUTION			
PAYS	TRANSPORT	NOMBRE DE SOCIETES DE DISTRIBUTION	STATUT DES SOCIETES		BASE JURIDIQUE DE LA DISTRIBUTION
			TYPE	% DES VENTES	
BELGIQUE	DISTEGAZ (50 % secteur public - 50 % secteur privé)	28	- 4 entreprises privées ou partagent 21 intercommunales "mixtes"	32 %	Arrêté Royal du 28.08.71
			- 5 Intercommunales pures	8 %	
DANEMARK	DANSK NATURGAS A/S (DANGAS) 100 % secteur public	5	Associations de communes :		Loi du 07.06.71
ESPAGNE	ENAGAS (filiale à 100 % du holding d'Etat ENVD)	28 (dont Catalane société privée détenant plus de 50 % du marché)	99 sociétés :	49,98 %	Loi n°10 du 15.08.87
			- privées (communales) - municipales - autres		
			- 1 société d'Etat pour le GPL RESPOL BUTANO S.A.	50,02 %	
FRANCE	GDF, SNGSO, Cofem	22	GDF	87 %	Loi du 08.04.68 modifiée par la Loi du 02.08.69
			21 régions ou entreprises publiques non nationalisées	13 %	
GRANDE-BRETAGNE	BRITISH GAS Public limited corporation	2	- British Gas Plc		GAS ACT. 1986
			- Agas (privé)		
GRECE	Pas encore d'infrastructure de distribution de gaz naturel dans ce pays				
IRLANDE	IRISH GAS BOARD (BOARD GAS IRE-ANV) Société 100 % d'Etat		Irish Gas Board et ses 4 filiales		GAS ACT. de 1986 et GAS (Amendement ACT. de 1987)
ITALIE	ENI à travers sa filiale ENAM	740 (dont 214 qui doivent un tiers des abonnés)	- Sociétés de droit privé à capital semi-public (LS)	28 %	Loi de 1925 + circulaire n°437 du 12/02/1962 (mise à jour le 4/12/1981 et le 20/03/1986)
			- Sociétés publiques locales (430)	47 %	
			- Autres sociétés privées (307)	27 %	
LUXEMBOURG	Sid d'économie mixte SOTEG S.A. (50 % Etat 50 % sociétés étrangères)	3	- 2 régions - 1 société de distribution intercommunale		
PAYS-BAS	NEDERLANDE GASUNIE (50 % Etat 25 % Ethal 25 % Exxon)	124	- municipalités ou associations de municipalités (71)		pas de véritable Loi sur la distribution mais vote probable prévu courant 1980
			- régions municipales (18)		
			- SAEL publiques (30)		
			- Sociétés privées (6)		
PORTUGAL	Mise en place d'une infrastructure gazière en faveur transport et distribution				
RFA	16 sociétés de transport dont Eulrygas	525	- Sociétés publiques sous diverses formes juridiques appelées Stadwerke (434)	64,8 %	Loi du 13/12/1983
			- Sociétés mixtes (73)	25,8 %	
			- Sociétés privées (28)	3,3 %	

II- UNE INTERVENTION CONTESTABLE DE LA COMMISSION

Depuis quelques années, la Commission des Communautés européennes met en cause l'organisation des services publics, et formule de nombreuses propositions afin, selon elle, d'en améliorer l'efficacité. Pourtant, ses compétences dans ce domaine ne sont pas clairement établies par les traités et elle ne s'est guère préoccupée de ces questions depuis 1957. Ses propositions sont souvent empreintes d'un fort dogmatisme, la Commission contestant tout mérite à l'organisation actuelle des services publics.

A- Une interprétation incertaine des Traités

Les compétences de la Commission dans le secteur des services publics ne sont pas clairement établies par les traités communautaires et sont, en tout état de cause, limitées.

1. *Le Traité de Rome*

Dans le Traité de Rome, un seul article fait référence à la notion de service public, il s'agit de l'article 77, relatif à la politique commune des transports. Cet article dispose que *«sont compatibles avec le présent traité les aides qui répondent aux besoins de la coordination des transports ou qui correspondent au remboursement de certaines servitudes inhérentes à la notion de service public»*. Par ailleurs, le Traité de Rome ne prévoit aucune politique commune en matière d'énergie ou de télécommunications.

En revanche, certains articles du Traité de Rome évoquent le cas des monopoles ou des restrictions quantitatives à l'importation. L'article 30 du Traité dispose que *«les restrictions quantitatives à l'importation, ainsi que toutes mesures d'effet équivalent, sont interdites entre les Etats membres, sans préjudice des dispositions ci-après»*.

Quant à l'article 37, il est ainsi rédigé : *«Les Etats membres aménagent progressivement les monopoles nationaux présentant un caractère commercial, de telle façon qu'à l'expiration de la période de transition soit assurée, dans les conditions d'approvisionnement et de débouchés, l'exclusion de toute discrimination entre les ressortissants des Etats membres. Les dispositions du présent article s'appliquent à tout organisme pour lequel un Etat membre de jure ou de facto, contrôle, dirige ou influence sensiblement, directement ou indirectement, les importations ou les*

exportations entre les Etats membres. Ces dispositions s'appliquent également aux monopoles d'Etat délégués.

La période de transition évoquée dans l'article 37 a expiré le 31 décembre 1969, mais la Commission reste susceptible d'agir. La Cour de justice a estimé que les droits exclusifs d'importation étaient incompatibles avec l'article 37 (1).

La Commission a utilisé ces articles 30 et 37 pour mettre en oeuvre depuis 1991 des procédures d'infraction à l'encontre des Etats membres dotés d'un monopole d'importation et d'exportation d'électricité et de gaz naturel. On peut s'étonner de cet intérêt tardif pour des monopoles qui existaient déjà lors de la signature du Traité de Rome.

En fait, la Commission des Communautés européennes s'appuie essentiellement sur les dispositions relatives à la concurrence, en particulier sur l'article 90 du Traité de Rome, lorsqu'elle souhaite intervenir dans le secteur des services publics.

Article 90 du Traité de Rome

1. Les Etats membres en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'édicent ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles du présent traité, notamment à celles prévues aux articles 7 et 85 à 94 inclus.
2. Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté.
3. La Commission veille à l'application des dispositions du présent article et adresse, en tant que de besoin, les directives ou décisions appropriées aux Etats membres.

En vertu de cet article, les entreprises publiques sont soumises comme les autres aux règles de concurrence du Traité.

(1) C.J.C.E., 1976, *Manghera*

Pourtant, l'article 90 alinéa 2 apporte une nuance qui n'est pas mince puisque les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du Traité *«dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie.»*

Dans les faits, on constate que cette disposition n'est jamais ou presque prise en compte, tant par la Commission que par la Cour de justice. Un récent arrêt de la Cour de justice (1) peut laisser espérer une évolution de cette situation ; la Cour a reconnu que l'article 90-2 pouvait justifier une limitation de la concurrence pour certains services d'intérêt économique général tout en donnant une portée restreinte à cette reconnaissance :

«Il s'agit d'examiner dans quelle mesure une restriction à la concurrence, voire l'exclusion de toute concurrence, de la part d'autres opérateurs économiques, est nécessaire pour permettre au titulaire du droit exclusif d'accomplir sa mission d'intérêt général, et en particulier de bénéficier de conditions économiquement acceptables.

A l'effet de cet examen, il faut partir de la prémisse que l'obligation, pour le titulaire de cette mission, d'assurer ses services dans des conditions d'équilibre économique présuppose la possibilité d'une compensation entre les secteurs d'activités rentables et des secteurs moins rentables et justifie, dès lors, une limitation de la concurrence, de la part d'entrepreneurs particuliers, au niveau des secteurs économiquement rentables.

En effet, autoriser des entrepreneurs particuliers de faire concurrence au titulaire des droits exclusifs dans les secteurs de leur choix correspondant à ces droits les mettrait en mesure de se concentrer sur les activités économiquement rentables et d'y offrir des tarifs plus avantageux que ceux pratiqués par les titulaires des droits exclusifs étant donné que, à la différence de ces derniers, ils ne sont pas économiquement tenus d'opérer une compensation entre les pertes réalisées dans les secteurs non rentables et les bénéfices réalisés dans les secteurs plus rentables.

L'exclusion de la concurrence ne se justifie cependant pas dès lors que sont en cause des services spécifiques, dissociables du service d'intérêt général, qui répondent à des besoins particuliers d'opérateurs économiques et qui exigent certaines prestations supplémentaires que le service postal traditionnel n'offre pas, telles que la collecte à domicile, une plus grande rapidité ou habileté dans la distribution ou encore la

(1) C.J.C.E., 19 mai 1993, Corbeau

possibilité de modifier la destination en cours d'acheminement et dans la mesure où ces services, de par leur nature et les conditions dans lesquelles ils sont offerts, telles que le secteur géographique dans lequel ils interviennent, ne mettent pas en cause l'équilibre économique du service d'intérêt économique général assumé par le titulaire du droit exclusif.

Quant à l'article 90-3, votre rapporteur y reviendra, compte tenu des problèmes spécifiques qu'il pose.

2. L'Acte unique européen

L'Acte unique adopté en 1985 prévoit, par son article 8 A, la création d'un marché intérieur au cours d'une période expirant le 31 décembre 1992. Ce marché intérieur doit comporter un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions du Traité.

La Commission a donc entrepris la réalisation du marché intérieur dans tous les domaines et notamment celui des services publics. Lorsqu'on évoque les inconvénients d'une libéralisation du secteur de l'électricité ou du gaz naturel, la Commission se retranche derrière l'obligation juridique d'achever le marché intérieur. Ce raisonnement, mené à son terme, a conduit récemment le Parlement européen à introduire un recours contre cette même Commission, pour non-réalisation de l'objectif de libre circulation des personnes, alors que les conditions de sécurité nécessaires à un tel objectif sont loin d'être réunies !

3. Le Traité sur l'Union européenne

Le Traité de Maastricht n'évoque guère plus que les précédents les services publics. Cependant, un titre du Traité est consacré aux réseaux transeuropéens pour lesquels les services publics sont particulièrement concernés.

L'article 129 B dispose notamment : *-la Communauté contribue à l'établissement et au développement de réseaux transeuropéens dans les secteurs des infrastructures du transport, des télécommunications et de l'énergie.-*

Les articles 129 C et 129 D précisent les conditions dans lesquelles ces grands réseaux seront encouragés par la Communauté. Il s'agit donc ici de favoriser l'interconnexion et l'interopérabilité des réseaux nationaux.

Les dispositions des traités relatives aux services publics sont donc peu nombreuses et la Commission s'est

appuyée jusqu'à présent essentiellement sur les dispositions relatives à la concurrence, notamment sur l'article 90.

B - L'article 90-3 ou la décision unilatérale

L'article 90-3 pose un véritable problème institutionnel au sein des instances communautaires. Cet alinéa dispose que *-la Commission veille à l'application des dispositions du présent article et adresse, en tant que de besoin, les directives ou décisions appropriées aux Etats membres-*. L'article 90, déjà évoqué, impose aux entreprises publiques de respecter les règles de concurrence du traité dans la mesure où cela ne fait pas obstacle aux missions particulières qui leur ont été imparties.

L'article 90-3 n'a jamais posé de difficultés jusqu'en 1988 et l'on s'accordait à penser que cet alinéa donnait à la Commission un pouvoir de surveillance visant à ce que les Etats membres ne violent pas les dispositions de l'article 90. En 1988, la Commission a pris une directive relative à la concurrence dans les marchés de terminaux de télécommunications sur le fondement de l'article 90-3. Cette directive imposait à l'ensemble des Etats membres des obligations en matière de libéralisation des marchés de terminaux. La France, qui avait déjà libéralisé ce secteur, a cependant introduit un recours devant la Cour de justice, en contestant l'utilisation de l'article 90-3. La directive prévoit en effet l'abolition pure et simple des droits spéciaux et exclusifs d'importation, de commercialisation, de raccordement, de mise en service et/ou d'entretien d'appareils terminaux.

Par un arrêt du 19 mars 1991, la Cour de justice a cependant donné raison à la Commission en faisant valoir que *-le pouvoir de surveillance confié à la Commission comporte la possibilité, fondée sur l'article 90-3, de préciser les obligations découlant du Traité. Par conséquent, l'étendue de ce pouvoir dépend de la portée des règles dont il s'agit d'assurer le respect-*.

La Commission a utilisé une seconde fois l'article 90-3 pour prendre la directive relative à la concurrence dans les marchés de services de télécommunications (1). A nouveau, la Cour lui a donné raison dans un arrêt du 17 novembre 1992 en notant que *-le pouvoir de la Commission ne se limite pas à la simple surveillance de l'application des règles communautaires déjà existantes-*.

Cette situation pose, au-delà de ses conséquences sur les services publics, un problème institutionnel ; la Commission, en

(1) 28 juin 1990, directive 90/388/CEE relative à la concurrence dans les marchés des services de télécommunications

vertu de cette jurisprudence, peut prendre seule des mesures normatives, dès lors qu'elles ont trait à l'application des règles de concurrence par les entreprises publiques. Dès lors, les instances communautaires pourvues d'une légitimité démocratique - Parlement européen d'une part, Conseil des ministres, d'autre part, dont les membres sont individuellement responsables devant les Parlements nationaux - sont totalement exclus du processus décisionnel.

Cela paraît d'autant moins justifié que l'utilisation de cet article répond à des critères de pure opportunité et non à des critères juridiques rigoureux. Ainsi les commissaires responsables du dossier ont envisagé de libéraliser le marché de l'électricité et du gaz naturel en utilisant cet article. La Commission n'a finalement opté pour la base juridique prévue par l'article 100 A (qui implique une décision du Conseil des ministres et la consultation du Parlement européen) qu'à la suite de nombreuses protestations. En fait, l'article 90-3 sert d'argument décisif à la Commission lorsque les textes qu'elle souhaite voir adoptés sont contestés.

Cette situation est difficilement acceptable car elle ne peut que renforcer l'image d'une Communauté au fonctionnement obscur et peu démocratique. C'est pourquoi l'article 90-3 devrait être modifié afin que la Commission ne puisse exercer qu'un pouvoir de surveillance et non un pouvoir normatif.

La révision des traités prévue pour 1996 pourrait être l'occasion d'une telle réforme qui contribuerait à rendre moins opaque le processus de décision communautaire. C'est l'équilibre institutionnel de la Communauté qui est ici en jeu.

C - Des propositions à la limite du dogmatisme

Les initiatives prises par la Commission dans le domaine des services publics ont le plus souvent pour origine la direction générale IV chargée de la concurrence. Quel que soit le secteur, la méthode est la même : la Commission tente de démontrer que l'organisation de tel ou tel service public est inefficace et contraire aux traités communautaires, avant de proposer invariablement une libéralisation.

Ces propositions se font parfois au mépris de la volonté des Gouvernements des Etats membres. Ainsi, en février 1992, la Commission a présenté deux propositions de directives, visant notamment à libéraliser les marchés de l'électricité et du gaz naturel, en sachant parfaitement qu'une grande majorité des Gouvernements y était hostile. La Commission a cependant refusé pendant longtemps toute modification à ses propositions avant d'admettre que le rapport

du Parlement européen puisse servir de base à de nouvelles propositions ; votre rapporteur reviendra sur ce dossier.

De fait, le problème des services publics met parfaitement en évidence l'ambiguïté du processus de décision communautaire. La Commission est un organe très stable où les fonctionnaires travaillent en général durant toute leur carrière. Au contraire, le Conseil des ministres est sujet à des équilibres précaires et n'est pas toujours capable de dégager une volonté politique alors même qu'il est l'organe principal de décision.

Cette situation favorise la Commission des Communautés qui est en fait marquée par une véritable idéologie en matière de services publics. Dans son 22^e rapport sur la politique de concurrence (1), on peut lire à propos de la gestion des services publics par les monopoles :

«Du fait qu'il repose sur une division du marché commun selon des frontières nationales, il (ce mode d'organisation) est a priori incompatible avec les règles communautaires de la concurrence, ce qui ressort de plus en plus clairement de la jurisprudence de la Cour. Il s'agit donc d'une structure qui a tendance à favoriser les abus de position dominante. Elle restreint ainsi la libre prestation des services et la libre circulation des marchandises. Elle s'accompagne en outre souvent de discriminations fondées sur la nationalité.

De plus, il s'agit de secteurs dont l'importance est vitale pour la qualité des infrastructures dans le marché unique. Les entreprises et les consommateurs communautaires ne retireront pas tout le profit possible du marché unique si les secteurs réglementés ne sont pas pensés à l'échelle de celui-ci, afin de maximiser les gains d'efficacité potentiels. Or, un tel résultat ne peut être atteint que par la création dans toute la Communauté d'un environnement concurrentiel permettant d'augmenter à la fois le volume et la diversité de l'offre et de la demande. La création du marché unique doit donc inclure des domaines tels que l'énergie, les services postaux ou les télécommunications.»

La Commission veut donc faire prévaloir une certaine idée de la satisfaction du consommateur qui passe, selon elle, par une remise en cause des modèles existants. Certaines personnalités de la Commission insistent sur le fait que 94% des échanges extérieurs et 40% des échanges intérieurs de la Communauté se font par voie maritime, secteur où la concurrence a joué pleinement. Mais il n'existe plus de marine européenne et encore

(1) 22^e rapport sur la politique de concurrence, 5 mai 1993

moins de marine française ! Tout dépend donc de la priorité que l'on se fixe.

Un autre exemple de ce dogmatisme peut être observé dans le fait que la Commission s'oppose aux accords entre opérateurs européens, sous prétexte qu'ils ne constituent que des accords entre monopoles et donc des ententes illicites. Or, ces accords constituent bien souvent la meilleure façon d'améliorer la libre circulation en Europe.

Le tableau apocalyptique que dresse la Commission du fonctionnement actuel de certains secteurs peut prêter à sourire. Ainsi, elle a fait précéder ses propositions de directives sur le marché intérieur de l'électricité et du gaz d'une description de la situation actuelle :

- *dans la plupart des Etats membres, l'arrivée de nouveaux entrants dans les industries du gaz et de l'électricité est entravée ;*
- *dans le secteur du gaz naturel, il n'y a pratiquement pas de concurrence gaz-gaz ; il y a peu d'importateurs de gaz et les marchés ont été partagés entre eux par une série de contrats à long terme caractérisés par des clauses onéreuses de take or pay et des prix de fourniture déterminés sur la base du prix de l'énergie concurrente ;*
- *dans le secteur de l'électricité, les relations qui prévalent entre la production, la transmission, la distribution et la fourniture ne permettent que des possibilités restreintes de concurrence ;*
- *les consommateurs n'ont pas la possibilité de choisir leurs fournisseurs. Les entreprises ne voient pas leur marché contesté par la concurrence et maintiennent, par conséquent, leurs comportements monopolistiques ;*
- *les sociétés intégrées d'électricité et de gaz publient leurs comptes sur une base agrégée, ce qui limite l'information au public sur l'efficacité et la qualité de gestion des différentes activités opérationnelles ;*
- *les Etats membres continuent à intervenir sur différents aspects du marché de l'électricité et du gaz, comme les investissements et les prix ; les interventions sont souvent excessives et gênent l'adaptation des entreprises à leur environnement commercial ;*
- *l'ensemble des conditions dans lesquelles les entreprises doivent opérer ne sont pas harmonisées ;*

- *les infrastructures de transport d'électricité et de gaz et les interconnexions entre les réseaux sont souvent insuffisantes et freinent, de ce fait, les échanges économiquement justifiés ;*
- *les marchés des équipements de production et de consommation d'électricité et de gaz restent partiellement cloisonnés par manque d'harmonisation technique.»*

A la lecture de ce bilan, on se demande comment ces systèmes ont pu rester en place aussi longtemps, aucune qualité ne leur étant reconnue. Le monopole est condamné a priori et peu importe qu'EDF ait des tarifs parmi les plus faibles d'Europe et que le système de production français soit parmi les plus efficaces.

Paradoxalement, c'est précisément au moment où les Etats-Unis s'interrogent sur le bien-fondé de la dérégulation qu'ils ont entreprise depuis le début des années 1980, que la Commission des Communautés envisage une libéralisation des services publics européens.

Il convient d'insister sur le fait que les propositions de la Commission sont trop souvent caractérisées par l'absence d'expertise. Il n'existe pas d'étude approfondie sur les effets des mesures de libéralisation envisagées. Lorsque des études sont commanditées, comme cela a été le cas pour la préparation du rapport sur la libéralisation de la téléphonie vocale, elles sont systématiquement ou presque demandées à des cabinets anglo-saxons dont la neutralité sur ce sujet n'est pas établie.

Enfin, le lobbying joue un rôle considérable dans le processus de décision, rôle qui ne fait que s'accroître. Dans une communication intitulée «un dialogue ouvert et structuré entre la Commission et les groupes d'intérêt», la Commission a fait le recensement suivant : «on estime que, actuellement quelque 3.000 groupes d'intérêt employant jusqu'à 10.000 personnes font du lobbying sous une forme ou sous une autre à Bruxelles. Ce total comprend plus de 500 fédérations européennes et internationales ; 50 bureaux de représentation de Länder ou d'autorités régionales et locales ; plus de 200 entreprises directement représentées ; environ cent bureaux de consultants (gestion et relations publiques) présents à Bruxelles et beaucoup d'autres qui s'occupent d'affaires communautaires. Enfin les cabinets d'avocats spécialisés dans le droit communautaire sont au nombre d'une centaine en Belgique, sans parler de ceux qui sont établis dans d'autres pays (Etats membres et pays tiers)».

Cette consultation des groupes d'intérêt peut permettre à la Commission d'avoir une meilleure information mais elle porte atteinte à la transparence de la décision.

Les propositions de la Commission sont donc inquiétantes parce que rien ne permet de penser que leur mise en oeuvre débouchera sur un progrès réel et clairement défini.

Or, le principe de subsidiarité, inscrit dans le Traité sur l'Union européenne signé à Maastricht, veut que la Communauté n'intervienne que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire. Il ne semble pas que cela soit le cas en matière de services publics.

III- ADAPTER LES SERVICES PUBLICS SANS LES DETRUIRE

La France dispose de services publics performants qui ne doivent pas être remis en cause sans nécessité ni sans garantie. Plutôt que de réaliser à tout prix une dérégulation aveugle, l'action communautaire doit avoir pour objet principal l'harmonisation des réseaux nationaux et la réalisation des réseaux transeuropéens. Elle doit en outre prendre en considération les spécificités de chacun des secteurs concernés.

A - Préserver un modèle qui a fait ses preuves

Les projets de la Commission ignorent trop souvent, sinon totalement, les succès du modèle d'organisation retenu en France. Ce modèle a permis la réussite d'un certain nombre de grands projets comme le programme électro-nucléaire, le TGV ou le minitel. De telles réalisations n'ont été possibles que grâce à l'impulsion donnée par l'Etat et aux prérogatives dont bénéficient les entreprises du service public. De tels acquis doivent être préservés, et la France n'admettra pas que ses services publics soient remis en cause sous prétexte que les services publics d'autres pays de la Communauté fonctionnent mal.

L'organisation française des services publics trouve sa justification dans des considérations de souveraineté, mais également de sécurité ; elle s'explique aussi par des raisons économiques et sociales. Parmi celles-ci, l'aménagement du territoire occupe une place centrale. La présence des services publics sur l'ensemble du territoire est le meilleur moyen d'éviter la désertification de régions entières. Cette présence n'est possible que parce que les entreprises de service public n'ont pas comme seul objectif la rentabilité.

Dans certains secteurs, l'introduction de la concurrence est possible, mais elle a comme limite ultime le maintien d'un service public de haut niveau sur l'ensemble du territoire.

Pour autant, l'attachement à ce modèle ne signifie pas que celui-ci soit sans failles. Les services publics des postes et télécommunications ont fait de grands efforts de modernisation pour s'adapter aux progrès technologiques et ont connu des réussites incontestables. Néanmoins, les services offerts pourraient être plus variés, notamment dans les bureaux de poste, qui sont en quelque sorte les représentants des services publics dans les zones rurales.

Par ailleurs, les entreprises chargées de services publics connaissent souvent une situation financière difficile. Bien souvent, cela est imputable à un Etat qui n'assume pas totalement ses responsabilités. Le ministre chargé du budget porte parfois une responsabilité importante dans les difficultés de ces entreprises. Le rapport de la récente commission d'enquête sénatoriale sur la SNCF (1) a, à cet égard, bien mis en évidence la carence de la tutelle étatique. Des améliorations sont donc nécessaires et possibles.

Le seul pays européen à avoir entrepris des réformes de ses services publics dans le sens d'une libéralisation, il est vrai plus profonde que celle que propose la Commission, est la Grande-Bretagne. Cette expérience suscite les plus extrêmes réserves. Dans le domaine de l'énergie, la nouvelle organisation a fait l'objet de nombreuses critiques, en Grande-Bretagne même et il semble que les entreprises aient été seules à bénéficier de certains avantages tarifaires.

Les projets de démantèlement et de privatisation de British Rail sont d'ores et déjà très contestés. Le gouvernement britannique, compte tenu de la situation financière difficile de British Rail, a décidé d'augmenter dès maintenant les tarifs afin de présenter la compagnie sous un meilleur jour au moment de sa privatisation. Pour les voyageurs de Londres et de sa grande banlieue, l'augmentation tarifaire pourrait atteindre 12 % pour les tickets vendus à l'unité et 16,2 % pour les abonnements. Quand on sait que l'objectif principal de telle réformes est la satisfaction du consommateur, on peut être surpris.

La Communauté européenne doit laisser chaque Etat décider de son modèle d'organisation des services publics.

Le démantèlement des structures monopolistiques nationales risque d'être suivi de la reconstitution de grands services publics européens. On ne saurait accepter en aucun cas une telle perspective car la création de superstructures au niveau européen ne pourrait conduire qu'à une harmonisation vers le bas. De plus, la gestion des services publics fait partie des compétences des Etats et son transfert aux instances communautaires ne paraît guère conciliable avec le principe de subsidiarité.

Enfin, la Communauté serait incapable, pour des raisons institutionnelles, de mettre en oeuvre des grands projets

(1) *Rapport n° 335, seconde session ordinaire de 1992-1993, Président : M. Hubert Haenel, Rapporteur : M. Claude BELOT.*

comme ceux qu'a entrepris la France au cours des dernières décennies. C'est ce qu'a montré l'exemple de la télévision à haute définition (TVHD) : *«la volonté de maîtriser des technologies duales dans les composants, les écrans plats, le traitement du signal, de résister à l'hégémonie industrielle japonaise, de préserver les chances de l'électronique grand public européenne et de promouvoir les industries culturelles ont conduit à mettre en place des dispositifs d'intervention permettant le contrôle de la chaîne de l'image du futur. L'Europe a réussi à défaire les Japonais dans la bataille des normes, elle a été capable de faire coopérer les industriels dans le cadre du projet Euréka 1995, elle a même décidé de rendre obligatoire une norme de diffusion et de prévoir des fonds pour la production de programmes.*

Et pourtant, à l'arrivée, l'échec est patent, la Communauté a abandonné en catimini tous ses objectifs initiaux. Les raisons sont variées. Le Conseil européen n'est capable que d'une volonté politique épisodique, la fragmentation du processus décisionnel dans la Commission et notamment les querelles entre les directions chargées de l'industrie, de la concurrence, de la recherche, de l'information, des technologies de l'information interdisent toute démarche intégrée, enfin la faible expertise de la Commission en fait la proie rêvée pour les lobbies de toute nature. Une conjonction d'intérêt hétéroclite entre Américains, Luxembourgeois et Canal + a fait avorter la télévision haute définition européenne» (1).

B- Organiser une coordination au niveau communautaire

La Communauté européenne doit jouer un rôle de coordination en matière de services publics. L'harmonisation technique doit être son premier objectif, car trop d'obstacles empêchent encore la libre circulation au sein de la Communauté. La Commission a d'ailleurs insisté sur l'importance de l'harmonisation dans son livre blanc sur les transports publié en 1992.

Par ailleurs, la coopération entre opérateurs de services publics nationaux doit être encouragée afin de faciliter les échanges sur tout le territoire européen. Cette coopération entre opérateurs doit avoir la priorité sur l'application rigide des règles de concurrence du traité de Rome.

La compétence de la Communauté doit s'exercer pleinement dans la contribution à la réalisation des réseaux

(1) *Elie COHEN, directeur de recherche au CNRS, entretien au Monde, 23 février 1993.*

transeuropéens prévue par le traité sur l'Union européenne de Maastricht. L'article 129 B du traité précise : *"Dans le cadre d'un système de marchés ouverts et concurrentiels, l'action de la Communauté vise à favoriser l'interconnexion et l'interopérabilité des réseaux nationaux ainsi que l'accès à ces réseaux"*. L'article 129 C précise les missions de la Communauté :

Article 129 C du Traité sur l'Union européenne

1. Afin de réaliser les objectifs visés à l'article 129 B, la Communauté :

- établit un ensemble d'orientations couvrant les objectifs, les priorités ainsi que les grandes lignes des actions envisagées dans le domaine des réseaux transeuropéens ; ces orientations identifient des projets d'intérêt commun ;
- met en oeuvre toute action qui peut s'avérer nécessaire pour assurer l'interopérabilité des réseaux, en particulier dans le domaine de l'harmonisation des normes techniques ;
- peut appuyer les efforts financiers des Etats membres pour des projets d'intérêt commun financés par les Etats membres et identifiés dans le cadre des orientations visées au premier tiret, en particulier sous forme d'études de faisabilité, de garanties d'emprunt ou de bonifications d'intérêt ; la Communauté peut également contribuer au financement, dans les Etats membres, de projets spécifiques en matière d'infrastructure des transports par le biais du Fonds de cohésion à créer au plus tard le 31 décembre 1993, conformément à l'article 130 D.

L'action de la Communauté tient compte de la viabilité économique potentielle des projets.

2. Les Etats membres coordonnent entre eux, en liaison avec la Commission, les politiques menées au niveau national qui peuvent avoir un impact significatif sur la réalisation des objectifs visés à l'article 129 B. La Commission peut prendre, en étroite collaboration avec les Etats membres, toute initiative utile pour promouvoir cette coordination.

3. La Communauté peut décider de coopérer avec les pays tiers pour promouvoir des projets d'intérêt commun et assurer l'interopérabilité des réseaux.

La Communauté dispose donc de moyens étendus pour favoriser la réalisation des réseaux transeuropéens. Cette interopérabilité entre les réseaux nationaux doit être l'objectif prioritaire.

Les décisions prises lors du Conseil européen de Copenhague les 21 et 22 juin derniers doivent faciliter la réalisation de cet objectif. Les 12 pays de la Communauté ont en effet décidé de porter de 5 à 8 milliards d'Ecus, la facilité temporaire de crédit, dont bénéficie la Banque européenne d'Investissement (B.E.I.) depuis les décisions d'Edimbourg. Cette facilité de caisse sera prolongée au-delà de 1994. Sur les 3 milliards d'Ecus supplémentaires, 2 milliards iront aux grands réseaux.

En outre, le Conseil européen a décidé le lancement d'un crédit-relais de 5 milliards d'Ecus pour la Communauté européenne, dans lequel les Etats membres pourraient puiser pour financer des projets qui entreraient dans le cadre des fonds structurels. Le remboursement de ce prêt communautaire se ferait en déduction des montants alloués au cours des années ultérieures au titre des fonds structurels.

C- Prendre en compte les particularités de chaque secteur

Les services publics présentent chacun des caractéristiques spécifiques. Dans certains cas, une libéralisation partielle peut être un facteur de progrès économique. Elle est au contraire inconcevable dans d'autres secteurs. Chaque dossier mérite donc d'être présenté brièvement.

1. Le secteur postal

● Une consultation à poursuivre

La démarche visant à instaurer une réglementation postale européenne remonte à une réunion informelle du Conseil à Antibes en 1989. En mai 1992, la Commission a publié un livre vert qui a donné lieu, pour une fois, à une large concertation.

Dans le livre vert, la Commission constate une insuffisante qualité de service dans la plupart des Etats membres, et des disparités considérables entre Etats. Aussi, propose-t-elle une option comportant une ouverture accrue du marché et des mesures d'harmonisation, en matière d'accès au service et de tarifs notamment.

Le principe fondamental est la nécessité de disposer d'une infrastructure pour la fourniture du service universel entendu

comme un service devant couvrir l'ensemble du territoire communautaire, être accessible à tous, être fourni à un prix abordable, être de bonne qualité. Cet objectif peut justifier, selon la Commission, que les opérateurs postaux conservent un monopole pour la fourniture de certains services. Néanmoins, la Commission propose la libéralisation de nombreux services qu'elle ne considère pas indispensables pour la réalisation du service universel : il s'agit du courrier express, du publipostage, du courrier transfrontalier, de l'autopostage. Les services nouveaux feraient également partie du secteur non réservé.

Par ailleurs, la Commission se prononce en faveur d'une séparation des activités de réglementation et d'exploitation. Les instances réglementaires auraient la responsabilité de veiller à la loyauté de la concurrence dans le secteur non réservé, au respect par l'opérateur en charge du service universel de ses obligations et engagements (égalité de traitement, secret des correspondances, qualité du service) et, plus généralement, à l'application équitable de la réglementation du secteur. En France, une telle séparation existe d'ores et déjà.

A la suite de la consultation de l'ensemble des acteurs concernés, la Commission a publié une communication au Conseil et au Parlement européen intitulée «lignes directrices pour le développement des services postaux communautaires». Dans ce document, elle constate qu'un large accord s'est dessiné sur les objectifs du Livre vert.

La Commission propose que le service universel comprenne les lettres, cartes, publipostage, catalogues, livres, publications, autres imprimés, jusqu'à 2 kg, colis jusqu'à 20 kg.

Pour assurer ce service universel, la Commission propose de réserver un certain nombre de services à l'opérateur postal. Pour délimiter ces services, elle suggère les critères suivants :

« - seuls les services faisant partie du service universel pourraient être considérés comme réservables. C'est pourquoi les autres services qui n'ont pas ce caractère, notamment le service express, l'auto-distribution et l'auto-postage ou également la distribution des objets non adressés seraient fournis en libre concurrence, ainsi que les nouveaux services lorsqu'ils sont très différents des services réservés ;

- cependant, des services qui comportent une obligation universelle tels que ceux qui assurent la distribution d'envois contenant des marchandises (service colis) ou des communications non individualisés (telles que journaux, magazines, brochures, ou autres

types d'imprimés envoyés en masse avec un même contenu) ne seraient pas réservés ;

- les envois qui pourraient faire l'objet de services réservés, seraient en fait les envois de communications postales de base. Des critères de prix et de poids serviraient à définir les limites de ces services réservés ;

- enfin, le courrier national (intérieur) couvert par les services réservés d'un Etat membre ne pourrait être physiquement transporté hors de l'Etat membre par un opérateur tiers pour y être envoyé par distribution par l'opérateur des services universels, comme s'il s'agissait de courrier transfrontalier.

Par ailleurs, malgré l'opposition de la plupart des institutions consultées, la Commission souhaite poursuivre la réflexion sur une libéralisation du publipostage qui ne lui semble pas poser de difficultés insurmontables. A propos du courrier transfrontalier, tenant compte des craintes concernant les détournements du courrier national, la Commission suggère que la distribution finale du courrier reste à l'intérieur du domaine réservé et que les autres services en amont (collecte, transport, tri) fassent l'objet d'une libéralisation totale.

La Commission propose également la définition de normes de qualité. Les normes pour le service transfrontalier seraient fixées au niveau communautaire et les autorités des Etats membres pourraient imposer aux fournisseurs de service universel dans leurs propres pays des niveaux de qualité encore plus exigeants.

La Commission souhaite également une harmonisation en matière d'accès au réseau et au service universel, en matière commerciale et technique, enfin en matière de principes tarifaires. A ce sujet, la Commission estime que «les tarifs devraient être reliés aux coûts pour chaque service permettant ainsi la viabilité financière à long terme des opérateurs ainsi que la suppression du risque de subventions croisées anticompetitives». Enfin, la Commission propose de mettre en oeuvre un système global de référence en matière de frais terminaux.

• La nécessaire préservation d'un service public de proximité

La Poste française n'a pas attendu les propositions communautaires pour moderniser son fonctionnement. Le progrès technique, la multiplication des innovations ont conduit à une diversification des services offerts. La concurrence a joué un rôle important dans cette évolution. De nombreux services offerts par la Poste ne sont pas sous monopole. En 1990, une loi a réformé le statut

de la Poste qui a cessé d'être une direction du ministère responsable pour devenir un établissement public.

Il est vrai que des progrès sont encore possibles et nécessaires dans la variété et la qualité des services offerts. Ainsi on peut s'étonner de ne pouvoir encore trouver d'émetteur de fax en libre service dans les grands bureaux de poste.

Les propositions de la Commission visant à une harmonisation sont très positives et les opérateurs ne l'ont pas attendue pour entreprendre des actions en ce sens, par l'intermédiaire de l'Union Postale Universelle (UPU), de la Conférence Européenne des Postes et Télécommunications (CEPT) ou de l'International Post Corporation (IPC). C'est pourquoi la coopération entre opérateurs doit être poursuivie et encouragée par les institutions communautaires.

Pour ce qui concerne les mesures de libéralisation envisagées, le secteur postal est déjà ouvert à la concurrence pour certains services. On peut envisager une extension de cette libéralisation, mais la limite doit en être clairement définie : il s'agit du rôle indispensable du service public postal dans l'aménagement du territoire.

Le bureau de poste représente un service public de proximité absolument nécessaire qui doit être maintenu, au besoin en élargissant les missions qui lui sont attribuées.

Actuellement, sur les 31.519 communes rurales de France, 12.360 disposent d'un point Poste permanent. Parmi ces dernières, 67 % ne disposent d'aucun guichet de banque ou de caisse d'épargne. Ce maintien de bureaux de poste n'obéit évidemment pas à des considérations de rentabilité économique, mais à des considérations d'aménagement du territoire.

Or, une libéralisation trop poussée provoquerait un écrémage du marché, la Poste ne conservant que les secteurs non rentables. A terme, les bureaux de Poste des zones rurales disparaîtront progressivement. Par conséquent, les opérateurs de service public doivent avoir les moyens d'atteindre l'équilibre financier.

On ne peut donc que s'opposer, comme l'ont fait le Parlement européen et le Comité économique et social, à la libéralisation du publipostage.

La libéralisation de ce service risquerait d'entraîner une libéralisation de facto du courrier d'affaire. Or, à l'heure actuelle, en France, 77 % du courrier est du courrier d'entreprises et les 50 clients les plus importants de la Poste représentent près du quart de

son chiffre d'affaires courrier. Cette libéralisation mettrait donc en danger l'équilibre financier de l'opérateur et donc le bon exercice de ses missions de service public.

De même, les services nouveaux devront faire l'objet d'un examen au cas par cas et non être systématiquement considérés comme des services libéralisés.

Le service postal peut être en partie libéralisé, les considérations de sécurité et de souveraineté y étant moins pressantes que dans d'autres domaines comme celui de l'énergie. La limite de cette libéralisation est constituée par le nécessaire maintien d'un réseau dense de bureaux de Poste, élément indispensable de l'aménagement du territoire. Les traditions des autres pays de la Communauté sont peut être différentes, mais la France ne saurait, sous prétexte d'harmonisation, renoncer à une présente forte de ce service public sur tout le territoire.

2. Les télécommunications

• Une évolution rapide

En 1987, la Commission a adopté un Livre vert sur le développement du marché commun des services et équipements des télécommunications. Cette initiative a débouché, après un accord du Conseil des Ministres en 1989, sur une double démarche d'harmonisation et de libéralisation.

- En matière d'harmonisation, l'élément fondamental a été la directive de 1990 sur la fourniture d'un réseau ouvert de télécommunications (ONP) (1). Cette directive fixe les conditions générales dans lesquelles un prestataire de services peut accéder au réseau de l'opérateur public. En 1992, ce texte a été appliqué aux lignes louées, c'est-à-dire que des groupes fermés d'utilisateurs peuvent louer à l'organisme de télécommunications des lignes pour leur usage interne.

- La libéralisation a pris la forme d'une directive du 16 mai 1988 (2) sur la concurrence dans les marchés de télécommunications, puis d'une directive du 28 juin 1990 sur la

(1) *Directive du Conseil n° 90/387/CEE du 28 juin 1990 relative à l'établissement du marché intérieur des services de télécommunications pour la mise en oeuvre de la fourniture d'un réseau ouvert de télécommunications.*

(2) *Directive de la Commission n° 88/301/CEE du 16 mai 1988 relative à la concurrence dans les marchés de terminaux de télécommunications.*

concurrence dans les marchés des services de télécommunications (1). Ce sont ces directives qui ont été adoptées sur la base de l'article 90-3 du traité de Rome. L'ensemble des services de télécommunications a ainsi été libéralisé à l'exception de la téléphonie vocale.

En 1992, la Commission a publié une proposition de directive visant à appliquer l'ONP à la téléphonie vocale ; ce texte, en voie d'adoption, permettra à des groupes fermés d'utilisateurs d'avoir accès au réseau de l'opérateur public pour fournir des prestations de téléphonie vocale à usage interne.

En 1992 également, dans le cadre d'un rapport sur la situation du secteur des télécommunications, la Commission a proposé de libéraliser la téléphonie vocale, en commençant par les communications entre Etats membres. Après consultation des parties concernées, la Commission a modifié sa proposition en supprimant l'étape intermédiaire, contestée par la plupart des opérateurs et en prévoyant de libéraliser totalement le téléphone en 1998. Cette libéralisation, approuvée lors du Conseil des ministres du 16 juin, permettra à tout prestataire de services de se connecter au réseau public afin d'offrir des prestations téléphoniques.

La Commission précise que la définition des principes de service universel pour les services de télécommunications fait partie des facteurs essentiels de la politique des télécommunications.

• Une libéralisation à préparer

Peut-être plus encore que le secteur postal, le secteur des télécommunications a connu des évolutions techniques très rapides pendant la dernière décennie. La concurrence a pleinement joué dans l'offre de nombreux services, pour le plus grand bénéfice du consommateur. On se dirige désormais vers une libéralisation de la téléphonie vocale, pour laquelle les problèmes sont d'une toute autre ampleur que précédemment.

Le téléphone constitue un service public à part entière qui ne doit pas subir les conséquences de cette évolution. La France, après avoir été pendant longtemps un exemple d'archaïsme en matière de télécommunications, dispose aujourd'hui d'un service public efficace et d'un opérateur en pointe, d'un point de vue technologique.

(1) Directive de la Commission n° 90/388/CEE du 28 juin 1990 relative à la concurrence dans les marchés des services des télécommunications.

Le problème essentiel qui se pose est celui du maintien du service public, c'est-à-dire de l'accès de chaque abonné au service dans les mêmes conditions, quelle que soit sa localisation sur le territoire. Ce maintien n'est possible que si l'opérateur public peut parvenir à l'équilibre financier. Dès maintenant, France Telecom est extrêmement endettée, notamment à cause de charges imposées par l'Etat et non compensées, par exemple en matière d'enseignement supérieur et de recherche. Dans un contexte de concurrence, un tel problème devient crucial. Il est indispensable de prévoir des charges d'accès au réseau public suffisantes pour que l'opérateur parvienne à équilibrer ses comptes.

Par ailleurs, la libéralisation impose une réforme de la tarification, afin que les tarifs reflètent plus fidèlement les coûts. France Telecom a annoncé qu'elle procéderait à une modification de sa tarification dès 1994 :

- les zones de tarification locale seront élargies ;
- la durée d'appel de base passera de 6 à 3 minutes ;
- l'unité de taxation des appels nationaux passera de 17 à 19 secondes ;
- l'abonnement sera de 45 francs sur l'ensemble du territoire.

Il existe un risque important d'«écrémage» du marché lors de la libéralisation. Les prestataires privés se connectant au réseau offriront probablement des services sur les lignes les plus rentables tandis que les autres resteront à la charge de l'opérateur public. Des compensations devront donc lui être attribuées, sous peine d'une remise en cause de la desserte de l'ensemble du territoire.

Cette libéralisation pose d'autres problèmes non négligeables. Le projet approuvé par le Conseil des ministres prévoit que certains Etats pourront bénéficier d'un délai supplémentaire avant d'ouvrir leur réseau : il s'agit des Etats périphériques et des petits Etats. On peut craindre qu'en 1998, un très petit nombre d'Etats, qui seront alors défavorisés, n'appliquent la libéralisation. Aussi est-il préférable d'aider les pays de la périphérie à adapter leurs réseaux plutôt que de leur accorder des dérogations.

Enfin, l'ouverture des marchés européens pose un véritable problème de concurrence internationale. Les entreprises européennes sont soumises à des règles de concurrence très sévères qui pourraient leur nuire gravement dans le cadre d'une libéralisation. Le gouvernement grec a récemment annoncé l'ouverture du capital de son opérateur, OTE. Une application stricte des règles de concurrence du traité de Rome aurait pu

empêcher France Telecom d'être éligible à cette ouverture de capital, alors que NTT, entreprise japonaise y est éligible !! Le directeur général des Télécommunications à la Commission a précisé opportunément que *«la philosophie des articles 85 et 86 (sur la concurrence) va évoluer»*.

L'application des règles de concurrence ne doit pas nuire aux entreprises européennes. C'est tout le sens du mémorandum sur l'Europe des télécommunications déposé par le gouvernement français lors du Conseil des ministres du 10 mai : *«L'application des règles de concurrence du Traité sera d'une importance majeure pour modeler la nouvelle géographie des acteurs européens des télécommunications. Or, il faut constater une certaine absence de visibilité face aux questions essentielles des alliances et regroupements horizontaux ou verticaux d'une part, et de l'entrée sur le marché des acteurs extra-européens d'autre part. S'agissant des rapprochements horizontaux entre opérateurs, favoriser l'émergence d'acteurs européens constitue le moyen privilégié de remédier au cloisonnement national subsistant. Les règles de concurrence devraient être appliquées d'une manière qui intègre cet objectif, objectif qui concerne aussi bien «l'eupéanisation» des opérateurs nationaux historiques que la naissance, à la faveur de l'ouverture des marchés, de nouvelles catégories d'opérateurs»*.

Il est donc nécessaire de ne pas entraver les regroupements entre entreprises européennes, tout en maintenant la préférence communautaire qui existe pour les marchés publics de télécommunications, tant qu'une réciprocité totale n'existera pas. A l'heure actuelle, la directive communautaire sur les marchés publics prévoit en son article 29 que, si l'écart de prix n'excède pas 3 %, une offre d'un pays tiers sera rejetée même si elle est plus avantageuse que les offres provenant des pays de la Communauté.

3. Le transport ferroviaire

• La directive de 1991 (1) : un compromis

Une politique des transports est explicitement prévue par le Traité de Rome, ce qui n'est le cas ni pour les télécommunications, ni pour les postes ni pour l'énergie. Néanmoins, cette politique n'a commencé à être mise en oeuvre que récemment, à la suite notamment de plusieurs arrêts de la Cour de Justice des Communautés européennes.

(1) Directive du Conseil 91/440 du 29 juillet 1991.

L'action de la Commission en matière de transport ferroviaire s'est traduite, comme dans les autres secteurs, par une volonté d'introduire une certaine concurrence et de mettre fin aux entreprises intégrées telles que la SNCF. Après de longues négociations, compte tenu de l'opposition de nombreux Etats membres aux projets de la Commission, le Conseil des Ministres a adopté une directive relative au développement des chemins de fer communautaires. Cette directive impose aux entreprises ferroviaires de séparer, sur le plan de la comptabilité, les activités relatives à l'exploitation des services de transport et celles relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire. Cette séparation peut être également organique (deux divisions distinctes au sein d'une même entreprise) ou institutionnelle (une entreprise indépendante est chargée de la gestion de l'infrastructure). Au départ, la Commission souhaitait rendre la séparation organique obligatoire et c'est la pression des Etats membres qui a permis d'arriver à ce compromis.

Cette directive prévoit en outre des possibilités pour de nouveaux entrants d'accéder à l'infrastructure ferroviaire. D'une part, les regroupements internationaux se voient reconnaître des droits de transit dans les Etats membres pour les prestations des services de transport internationaux entre les Etats membres où sont établies les entreprises constituant ces regroupements. D'autre part, les entreprises ferroviaires se voient accorder un droit d'accès à l'infrastructure des autres Etats membres pour l'exploitations de services de transports combinés internationaux de marchandises.

Autant en matière de télécommunications, on peut comprendre la volonté d'ouvrir le réseau, autant cela semble dangereux et absolument inutile dans le secteur des chemins de fer. Ce système n'apporte qu'une valeur ajoutée limitée au bon fonctionnement du service public.

Des accords entre opérateurs peuvent permettre parfaitement le transit sur le territoire des différents Etats membres. En outre, lorsqu'on interroge la Commission sur ces nouveaux entrants potentiels, on se rend compte qu'ils sont probablement moins d'une dizaine... Il faut maintenant souhaiter fermement que la Commission n'aille pas plus loin dans cette voie et qu'elle n'envisage pas d'étendre ces droits d'accès aux réseaux ferroviaires.

Au contraire, la coopération entre les opérateurs de chemins de fer doit être encouragée. Le préambule de la directive de 1991 précise, à cet égard : *« en vue de faciliter le transport entre Etats membres, les entreprises ferroviaires doivent être libres de constituer des regroupements avec des entreprises ferroviaires établies dans d'autres Etats membres ».*

Pourtant, les accords entre entreprises sont trop souvent soupçonnés par la Commission de porter atteinte aux règles de la concurrence. Ainsi en 1991, plusieurs réseaux de chemins de fer ont fait l'objet d'une procédure d'enquête approfondie suivie d'une communication de griefs par infraction à la législation sur la concurrence. Ces réseaux avaient passé des accords de répartition de marchés en matière de transport combiné rail-route. En 1993, la Commission a finalement accordé une décision d'exemption à l'égard de la structure tarifaire internationale mise en oeuvre par voie d'accord entre les réseaux (l'exemption rend inapplicables à l'accord concerné les règles du traité interdisant les ententes ; une telle exemption est accordée lorsque certains effets positifs sont attendus de l'accord).

Ces accords entre opérateurs sont le meilleur moyen de favoriser la libre circulation au sein de la Communauté. De tels accords sont préférables à une législation complexe et lourde mise en oeuvre au niveau communautaire, qui vient s'ajouter aux différentes législations nationales. Ce système d'accords entre opérateurs est par exemple le meilleur possible pour permettre le fonctionnement futur des liaisons entre la France et la Grande-Bretagne pour le tunnel sous la Manche.

- Le livre blanc sur les transports : l'accent sur les réseaux

La véritable concurrence est celle qui existe entre les différents modes de transport et, dans ce domaine, le rail a pris beaucoup de retard ces dernières années. C'est le constat que fait la Commission dans un livre blanc publié en décembre 1992. Entre 1970 et 1990, la part du rail dans le transport de marchandises est passée de 27,8 % à 15,4 % et sa part dans le transport de voyageurs est passée de 10 % à 6,6 %. Cette évolution s'est faite au profit de la route, ce qui provoque des phénomènes de saturation.

Il est donc indispensable de réhabiliter le transport ferroviaire, notamment au niveau européen. Mais cela passe davantage par une harmonisation technique encore inexistante, que par l'organisation d'un accès de tiers au réseau. Les caractéristiques des différents réseaux nationaux diffèrent sur de nombreux points : alimentation en énergie électrique, systèmes de signalisation, normes de sécurité. La Commission devrait prochainement prendre des initiatives dans ce domaine.

Elle réaffirme, dans le livre blanc, sa volonté de promouvoir les réseaux transeuropéens. En 1990, a été établi un schéma directeur concernant le train à grande vitesse (TGV). Ce schéma directeur prend en compte les projets de TGV nationaux,

complétés par la réalisation d'un certain nombre de maillons manquants qui permettraient de donner à ce réseau sa consistance et son efficacité à l'échelle européenne.

De la même façon, la Commission a adopté un schéma directeur en vue de la réalisation d'un réseau européen de transport combiné. Ce schéma propose d'adopter un réseau ferroviaire dont la configuration se rapproche des axes routiers sur lesquels s'effectue un trafic important sur de longues distances. Ce réseau devrait être réalisé pour 2005 et mis au gabarit permettant le passage de conteneurs de grandes dimensions.

Ces projets qui permettent une véritable unification des réseaux de transport ferroviaire européen peuvent parfaitement être réalisés sans que soit modifié le cadre juridique des différents services publics. La coopération entre opérateurs peut être un atout puissant pour la réalisation de ces réseaux.

La réalisation d'un réseau européen de TGV est indispensable à moyen terme et la Communauté doit y contribuer, notamment par l'intermédiaire de ses fonds structurels. Elle a d'ores et déjà accordé une aide à la Belgique par la construction de la liaison entre Bruxelles et la frontière française ainsi qu'une aide à la France et l'Italie pour la réalisation d'études sur la liaison Lyon-Turin à travers les Alpes.

4. L'énergie

• Une «libéralisation» forcée ?

C'est au nom de l'achèvement du marché intérieur que la Commission s'intéresse de très près, depuis quelques années, aux secteurs électrique et gazier ; les traités communautaires ne prévoient en effet aucune politique commune de l'énergie.

Dans un premier temps, les directives sur le transit de l'électricité et du gaz et sur la transparence des prix, ont permis de faciliter la circulation sur le territoire européen. La directive sur le transit a ainsi permis de mettre fin au litige franco-espagnol qui empêchait la France de fournir de l'électricité au Portugal.

Dans un second temps, le commissaire chargé de la concurrence, à l'époque sir Leon Brittan, a décidé de se saisir du dossier. Le 21 février 1992, la Commission a publié deux propositions de directives sur le marché intérieur de l'électricité et du gaz.

Schématiquement, ces propositions contiennent trois orientations essentielles :

- l'abolition des droits exclusifs de production d'électricité et de construction de lignes électriques et de gazoducs ;

- la mise en oeuvre de l'Unbundling qui est la séparation de la gestion et de la comptabilité des diverses activités (production, transmission, distribution) des entreprises intégrées comme Electricité de France (EDF) ou Gaz de France (GDF) ;

- l'accès des tiers au réseau (ATR) : les compagnies de transmission et de distribution seraient tenues d'offrir, contre une rémunération raisonnable, l'accès à leur réseau à certaines entités éligibles, dans la mesure où une capacité de transmission ou de distribution est disponible. L'ATR ne concernerait dans un premier temps que les entreprises grandes consommatrices d'énergie et les distributeurs d'une certaine taille. Il serait ensuite élargi.

Parallèlement à ces propositions de directives, la Commission a entamé depuis 1991 des actions en manquement contre plusieurs Etats membres pour les contraindre à abolir les monopoles d'importation et d'exportation d'électricité et de gaz naturel. Après avoir mis ces Etats en demeure de supprimer ces monopoles, la Commission peut maintenant saisir la Cour de Justice des Communautés européennes. Il semble qu'elle ait pour l'instant renoncé à le faire dans l'attente de l'issue des propositions de directives sur le marché intérieur de l'électricité et du gaz.

Les propositions de directives ont été repoussées à deux reprises par le Conseil des ministres, la plupart des Etats y étant hostiles. Le Parlement européen s'est saisi du dossier et M. Claude DESAMA, président de la commission de l'énergie, de la recherche et de la technologie a rédigé un rapport qui sera présenté lors de la session plénière d'octobre et pourrait servir de base à de nouvelles propositions de la Commission.

Ce texte fait l'objet de discussions difficiles au sein même de la commission de l'énergie du Parlement européen.

Le rapport de M. DESAMA formule de nombreuses objections aux propositions de la Commission et précise notamment : *«sauf à risquer un dérèglement du système énergétique, il faut maintenir les trois piliers de la sagesse économique : la possibilité de conclure des contrats à long terme, un volume de demande captive suffisant, la capacité d'assumer les missions de service public».*

M. DESAMA propose une période de transition pendant laquelle la Communauté et les Etats membres prendraient des mesures d'harmonisation. L'ATR pourrait être envisagé pour les Etats qui le souhaitent.

• Des propositions dangereuses

L'électricité et le gaz constituent des services publics très particuliers, compte tenu des problèmes de sécurité et de souveraineté qu'ils posent. Les propositions de la Commission remettent en cause le système développé en France, sans que la médiocrité de celui-ci soit démontrée.

Il convient d'abord de souligner que la politique énergétique est une prérogative des Etats membres. La France mène depuis de nombreuses années une politique d'indépendance énergétique qui repose largement sur l'énergie nucléaire. Les propositions de la Commission risquent de remettre en cause ce système qui donne largement satisfaction aux usagers. Rien ne permet de penser que les propositions de la Commission apporteront une quelconque amélioration au service public énergétique français.

Dans le secteur de l'électricité, l'introduction de la concurrence à travers l'ATR conduira les producteurs à choisir des investissements rapidement rentables. Cela va contre la stratégie d'investissements à long terme entreprise par la France depuis longtemps.

Par ailleurs, l'ATR risque d'entraîner une déperéation des tarifs. Les consommateurs éligibles à l'ATR pourront négocier des tarifs avantageux, tandis que les petits consommateurs risquent de supporter le coût de cette concurrence. De même, les zones les plus difficiles d'accès du territoire risquent de subir à terme les conséquences de cette libéralisation.

Enfin, la politique énergétique est une prérogative de l'Etat souverain et ne doit pas être remise en cause par une multiplication des acteurs sur le marché. Pour toutes ces raisons, l'ATR ne saurait être accepté.

En revanche, le monopole de la production peut être aménagé sauf dans le cas des centrales nucléaires qui doivent rester sous le contrôle de l'Etat pour des raisons de sécurité. Un aménagement de ce monopole peut permettre le développement de la cogénération.

Dans le secteur du gaz, le problème essentiel est celui de la sécurité d'approvisionnement. A l'heure actuelle, la plupart des pays européens sont dotés d'un ou deux importateurs qui négocient avec les pays producteurs. Les contrats négociés le sont généralement à long terme. L'ATR favorisera l'établissement de courants directs entre certains gros consommateurs et les producteurs.

Or, les producteurs sont peu nombreux ; il est donc important que la force d'achat soit elle aussi concentrée pour une négociation favorable des contrats. L'introduction de l'ATR menacerait immédiatement l'application des contrats à long terme déjà conclus et serait génératrice de difficultés contentieuses. De plus, si les opérateurs gaziers n'ont plus la certitude du placement du gaz sur le marché final, ils ne pourront plus envisager des investissements pourtant nécessaires. Ainsi, la mise en exploitation du gisement norvégien du Troll a coûté 50 milliards de francs et a nécessité l'engagement de plusieurs compagnies.

En définitive, l'ATR permettra peut-être un approvisionnement à de meilleures conditions pour quelques très gros consommateurs, mais ce gain se fera au détriment des autres et en négligeant la sécurité d'approvisionnement.

La libéralisation des marchés de l'électricité et du gaz présente donc des risques multiples, pour un bénéfice seulement supposé. Il existe d'autres priorités et la Commission devrait davantage favoriser la coopération entre opérateurs pour la réalisation des grands réseaux et une harmonisation technique plus poussée.

A l'évidence, les propositions de la Commission ne peuvent donc être acceptées en l'état.

*

* *

En définitive, l'action communautaire en matière de services publics nécessite de la part du Gouvernement et du Parlement une particulière vigilance à plusieurs égards :

- **au moment où l'on insiste sur la nécessité de combler le déficit démocratique dans la Communauté, l'avenir des services publics, auxquels sont attachés les citoyens utilisateurs et l'ensemble des personnels qui les font vivre, ne saurait être défini de manière unilatérale par un seul organe. Il semble nécessaire, à l'occasion de la conférence interinstitutionnelle de 1996, de réviser l'article 30-3 du Traité de Rome afin que les instances disposant d'une légitimité démocratique - Parlement européen et Conseil des ministres - soient toujours associées au processus législatif ;**

- **l'introduction de la concurrence dans les services publics n'est possible que si elle ne remet en cause ni la sécurité et la qualité du service, ni la présence de ces services publics sur l'ensemble du territoire ;**
- **enfin, les instances communautaires devraient faire porter l'essentiel de leurs efforts sur la réalisation des réseaux transeuropéens qui constituent un enjeu capital pour l'avenir de l'Europe.**

IV - LES TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION

M. Jacques OUDIN a présenté son rapport lors de la réunion de la délégation tenue le 5 octobre 1993.

Au cours du débat qui a suivi, **M. Louis PERREIN** a indiqué qu'il partageait dans leurs grandes lignes les orientations du rapporteur et appréciait particulièrement son refus du dogmatisme et sa recherche de pragmatisme. Il a fait valoir que le Gouvernement français avait parfois, lui aussi, des responsabilités dans la déstabilisation des services publics. Il a ainsi estimé que le projet de loi de finances pour 1994 ne respectait pas les engagements pris par l'État en 1990 à propos de La Poste. Il est en outre opposé aux prélèvements pratiqués par l'État sur cette entreprise publique. A propos des télécommunications, **M. PERREIN** a souhaité que l'ouverture des réseaux s'accompagne toujours d'une compensation financière prenant en compte les investissements qui ont été nécessaires à la réalisation du réseau ainsi que les investissements futurs.

M. Jacques OUDIN, rapporteur, lui a répondu qu'il était indispensable que l'accès des tiers au réseau s'accompagne de compensations permettant le bon accomplissement de la mission de service public.

M. André ROUVIÈRE a souligné qu'il y avait une contradiction entre la volonté de la Commission de faire prévaloir la concurrence dans tous les domaines et son souhait d'appliquer le principe de subsidiarité. Il a de plus estimé que la concurrence ne devait pas s'exercer sans limites

M. Jacques OUDIN, rapporteur, a alors indiqué que la notion de concurrence permettait en effet à la Commission d'intervenir dans tous les secteurs.

M. Maurice BLIN a fait valoir que le débat sur les mérites du mode de gestion public et du mode de gestion privé n'était pas nouveau et était loin d'être clos. Il a demandé si certaines critiques de la Commission à l'égard des services publics, tels qu'ils existent aujourd'hui, n'étaient pas justifiées. Il a également noté que le changement de commissaire chargé de la concurrence avait permis un assouplissement de cette politique.

M. Maurice BLIN a regretté que le rapporteur n'ait pas évoqué les problèmes qui se posent dans le secteur de l'aviation civile où une concurrence acharnée conduit les entreprises européennes à conclure individuellement des contrats avec des compagnies non

européennes. Il s'est enfin demandé si, au nom du principe de subsidiarité, on ne risquait pas de priver la Communauté de toute compétence et a interrogé le rapporteur sur les modalités de la réforme de l'article 90-3 du Traité de Rome qu'il proposait.

En réponse, M. Jacques OUDIN, rapporteur, a fait valoir que la Commission trouvait toujours, quel que soit le secteur, moins d'avantages au système existant qu'à un système libéralisé mais que, malgré ses demandes répétées, aucune analyse économique sérieuse ne lui avait été fournie à l'appui de cette thèse. Il a remarqué que les critiques des gouvernements et des entreprises, ainsi que le changement de commissaire chargé de la concurrence, avaient contribué à apaiser les esprits et que les initiatives des Conseils européens d'Edimbourg et Copenhague avaient permis de centrer l'action de la Communauté sur la réalisation des réseaux transeuropéens.

A propos de la subsidiarité, le rapporteur a estimé que le fonctionnement interne des services publics n'était pas du ressort communautaire, la Communauté devant se consacrer à tous les aspects des relations entre Etats (harmonisation, structures communes).

M. Jacques OUDIN, rapporteur, a également indiqué que la réforme de l'article 90-3 du Traité de Rome qu'il proposait, avait pour objet d'associer de manière systématique le Parlement européen et le Conseil des ministres, organes dotés d'une légitimité démocratique, au processus législatif.

En conclusion, le rapporteur a fait valoir que la Commission des Communautés critiquait systématiquement le monopole national tout en faisant l'éloge d'un service universel, dont elle n'expliquait jamais comment il serait financé. Il a exprimé la crainte que cette volonté d'éclatement des services publics nationaux conduise à l'apparition de nouveaux services publics au niveau européen.

La délégation a ensuite adopté le présent rapport à l'unanimité.

ENTRETIENS DU RAPPORTEUR

A Paris

M. Jean BERGOUGNOUX, directeur général d'EDF

M. Michel COMBES, conseiller technique au ministère de l'équipement, des transports et du tourisme

M. Yves COUSQUER, président de La Poste

M. Jacques FOURNIER, président de la SNCF

M. Michel FEVE, directeur général à la SNCF

M. Claude MANDIL, directeur général de l'énergie et des matières premières au ministère de l'Industrie, des Postes et Télécommunications et du Commerce extérieur

M. Jacques MAIRE, directeur général adjoint de Gaz de France

M. Marcel ROULET, président de France Telecom

A Bruxelles (Commission des Communautés européennes)

M. Nicholas ARGYRIS, responsable de l'intégration communautaire à la direction générale de l'énergie (DG XVII)

M. Michel CARPENTIER, directeur général des télécommunications, industries de l'information et innovation (DG XIII)

M. Robert COLEMAN, directeur général des transports (DG VII)

M. Raymond SIMONNET, directeur général adjoint à la direction générale de la concurrence (DG IV)