



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 20.9.2000
COM(2000) 580 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Les services d'intérêt général en Europe

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Les services d'intérêt général en Europe

TABLE DES MATIERES

RÉSUMÉ GÉNÉRAL.....	3
1. INTRODUCTION.....	5
2. LA MISSION DES SERVICES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL.....	7
3. SERVICES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL ET MARCHÉ UNIQUE.....	9
4. EXPÉRIENCE ACQUISE EN MATIÈRE DE LIBÉRALISATION DE CERTAINS SERVICES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL.....	17
4.1. Télécommunications.....	18
4.2. Transports.....	19
4.3. Énergie.....	20
4.4. L'opinion des consommateurs sur les services d'intérêt général.....	20
5. UNE PERSPECTIVE EUROPÉENNE.....	22
5.1. Exploiter au mieux l'ouverture des marchés.....	23
5.2. Renforcer la coordination et la solidarité européennes.....	25
5.3. Autres actions communautaires en faveur des services d'intérêt général.....	25
ANNEXE I: LA SITUATION ACTUELLE DANS LES DIFFÉRENTS SECTEURS.....	28
ANNEXE II : DEFINITION DES TERMES.....	40

RÉSUMÉ GÉNÉRAL

Les services d'intérêt général sont un élément clé du modèle européen de société. Le nouvel article 16 du Traité CE confirme leur place parmi les valeurs partagées de l'Union ainsi que leur rôle dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale. Ces services contribuent également à la compétitivité de l'économie européenne et leur prestation se situe dans le cadre de marchés et de technologies en pleine évolution. La mondialisation du commerce, l'achèvement du marché intérieur et une évolution technologique rapide déterminent une pression croissante pour ouvrir de nouveaux secteurs à la concurrence. C'est dans ce contexte que le Conseil européen de Lisbonne a demandé que la Commission mette à jour sa communication de 1996 sur les services d'intérêt général en Europe.

Il relève essentiellement de la responsabilité des pouvoirs publics au niveau approprié : local, régional ou national, de définir, dans la plus grande transparence, les missions des services d'intérêt général et la manière dont ils seront accomplis. La Communauté assurera, dans l'application des règles du Traité et avec les instruments à sa disposition, que la prestation de ces services, en termes de qualité et de prix, réponde de manière optimale aux besoins des utilisateurs et des citoyens dans leur ensemble.

Certains secteurs qui, par leur dimension et leur structure de réseau, ont une dimension européenne naturelle, ont déjà donné lieu à une action communautaire. La communication présente les informations actuellement disponibles sur l'impact positif de cette action quant à l'accessibilité, la qualité et l'abordabilité des services d'intérêt général dans les secteurs concernés.

L'expérience acquise jusqu'ici confirme également la compatibilité complète entre, d'une part, le respect des règles du Traité sur la concurrence et le marché intérieur et, d'autre part, le maintien d'un niveau élevé dans la prestation des services d'intérêt général. Dans certaines circonstances, notamment lorsque les seules forces du marché n'aboutissent pas à une fourniture satisfaisante de ces services, les pouvoirs publics peuvent confier à certains opérateurs de services des obligations d'intérêt général et, le cas échéant, leur accorder des droits spéciaux ou exclusifs et/ou mettre en place un mécanisme de financement.

Les États membres et les prestataires concernés exigent un haut niveau de sécurité juridique. La communication clarifie à la fois le champ et les critères d'application des règles du marché intérieur et de la concurrence. Tout d'abord, ces règles s'appliquent seulement dans la mesure où les activités concernées sont des activités économiques qui touchent le commerce entre les États membres. Lorsque les règles s'appliquent, la compatibilité avec ces règles est basée sur trois principes :

- neutralité en ce qui concerne la propriété publique ou privée des entreprises;
- liberté des États membres de définir les services d'intérêt général, la seule limite étant le contrôle effectué pour vérifier s'il n'y a pas d'erreur manifeste;
- proportionnalité, exigeant que les restrictions de concurrence et les limitations des libertés du Marché unique ne dépassent pas ce qui est nécessaire pour garantir l'accomplissement efficace de la mission.

La Commission continuera à fournir des clarifications supplémentaires au fur et à mesure des changements de contexte et de l'enrichissement de sa propre expérience quant à l'application des règles du marché intérieur et de la concurrence.

La communication donne également des perspectives sur la façon dont la Communauté peut développer, sur la base de l'article 16 et en partenariat avec les administrations locales, régionales et nationales, une politique pro-active au niveau européen afin d'assurer à tous les citoyens européens un accès aux meilleurs services.

1. INTRODUCTION

1. En 1996, la Commission a présenté une communication sur les services d'intérêt général en Europe¹, dans laquelle elle soulignait l'importance des missions d'intérêt général pour la réalisation des objectifs fondamentaux de l'Union européenne. Elle préconisait l'insertion dans le traité CE d'une référence à ces services. La définition des termes,² les idées et les objectifs exposés dans la communication de 1996 à propos du rôle futur de ces services dans le cadre du marché unique, demeurent toujours valables. La présente communication est une mise à jour de celle de 1996.
2. Depuis l'adoption de la première communication, la situation a évolué à plusieurs égards. Comme la Commission l'avait proposé, le traité d'Amsterdam comporte une référence au rôle des services d'intérêt général. Le nouvel article 16 du traité CE reconnaît le caractère fondamental des valeurs qui sous-tendent ces services et la nécessité, pour la Communauté, de tenir pleinement compte de leur fonction lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de l'ensemble de ses politiques, puisqu'il en fait l'un des principes du traité:

“Sans préjudice des articles 73, 86 et 87, et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, la Communauté et ses États membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application du présent traité, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions”.
3. La communication de 1996 précisait que, de l'avis de la Commission, loin d'être incompatibles, les services d'intérêt économique général, le marché intérieur et la politique de concurrence de la Communauté étaient au contraire complémentaires pour la poursuite des objectifs fondamentaux du traité. Leur interaction doit profiter à chaque citoyen et à la société dans son ensemble.
4. Depuis 1996, les marchés, la technologie et les besoins des utilisateurs ont continué à évoluer rapidement. On a acquis de l'expérience dans ces secteurs, qui étaient alors en cours de libéralisation dans le cadre du programme du marché intérieur. La libéralisation s'est poursuivie à l'échelon communautaire, en garantissant et parfois en améliorant le niveau de qualité et de protection des usagers. À mesure que le marché intérieur progressait, de nouvelles questions se sont posées à propos de la délimitation de certains services qui étaient autrefois fournis essentiellement sur une base non concurrentielle, mais qui désormais attirent ou pourraient attirer la concurrence. En outre, avec le progrès technique et, en particulier, avec l'avènement de la société de l'information, force est de conclure que l'approche territoriale de certains de ces services est dépassée et que ces derniers doivent être envisagés dans une optique transfrontalière.

¹ JO C 281 du 26.9.1996, p. 3.

² Voir annexe II

5. En dépit des effets positifs de la libéralisation, les services d'intérêt général et l'action communautaire continuent à susciter des interrogations. Face à l'évolution technologique, au cadre réglementaire général, ainsi qu'à l'évolution des besoins des consommateurs, l'une des craintes exprimées par les citoyens concerne le risque de dégradation de la qualité des services d'intérêt général. Sur cette base, les prestataires traditionnels et les pouvoirs publics qui les soutiennent affirment que l'application du droit communautaire pourrait mettre en péril les structures des prestations de ce type de services, qui ont prouvé leur utilité depuis longtemps, et avec elles la qualité des services au public. Les prestataires concurrents du secteur privé affirment quant à eux que les accords existants favorisent de façon déloyale l'organisme chargé par les pouvoirs publics de la fourniture de ces services et constituent une infraction au droit communautaire.
6. Dans ce contexte et à la demande du Conseil européen de Lisbonne, réitérée par celui de Feira, la Commission a entrepris de mettre à jour sa communication de 1996. L'objectif est double:
- clarifier davantage le rôle respectif des différents niveaux d'autorité publique et les dispositions relatives à la concurrence et au marché intérieur qui s'appliquent aux services d'intérêt général de manière à satisfaire la demande des opérateurs en faveur d'une plus grande sécurité juridique; le champ d'application des règles relatives aux aides d'État est un important sujet de préoccupation;
 - développer le cadre européen pour le bon fonctionnement des services d'intérêt général où les autorités nationales, locales et régionales ainsi que la Communauté ont leur rôle à jouer conformément à l'Article 16 du traité CE.
7. La communication comprend plusieurs sections. Dans la section 2, la Commission expose sa vision de la mission des services d'intérêt général. La section 3 apporte des clarifications sur l'application des règles de concurrence et des règles relatives au marché unique aux services d'intérêt général. La section 4 présente certains résultats préliminaires qui ressortent de l'expérience acquise dans l'application du principe du service universel dans les secteurs libéralisés, dans le cadre du programme relatif au marché unique. Des informations complémentaires sur la situation des différents secteurs sont données dans l'annexe I. La section 5 propose des orientations quant aux actions supplémentaires qui pourraient être entreprises afin d'améliorer la qualité et l'efficacité des prestations de services d'intérêt général, en tant qu'élément clé du modèle de société européen.

2. LA MISSION DES SERVICES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

8. L'intérêt des citoyens est au cœur de la politique communautaire en matière de services d'intérêt général. Ces derniers contribuent dans une large mesure à la compétitivité de l'industrie européenne et à la cohésion économique, sociale et territoriale. En tant qu'utilisateurs de ces services, les citoyens européens attendent désormais des services de qualité à des prix abordables. Ce sont donc les utilisateurs et leurs besoins qui sont au centre de l'action publique dans ce domaine. La Communauté protège les objectifs d'intérêt général et la mission de service public.
9. Pour que les pouvoirs publics concernés puissent remplir leur mission, il est nécessaire qu'ils agissent dans le cadre d'une totale transparence, en définissant avec une certaine précision les besoins des usagers pour lesquels les services d'intérêt général ont été créés, l'entité qui est chargée de déterminer les obligations qui en découlent et de veiller à leur respect, ainsi que la manière dont ces obligations devront être remplies. Des mesures doivent être prises au niveau adéquat, qu'il soit communautaire, national, régional ou local, afin de définir les critères applicables aux services d'intérêt général. Il faut assurer une synergie et une cohérence de ces mesures.
10. Les besoins des utilisateurs doivent être définis de façon large. Ceux des consommateurs jouent de toute évidence un rôle important. À la base de leurs besoins se trouvent la garantie d'accès universel, une qualité élevée et des prix abordables. Les entreprises, et notamment les PME, comptent aussi parmi les principaux utilisateurs des services d'intérêt général dont les besoins doivent être satisfaits. Le champ des préoccupations des citoyens est également plus vaste. Ceux-ci souhaitent notamment:
 - un niveau élevé de protection de l'environnement;
 - la prise en compte des besoins spécifiques de certaines catégories de la population, telles que les personnes handicapées et les personnes à bas revenus;
 - une couverture territoriale complète, y compris dans des zones éloignées ou inaccessibles, pour les services essentiels.
11. Un certain nombre de principes peuvent aider à définir les besoins des utilisateurs en matière de services d'intérêt général, parmi lesquels:
 - une définition claire des obligations fondamentales destinées à garantir la prestation d'un service de bonne qualité, des niveaux élevés en matière de santé publique et la sécurité physique des services;
 - une transparence totale, notamment sur les tarifs, les clauses contractuelles, le choix et le financement des prestataires;
 - le choix du service et, le cas échéant, du prestataire, et une concurrence effective entre prestataires;

- l'existence, si nécessaire, d'organes de réglementation indépendants des opérateurs et de voies de recours sous forme de mécanismes de traitement des plaintes et de règlement des litiges.

Ils peuvent aussi inclure une représentation et la participation active des usagers dans la définition des services et le choix des formes de paiement.

12. Les prestataires de services d'intérêt général jouent eux aussi un rôle important et, grâce à leur longue expérience en matière de satisfaction des besoins des usagers, ils peuvent beaucoup contribuer au développement de ces services. Des consultations adéquates doivent donc également être engagées avec eux, parallèlement à celles qui auront lieu avec les utilisateurs³. Toutefois, lors de ces consultations, les pouvoirs publics devront opérer une nette distinction entre les besoins des usagers et ceux des fournisseurs.
13. Les pouvoirs publics sont confrontés à la question de savoir comment faire en sorte que les missions qu'ils assignent aux services d'intérêt général soient exécutées de façon à garantir un haut niveau de qualité et une efficacité maximum. Ces missions peuvent être remplies de plusieurs manières. Le choix peut être opéré en tenant notamment compte:
 - des caractéristiques techniques et économiques du service en question;
 - des besoins spécifiques des usagers;
 - des spécificités culturelles et historiques de l'État membre concerné.

Le choix de moyens différents pour des services différents - voire pour un même service lorsque les circonstances varient d'un État membre à l'autre ou à l'intérieur d'un même État membre - ne devrait donc pas être considéré comme contradictoire, mais au contraire comme un gage essentiel d'efficacité.

³ La CES et la CEEP ont proposé une charte des services d'intérêt général qui représente une contribution importante au débat actuel sur l'avenir des services d'intérêt général

3. SERVICES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL ET MARCHÉ UNIQUE

14. Les services d'intérêt économique général sont différents des services ordinaires dans la mesure où les pouvoirs publics considèrent que leur fourniture est une nécessité, même quand le marché n'est pas suffisamment favorable à la prestation de ces services. Cela ne veut pas dire que, dans bien des cas, le marché ne soit pas le meilleur mécanisme pour fournir ces services. Nombre de besoins fondamentaux, tels que l'alimentation, l'habillement ou le logement, sont satisfaits exclusivement ou majoritairement par le marché. Toutefois, si les pouvoirs publics estiment que certains services sont d'intérêt général et que les mécanismes du marché pourraient ne pas être à même d'assurer une fourniture satisfaisante de ces services, ils peuvent établir un certain nombre de prestations de services spécifiques destinées à répondre à ces besoins sous forme d'obligations de services d'intérêt général. L'exécution de ces obligations peut impliquer, mais pas nécessairement, l'octroi de droits spéciaux ou exclusifs, ou encore des mécanismes de financement particuliers. La définition d'une mission d'intérêt général donnée et du service nécessaire pour que cette mission soit remplie ne doit pas impliquer nécessairement un mode particulier de prestation du service en question. Le cas le plus classique est l'obligation de service universel⁴, c'est-à-dire l'obligation de fournir un service déterminé sur l'ensemble du territoire d'un pays à des prix abordables et à des conditions de qualité similaires, quelle que soit la rentabilité des opérations considérées individuellement.
15. Les pouvoirs publics peuvent décider d'imposer des obligations de service public à l'ensemble des opérateurs d'un marché donné ou, dans certains cas, de désigner un seul opérateur, ou un nombre limité d'opérateurs, auxquels ils imposent des obligations spécifiques, sans leur accorder de droits spéciaux ou exclusifs. Ce faisant, on favorise la concurrence le plus possible, et les usagers conservent une très grande liberté quant au choix du prestataire. Lorsqu'un opérateur ou un nombre limité de tous les opérateurs concurrents sur un marché donné sont tenus par des obligations de service public tandis que d'autres n'y sont pas soumis, il peut être justifié de faire participer tous les opérateurs présents sur ce marché au financement des coûts nets supplémentaires engendrés par le service d'intérêt général considéré, au moyen d'un système de redevances supplémentaires ou d'un fonds pour le service public. Dans une telle situation, il est important que la part supportée par une entreprise soit proportionnelle à son activité sur le marché et nettement distincte des autres charges qu'elle doit supporter dans l'exercice normal de son activité.
16. C'est ainsi que la téléphonie vocale publique est aujourd'hui fournie dans l'ensemble de la Communauté, dans le cadre des obligations de service universel définies dans la législation communautaire, alors même que le secteur des

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

télécommunications a été complètement libéralisé en 1998. D'ailleurs, les décisions prises au début des années 90 en vue d'une libéralisation graduelle du secteur étaient elles-mêmes le reflet de l'évolution du marché et des technologies, remettant en cause le maintien de droits spéciaux ou exclusifs dans ce secteur en tant que moyen efficace et proportionné d'assurer aux opérateurs le niveau de recettes nécessaire à la fourniture d'un service universel. Sur un marché concurrentiel, le cadre communautaire permettait aux États membres de mettre en place des mécanismes de partage des coûts de prestation du service universel défini au niveau communautaire. La plupart des États membres n'ont cependant pas jugé nécessaire de mettre en œuvre ces mécanismes, étant donné la relative faiblesse des coûts en jeu.

17. Toutefois, certains services d'intérêt général ne peuvent être fournis par une pluralité de prestataires, par exemple lorsqu'un seul prestataire peut être économiquement viable. Dans ce cas, les pouvoirs publics accordent généralement des droits spéciaux ou exclusifs, sous forme de concessions, pour la prestation du service d'intérêt général en question pour des périodes déterminées, par l'intermédiaire d'appels d'offres. La concurrence qui s'exerce au moment de l'attribution du marché est censée garantir que les missions assignées à un service d'intérêt général seront remplies au moindre coût pour la collectivité.
18. Lorsqu'aucune de ces deux solutions ne permet d'accomplir de façon satisfaisante la mission d'intérêt général, il peut s'avérer nécessaire de confier l'obligation de service public concernée à un seul opérateur, ou à un nombre limité d'opérateurs, et de leur accorder ou leur laisser le bénéfice de droits spéciaux ou exclusifs. Dans ces conditions, ainsi que dans la situation décrite ci-dessus où les droits exclusifs sont octroyés dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres, les pouvoirs publics peuvent assurer un financement adéquat qui permet aux opérateurs chargés du service public de s'acquitter de cette mission.
19. Le respect des dispositions du traité CE et notamment de celles qui concernent la concurrence et le marché intérieur est totalement compatible avec la prestation de services d'intérêt général. L'article 86 du traité, et notamment son paragraphe 2, constitue la disposition centrale pour la conciliation des objectifs communautaires, y compris celui de la libre concurrence et du marché intérieur, d'une part, et de l'accomplissement effectif de la mission d'intérêt économique général confiée par les pouvoirs publics, d'autre part. Le texte de cet article est le suivant:
 1. *“Les États membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'édicte ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles du présent traité, notamment à celles prévues aux articles 12 et 81 à 89 inclus.*
 2. *Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement*

en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté.

3. *La Commission veille à l'application des dispositions du présent article et adresse, en tant que de besoin, les directives ou décisions appropriées aux États membres.”*
20. Afin de comprendre comment ces dispositions affectent les mesures prises par les pouvoirs publics pour garantir que certains services soient fournis au public, il est utile de rappeler trois principes qui sont à la base de l'application de l'article 86: la neutralité, la liberté de définition et la proportionnalité.
21. La neutralité pour ce qui est de la propriété, publique ou privée, des sociétés est garantie par l'article 295 du traité CE. D'une part, la Commission ne s'occupe pas de savoir si les entreprises responsables de la prestation de services d'intérêt général devraient être publiques ou privées. Il n'est donc pas nécessaire de privatiser les entreprises publiques. D'autre part, les règles du traité, et notamment celles relatives à la concurrence et au marché intérieur, s'appliquent quel que soit le régime de propriété d'une entreprise (public ou privé).
22. La liberté de définition des États membres signifie que ceux-ci sont les premiers responsables de la définition de ce qu'ils considèrent comme étant des services d'intérêt économique général sur la base des caractéristiques spécifiques des activités. La seule limite à cette définition étant le contrôle pour vérifier pour s'il n'y a pas d'erreur manifeste. Ils peuvent accorder les droits spéciaux ou exclusifs nécessaires aux entreprises chargées de la fourniture de ces services, réglementer leurs activités et, le cas échéant, les subventionner. Dans les domaines qui ne sont pas spécifiquement couverts par le droit communautaire, les États membres bénéficient d'une latitude importante pour concevoir leurs politiques, la seule limite étant le contrôle effectué pour vérifier qu'il n'y a pas d'erreur manifeste. La responsabilité de décider quel service doit être considéré comme un service d'intérêt général et comment il doit fonctionner incombe en premier lieu à l'échelon local. Le rôle de la Commission est de garantir que les moyens employés soient compatibles avec la législation communautaire. Toutefois, dans tous les cas, pour que l'exception prévue à l'article 86, paragraphe 2, soit applicable, la mission de service public doit être clairement définie et confiée explicitement (contrats inclus)⁵ par un acte de la puissance publique. Cette obligation est nécessaire pour garantir une sécurité juridique ainsi qu'une transparence vis-à-vis des citoyens, et elle est indispensable pour que la Commission puisse vérifier si le critère de proportionnalité est respecté.
23. La proportionnalité, qui découle de l'article 86, paragraphe 2, implique que les moyens utilisés pour remplir la mission d'intérêt général ne créent pas d'inutiles distorsions commerciales. Plus particulièrement, il convient de garantir que toutes les restrictions imposées aux règles du traité CE, et notamment les restrictions de la concurrence et des libertés liées au marché intérieur, n'excèdent pas ce qui est strictement nécessaire pour garantir la bonne exécution de la

⁵ Affaire C-159/94 EDF [1997]

mission. La prestation du service d'intérêt économique général doit être assurée et les entreprises à qui la mission a été impartie doivent être en mesure de supporter la charge spécifique et les coûts nets supplémentaires qu'engendre cette mission. La Commission exerce ce contrôle de la proportionnalité, sous le contrôle juridictionnel de la Cour de justice, de façon raisonnable et réaliste, comme illustré par son recours aux pouvoirs de décision qui lui sont conférés par l'article 86, paragraphe 3⁶.

24. Les principes énoncés à l'article 86 assurent une souplesse et une adaptabilité au contexte qui permettent de tenir compte des différences de situations et d'objectifs entre États membres ainsi que des contraintes techniques, qui peuvent varier d'un secteur à l'autre.
25. L'expérience acquise en la matière fournit une typologie suffisamment large pour ce qui est des différents moyens de concilier l'intérêt général et le respect de la concurrence et du marché intérieur⁷. Ainsi qu'il a été dit ci-dessus, les États membres disposent de plusieurs possibilités pour assurer la prestation de services d'intérêt général, qui vont d'une ouverture du marché à la concurrence, en passant par l'imposition d'obligations de service public, jusqu'à l'octroi de droits spéciaux ou exclusifs à un seul opérateur, ou à un nombre limité d'opérateurs, avec ou sans mécanismes de financement.
26. En ce qui concerne plus particulièrement le financement, le Tribunal de première instance a récemment conclu que la rémunération accordée par l'État à une entreprise pour la réalisation des tâches d'intérêt général constitue une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE⁸. Dans la mesure où elle ne bénéficie pas des exemptions précitées aux articles 73 ou 87, cette aide peut toutefois être compatible avec le traité CE en vertu de l'article 86, paragraphe 2. Tel est le cas lorsque toutes les conditions prévues par cette disposition sont remplies et, en particulier, que la rémunération n'est pas supérieure aux coûts nets supplémentaires générés par la mission confiée à l'entreprise concernée. La Commission estime que lorsque la rémunération est fixée pour une période opportune, à la suite d'une procédure ouverte, transparente et non-discriminatoire cette aide peut être présumée compatible avec les règles du traité relatives aux aides d'État⁹.
27. Avant même de délimiter l'étendue de la dérogation aux règles de la concurrence et du marché intérieur prévue à l'article 86, il convient d'apprécier si ces règles communautaires sont ou non applicables. Pour le déterminer, il faut tenir compte de trois facteurs: la distinction entre activités économiques et non économiques,

⁶ Voir le Rapport annuel de la Commission sur la politique de la concurrence

⁷ Comme exemple de compatibilité du financement des services publics de la radiodiffusion avec la législation de la concurrence sur la base de l'Article 86(2) voir décision de la Commission du 24.2.1999, cas NN 70/98 *Kinderkanal and Phoenix* JO 1999 C 238/3 et la décision de la Commission du 29.9.1999, cas NN 88/98 *BBC News 24* JO 2000 C 78/6.

⁸ Affaire T-106/95, *FFSA*, Recueil 1997; affaire T-46/97, *SIC*, Recueil 2000.

⁹ Pour l'application du même principe voir le projet de loi sur les transports routiers COM(7) 2000/9 du 26 juillet 2000 et la directive sur la transparence, Directive Commission 2000/52 EC du 26 juillet 2000 amendant la directive 80/723/ECC, JO L193 du 29 juillet 2000.

les effets sur les échanges entre États membres et la politique de la Communauté à l'égard des cas d'importance mineure.

28. Les conditions énoncées à l'article 86 concernent les services d'intérêt économique général. Les règles relatives au marché intérieur et à la concurrence ne s'appliquent généralement pas aux activités non économiques et elles ne s'appliquent donc pas non plus aux services d'intérêt général relatifs à ce type d'activités. Cela signifie tout d'abord que les questions qui relèvent intrinsèquement de la prérogative de l'État (telles que la sécurité intérieure et extérieure, l'administration de la justice, la conduite des relations extérieures et les autres domaines d'exercice de la puissance publique) sont exclues de l'application des règles relatives à la concurrence et au marché intérieur. Dans ce cas, l'article 86 n'est pas applicable. C'est ainsi que la Cour de justice des Communautés européennes a estimé qu'un organisme contrôlant et supervisant l'espace aérien et percevant les redevances dues pour l'utilisation de son système de navigation aérienne¹⁰, ou encore un organisme de droit privé exerçant une surveillance antipollution dans un port de mer¹¹, exercent des pouvoirs qui sont caractéristiques de la puissance publique et qui ne sont pas de nature économique.
29. En outre, des services tels que l'éducation nationale et les régimes de base de sécurité sociale obligatoires sont également exclus de l'application des règles relatives à la concurrence et au marché intérieur. Pour ce qui est du premier, la Cour de justice a estimé que l'État, en établissant et en maintenant un tel système, n'entend pas s'engager dans des activités rémunérées, mais accomplit sa mission dans les domaines sociaux, culturel et éducatif envers sa population¹². Quant au second, la Cour de justice a jugé que les organismes chargés de la gestion des régimes de sécurité sociale imposés par l'État, tels que l'assurance-maladie obligatoire, qui reposent sur le principe de solidarité, sont à but non lucratif et dont les prestations ne sont pas proportionnelles au montant des cotisations obligatoires, remplissent exclusivement une fonction sociale et n'exercent pas une activité économique¹³.
30. Plus généralement, et conformément à la jurisprudence de la Cour de justice¹⁴, nombre d'activités exercées par des organismes dont les fonctions sont essentiellement sociales, qui ne réalisent pas de profits et n'ont pas pour objectif de pratiquer une activité industrielle ou commerciale, seront normalement exclues de l'application des règles communautaires relatives à la concurrence et au marché intérieur. Cela couvre plusieurs activités non économiques d'organismes tels que les syndicats, les partis politiques, les églises et associations religieuses, les associations de consommateurs, les sociétés savantes, les organisations caritatives ou humanitaires. Toutefois, lorsque de tels organismes, dans l'accomplissement de leur mission d'intérêt général, s'engagent dans des activités économiques, l'application des règles communautaires à ces activités économiques se fera sur la base des principes

¹⁰ Affaire C-364/92, *SAT/EUROCONTROL*, Recueil 1994.

¹¹ Affaire C-343/95, *Diego Calí*, Recueil 1997.

¹² Affaire 263/86, *Humbel*, Recueil 1988.

¹³ Affaires C-159/91 et C-160/91, *Poucet*, Recueil 1993.

¹⁴ Affaire C-109/92, *Wirth*, Recueil 1993.

énoncés dans la présente communication, en tenant compte notamment de l'environnement social et culturel dans lequel ces activités sont exercées. En outre, lorsque le droit communautaire s'appliquera à ces activités, la Commission cherchera à déterminer, à la lumière d'une réflexion d'ensemble sur l'usage de ses pouvoirs discrétionnaires, si les intérêts de la Communauté justifient qu'elle intervienne dans ces cas, dans le cadre des obligations qui lui incombent en vertu du traité CE.

31. Il convient également de souligner que le droit communautaire de la concurrence ne s'applique que lorsque les activités en cause sont susceptibles d'affecter les échanges entre États membres. De même, les règles du traité définissant la libre prestation de services ne s'appliquent pas lorsque l'ensemble des aspects de ces activités sont limités à un seul État membre.
32. En ce qui concerne les règles en matière de répression des ententes et des abus de position dominante (articles 81 et 82 du traité CE), une activité qui n'affecte le marché que de façon marginale - et cela peut être le cas pour nombre de services d'intérêt général ayant un caractère local - n'affectera normalement pas les échanges entre États membres et ne sera donc pas soumise aux règles communautaires¹⁵. Il convient également de tenir compte de la politique de la Commission de ne pas appliquer les règles de concurrence aux cas d'importance mineure, politique qu'elle a exposé en détail¹⁶. Là aussi, de nombreux services locaux sont susceptibles d'être considérés comme des cas d'importance mineure, et la Commission ne donnera pas suite aux allégations d'infraction aux règles sur la répression des ententes dans ce contexte.
33. En ce qui concerne l'appréciation au regard des règles du traité CE relatives aux aides d'État, il est vrai que des aides d'un montant relativement faible ou la petite taille de l'entreprise qui en bénéficie n'excluent pas, en tant que telles, la possibilité que les échanges intracommunautaires puissent être affectés. Toutefois, selon la jurisprudence, le critère d'affectation des échanges est seulement atteint si le bénéficiaire poursuit une activité économique impliquant des échanges entre les États membres. La Commission a donc fixé des plafonds, en dessous desquels elle considère que les règles relatives aux aides d'État ne sont pas applicables¹⁷. De ce fait, de nombreux services locaux sont susceptibles d'être exclus du champ d'application des règles sur les aides d'État.
34. En outre, le financement public de services d'intérêt économique général susceptible d'affecter les échanges doit être examiné à la lumière des

¹⁵ D'après la Cour de justice (affaires C-215/96 et C-216/96, *Bagnasco*, Recueil 1999), le commerce entre États membres est affecté dans les cas où il est possible, sur la base d'un ensemble d'éléments objectifs de droit ou de fait, d'envisager avec un degré de probabilité suffisant que le comportement en question puisse exercer une influence sur les courants d'échange entre États membres dans un sens qui pourrait nuire à la réalisation des objectifs d'un marché unique dans tous les États membres. Lors de la définition de ces critères, il faut tenir compte de la situation et de l'importance des parties sur le marché en cause.

¹⁶ Communication concernant les accords d'importance mineure qui ne sont pas visés par les dispositions de l'article 81, paragraphe 1, du traité, JO C 372 du 9.12.1997, p. 13.

¹⁷ Communication relative aux aides de minimis, JO C 68 du 6.3.1996, p. 9, qui sera remplacée par un règlement sur les aides d'État de minimis, dont un projet a été publié au JO C 89 du 28.3.2000, p. 6.

dispositions spécifiques du traité sur les aides d'État, afin de voir s'il peut néanmoins être autorisé. Outre l'exception prévue à l'article 86, paragraphe 2, et exposée ci-dessus, il existe un certain nombre d'autres dérogations à l'interdiction des aides d'État. Celles prévues à l'article 73 pour les aides au transport et à l'article 87, paragraphe 3, point d), pour les aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine, présentent un intérêt particulier¹⁸. Les conditions à remplir pour qu'une aide soit compatible au regard de l'article 87, paragraphe 3, ont été établies dans des encadrements ou lignes directrices sur les aides d'État telles que les aides aux petites et moyennes entreprises (PME)¹⁹, les aides aux entreprises dans les quartiers urbains défavorisés²⁰, les aides à l'emploi²¹ et à la formation²², les aides à finalité régionale²³ ainsi que les aides pour la protection de l'environnement²⁴ et la recherche-développement²⁵.

35. Les principes énoncés dans cette communication s'appliquent à tous les secteurs économiques. Par exemple, à la demande du Conseil européen, la Commission a adopté en 1998 un Rapport au Conseil des ministres sur les services d'intérêt économique général dans le secteur bancaire²⁶, établi sur la base des réponses à un questionnaire envoyé à tous les États membres. Les résultats de cette enquête ont fait apparaître que, pour plusieurs États membres, certains établissements de

¹⁸ Pour pouvoir bénéficier de la dérogation à l'interdiction générale des aides d'État prévue à l'article 87, paragraphe 3, point d), l'aide doit être utilisée à des fins culturelles, par exemple la production cinématographique. Voir à cet égard la décision de la Commission du 29 juillet 1998 de ne pas soulever d'objection au régime français de soutien à la production cinématographique (N 3/98, JO 1998 C 279) et les décisions ultérieures de ne pas soulever d'objection à l'encontre de systèmes de soutien à la production cinématographique en Allemagne (Fédération) (N4/1998, décision du 21 avril 1999, JO 1999 C 272/4) en Irlande (N 237/2000, décision du 28 juin 2000, pas encore publiée dans le JO), aux Pays-Bas (N 486/1997, décision du 25 novembre 1998, JO 1999 C 120/2) et en Suède (N 748/1999, décision du 2 février 2000, JO 2000 C 134/3). Ainsi qu'il ressort de ces décisions, l'article 87, paragraphe 3, point d), autorise l'octroi d'aides à la production de films en fonction des circonstances propres à chaque État membre, et permet notamment une certaine souplesse dans l'appréciation des aides accordées à des films difficiles et à petit budget. En attendant l'issue du réexamen des systèmes de soutien appliqués dans les autres États membres, la Commission évaluera la nécessité de définir un cadre plus précis. Cette évaluation sera menée en liaison étroite avec les États membres (voir la communication de la Commission du 14 décembre 1999, "Principes et lignes directrices de la politique audiovisuelle de la Communauté à l'ère numérique", COM(1999) 657 final.

¹⁹ Encadrement des aides d'État aux PME, JO C 213 du 23.7.1996, p. 4, qui sera remplacé par un règlement d'exemption par catégorie. Règlement sur les aides d'État aux PME, projet publié au JO C 89 du 28.3.2000, p. 15.

²⁰ Encadrement des aides d'État aux entreprises dans les quartiers urbains défavorisés, JO C 146 du 14.5.1997, p. 6.

²¹ Lignes directrices concernant les aides à l'emploi, JO C 334 du 12.12.1995, p. 4.

²² Encadrement des aides à la formation, JO C 343 du 11.11.1998, p. 10, qui sera remplacé par un règlement d'exemption par catégorie pour les aides d'État à la formation, projet publié dans le JO C 89 du 28.3.2000.

²³ Lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale, JO C 74 du 10.3.1998, p. 9.

²⁴ Encadrement communautaire des aides d'État pour la protection de l'environnement, JO C 72 du 10.3.1994, p. 3.

²⁵ Encadrement communautaire des aides d'État à la recherche et au développement, JO C 45 du 17.2.1996, p. 5.

²⁶ Rapport de la Commission au Conseil des ministres, "Services d'intérêt économique général dans le secteur bancaire", adopté par la Commission le 17 juin 1998 et présenté au Conseil ECOFIN le 23 novembre 1998.

crédit accomplissent des missions particulières qui constituent des services d'intérêt économique général. Ces missions sont essentiellement le développement des petites et moyennes entreprises, l'octroi ou le cautionnement de crédits à l'exportation, l'octroi de prêts pour la construction de logements sociaux, les prêts aux communes, le financement de projets d'infrastructure et le développement régional. Deux États membres estiment que la fourniture, par une certaine catégorie d'établissements de crédit, d'une infrastructure financière qui couvre l'ensemble du territoire, comme mentionné ci-dessus au paragraphe 10, est un service d'intérêt économique général. Le rapport conclut en disant que la compatibilité avec l'article 86, paragraphe 2, du traité CE de chacun de ces régimes et de chacune de ces missions doit faire l'objet d'un examen cas par cas.

36. Finalement, à mesure que les technologies et les marchés évoluent, les pouvoirs publics et les opérateurs se heurtent à de nouvelles incertitudes en ce qui concerne l'application du droit communautaire à leurs activités. La Commission continuera par conséquent à réfléchir à la manière dont elle pourrait utiliser au mieux les instruments à sa disposition pour renforcer la sécurité juridique. Une fois qu'elle aura acquis l'expérience pour faire face aux nouvelles situations survenant dans le domaine des services d'intérêt général, la Commission devra s'efforcer de clarifier de manière plus approfondie l'étendue de l'application et le critère de compatibilité avec les règles communautaires. Cette clarification sera effectuée, conformément aux pratiques établies, après une étroite consultation des États-membres. Parmi les instruments pour y parvenir, on peut citer les communications, les lignes directrices et les règlements d'exemption par catégorie.

4. EXPÉRIENCE ACQUISE EN MATIÈRE DE LIBÉRALISATION DE CERTAINS SERVICES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

37. Au moment où la communication de 1996 a été adoptée, la libéralisation de plusieurs grands services d'intérêt général avait été décidée dans le cadre du programme sur le marché unique, mais il était encore trop tôt pour en déterminer les effets en termes de qualité, de prix et de disponibilité. Dans certains secteurs, notamment celui des télécommunications, ce n'est plus le cas. D'une manière générale, toutefois, on manque encore de données fiables et suffisamment récentes sur les principaux paramètres qui permettraient d'évaluer l'expérience acquise avec ces services. Les informations les plus exhaustives actuellement disponibles portent sur le secteur des télécommunications, suivi par celui des transports aériens. Dans le domaine de l'énergie, on dispose de données abondantes sur les niveaux de prix, et la Commission vient de lancer une étude, sur la base des travaux déjà entrepris par Eurostat pour assurer une surveillance continue des indicateurs de concurrence, c'est-à-dire un certain nombre de facteurs indiquant le niveau réel de la concurrence sur le marché. En outre, la Commission a déjà reçu des réponses des États membres concernant les niveaux et les objectifs de service public dans les secteurs du gaz et de l'électricité. Elle prépare sur cette base une communication qui servira d'instrument de référence pour maintenir et relever le niveau du service public.
38. Compte tenu des informations actuellement disponibles, la libéralisation des services entreprise dans le cadre du programme sur le marché unique semble avoir eu un impact positif sur la disponibilité, la qualité et le prix des services d'intérêt général. Toutefois, cela ne veut pas dire que ces services fonctionnent nécessairement de façon satisfaisante. En effet, d'autres facteurs entrent en ligne de compte, tels que le prix des équipements nécessaires pour être connecté, les engorgements ou diverses pratiques anticoncurrentielles qui n'ont pas encore pu être traitées de façon adéquate, ou encore l'absence de mécanismes de recours effectifs pour les utilisateurs en cas de dysfonctionnement des services. De ce fait, les différentes couches de la société et les différentes parties de la Communauté n'ont pas encore pu toutes recueillir pleinement les fruits de la libéralisation.
39. Le service universel, et notamment la définition des obligations de service universel, doit accompagner la libéralisation des secteurs de services dans l'Union européenne, tels que celui des télécommunications. La définition et la garantie d'un service universel permettent le maintien pour tous les utilisateurs et tous les consommateurs de l'accessibilité et de la qualité des services pendant le processus de passage d'une situation de prestation de services sous monopole à celle de marchés ouverts à la concurrence. Le service universel, dans un environnement de marchés des télécommunications ouverts et concurrentiels, se définit comme un ensemble minimal de services d'une qualité donnée auquel tous les utilisateurs et les consommateurs ont accès, compte tenu de circonstances nationales spécifiques, à un prix abordable. Ces dispositions serviront de base à des améliorations en termes de qualité et de prix du service résultant du jeu de la concurrence.

4.1. Télécommunications

40. Le service universel tel qu'il est défini à l'heure actuelle dans la législation communautaire comprend la fourniture de téléphonie vocale, de télécopie et la transmission de données dans la bande vocale via des modems (c'est-à-dire accès à l'internet). Les utilisateurs doivent avoir accès à partir d'un endroit fixe aux appels internationaux et nationaux, ainsi qu'aux services d'urgence . La définition couvre également l'assistance d'un opérateur, les services d'annuaires, les téléphones publics payants et des installations spéciales pour clients handicapés ou ayant des besoins sociaux particuliers. Elle ne couvre pas la téléphonie mobile ni l'accès à large bande à l'internet.
41. En ce qui concerne la téléphonie vocale, il ressort d'une étude récente²⁷ que 96 % des ménages européens y ont accès à leur domicile. Un peu plus de la moitié des ménages restants ne sont pas intéressés ou disposent d'autres moyens d'accès. Moins de 2 % n'ont pas accès à la téléphonie vocale pour des raisons financières. Depuis le début de l'année 1998, tous les consommateurs ont bénéficié d'importantes réductions de prix: rien que la première année, les prix ont en effet diminué de 40 % à l'international, de 30 % sur le trafic longue distance et de 30 % sur les appels régionaux. Les communications locales n'ont, quant à elles, pas subi de réductions notables. En moyenne, sur la période 1997-1999, les prix ont baissé de plus de 40 % pour la clientèle des particuliers.
42. La concurrence a stimulé le développement de la téléphonie mobile. Les taux de pénétration ne cessent de grimper depuis la libéralisation (ils sont passés de 11 % à 48 % de la population). Il est intéressant de noter que les ménages à faible revenu sont plus enclins à n'utiliser que des téléphones mobiles que les ménages à plus haut revenu (6 % contre 2 %), bien que le taux global d'utilisation augmente avec les revenus. Cela montre que pour un nombre important de ménages à faible revenu, les téléphones mobiles constituent une solution de remplacement acceptable de la téléphonie fixe, même en l'absence d'obligations de service universel.
43. Comme l'accès à l'internet au moyen des téléphones mobiles de troisième génération et via la télévision rendra cet accès moins dépendant des ordinateurs (33 % des ménages dans l'Union européenne), les taux de pénétration sont appelés à progresser extrêmement rapidement au cours des cinq prochaines années.
44. En ce qui concerne la répartition géographique des services essentiels, il ne semble pas que les abonnés des zones rurales soient défavorisés. Globalement, les ménages des zones rurales disposent effectivement de plus d'équipements téléphoniques que ceux des zones urbaines. Le niveau de revenu paraît donc avoir une beaucoup plus grande influence sur les services que la distinction établie entre zones rurales et zones urbaines.

²⁷ Gallup Europe, Rapport: 'The situation of telecommunications services in the regions of the European Union', avril 2000.

4.2. TRANSPORTS

45. Le processus d'ouverture progressive du marché du transport aérien s'est achevé le 1^{er} juillet 1998. Dans la communication qu'elle a adoptée l'an dernier, la Commission a évalué les conséquences d'une décennie de libéralisation²⁸. La libéralisation des transports aériens a entraîné un accroissement du nombre des transporteurs, qui est passé de 132 en 1993 à 164 en 1998. La part de marché des transporteurs nationaux historiques n'a cessé de reculer, et le nombre de liaisons desservies par plus de deux opérateurs a triplé depuis 1992. La multiplication des tarifs promotionnels a élargi la gamme des tarifs intéressants pour les usagers. En revanche, les tarifs flexibles ont continué à augmenter. Ils sont deux fois supérieurs aux tarifs promotionnels.
46. Le degré de concurrence sur une liaison donnée a un impact sensible sur le prix des transports aériens. Le niveau des prix baisse lorsqu'un marché passe d'une situation de monopole à une situation de duopole, voire à une situation où plus de deux transporteurs sont présents. La baisse des prix en classe commerciale lorsqu'on passe d'un transporteur à trois transporteurs ou plus, atteint 10 %, alors qu'elle est de 17 % pour les tarifs en classe économique et de 24 % pour les tarifs promotionnels.
47. Un certain nombre de facteurs retardent ou réduisent l'impact de la libéralisation. L'accès aux créneaux horaires et les limites de capacité des aéroports constituent un réel problème pour les nouveaux arrivants. Les programmes de fidélisation favorisent les compagnies aériennes disposant de vastes réseaux, qui donnent aux passagers plus de chances d'accumuler et d'utiliser les points de fidélité. Cela défavorise tout particulièrement les petites compagnies aériennes rentables. Le coût élevé et la faible qualité des services d'assistance en escale ajoutent un élément de coût fixe qui réduit les possibilités, pour les nouveaux arrivants, d'exercer une concurrence par les prix. Enfin, l'engorgement et la mauvaise utilisation de l'espace aérien disponible entraînent une baisse de qualité des services et des retards de plus en plus fréquents.
48. Le fait d'imposer certaines obligations de service public aide à surmonter certaines de ces difficultés. Le choix des liaisons et les normes imposées sont soumis au contrôle de la Commission. Depuis 1993, des obligations de service public ont été imposées sur plus d'une centaine de liaisons à l'intérieur de la Communauté, essentiellement en France, en Irlande et au Portugal, mais également en Suède, en Allemagne, en Italie et au Royaume-Uni. Il est vrai toutefois que cela ne représente qu'un très faible pourcentage du total du trafic aérien de la Communauté.
49. Sous la pression du marché, la fourniture de services de transport de voyageurs dans les secteurs ferroviaire et routier traverse actuellement une période de changements importants. Plusieurs opérateurs ont commencé à jouer un rôle actif dans d'autres États membres. Parallèlement, les États membres ont commencé à ouvrir leur marché national à la concurrence. L'harmonisation d'un niveau de concurrence de base et l'imposition d'obligations minimales de

²⁸ COM(1999) 182 final du 20 mai 1999.

transparence lors de l'attribution des marchés de services ont été considérées comme nécessaires pour garantir de hauts niveaux de qualité. La Commission a proposé un nouveau cadre²⁹ qui garantira que les opérateurs du transport public seront poussés par la concurrence à offrir aux passagers un meilleur service, à maîtriser leurs coûts et à assurer un niveau de sécurité maximal.

4.3. Énergie

50. Comparativement aux télécommunications et au transport aérien, on dispose de beaucoup moins d'informations concernant l'impact de la libéralisation du secteur de l'énergie sur les services d'intérêt général. L'ouverture des secteurs du gaz et de l'électricité à la concurrence est encore trop récente pour que l'on puisse en tirer des conclusions. Dans la plupart des pays, à l'exception de la Belgique, du Danemark et de l'Irlande, les ménages de l'Union européenne ont bénéficié, entre juillet 1996 et janvier 2000, d'une baisse des prix de 5,2 % en moyenne. Les petites entreprises ont bénéficié de réductions plus importantes, 7,9 % en moyenne, bien que l'on enregistre des augmentations substantielles au Danemark et en Grèce.

4.4. L'opinion des consommateurs sur les services d'intérêt général

51. Dans le cadre des sondages d'opinion entrepris pour l'Eurobaromètre³⁰, un certain nombre de questions ont été posées aux ménages afin de connaître leur opinion sur certains services d'intérêt général. Cette enquête complète les données plus détaillées recueillies lors de l'enquête menée auprès de la clientèle privée des télécommunications et mentionnée ci-dessus. Les résultats sont intéressants, parce qu'ils permettent de faire une comparaison entre différents types de services. Toutefois, il n'est pas possible de savoir comment les services ont évolué avec le temps. Des différences notables entre États membres dans la nature des réponses fournies sembleraient indiquer que les attentes concernant les services constituent un déterminant important du niveau de satisfaction. Pour cette raison, les comparaisons entre les différents types de services sont probablement plus éclairantes que la valeur absolue des réponses.

52. La satisfaction des consommateurs sur un certain nombre de paramètres (accès, prix, qualité, informations disponibles, conditions, plaintes) a été mesurée individuellement pour un panier déterminé de services, comprenant la téléphonie, l'électricité, le gaz, l'eau, les services postaux, les transports urbains et les services ferroviaires interurbains. Tant l'accès aux différents services que leur utilisation varient considérablement. Par exemple, près de 13 % des personnes interrogées n'ont pas d'accès au gaz, près de 7 % déclarent n'avoir aucun accès aux services ferroviaires interurbains et près de 5%, aux services de transport locaux. L'électricité, la poste et l'eau constituent les services les plus proches de ce que l'on pourrait appeler une disponibilité réellement universelle. Si l'on se base sur la réponse "sans objet" aux questions suivantes, il semblerait que l'utilisation effective des services suit de très près leur disponibilité physique.

²⁹ COM(2000) 9 du 26 juillet 2000.

³⁰ Eurobaromètre 53 de juillet 2000, sur le thème "les Européens et les services d'intérêt général".

53. En termes de prix, ce sont les services postaux qui ont reçu l'appréciation la plus positive, suivis de la distribution d'eau, de gaz et d'électricité. Malgré cela, comme plus de 30 % des personnes interrogées ont considéré que les prix étaient déraisonnables ou excessifs dans chaque cas, on peut en déduire que les consommateurs sont très peu satisfaits du niveau actuel des prix. Ce sont la téléphonie et les services ferroviaires interurbains qui ont suscité le nombre le plus élevé de réponses défavorables. Les opinions sur la qualité des services sont généralement favorables, sauf pour les transports et, dans une moindre mesure, pour les services postaux. Si l'on combine les opinions des personnes interrogées sur le prix et sur la qualité, les services ferroviaires longue distance ne semblent pas être satisfaisants. Les consommateurs estiment que ce sont l'électricité, le gaz et l'eau qui répondent le mieux à leurs attentes, les réponses concernant les communications et transports locaux étant plus mitigées. Le niveau de satisfaction en ce qui concerne le traitement des plaintes est également très bas; c'est ce qui ressort du fait que pour chaque service mesuré, plus de 45 % des personnes interrogées ont accordé à ce traitement une note médiocre, voire très mauvaise.

5. UNE PERSPECTIVE EUROPÉENNE

54. La Communauté garde pour objectif de soutenir la compétitivité de l'économie européenne dans des marchés mondiaux de plus en plus ouverts, de contribuer à un niveau élevé de protection et de confiance des consommateurs en leur offrant, entre autres, un plus grand choix, une meilleure qualité et des prix plus bas, et de renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale. Les services d'intérêt général jouent un rôle capital dans la réalisation de ces objectifs. La disponibilité de services efficaces constitue une condition déterminante pour l'implantation des activités de production, compte tenu des avantages qu'en retirent tant les sociétés qui les utilisent que les travailleurs vivant dans la région concernée. L'existence d'un réseau de services d'intérêt général constitue un élément essentiel de la cohésion sociale; inversement, la disparition de ces services est le signe de la désertification d'une zone rurale ou de la dégradation d'une ville. La Communauté s'est engagée à garder intact la fonction de ces services, tout en améliorant leur efficacité.
55. En poursuivant ces buts, la Communauté prend effectivement en compte le principe de subsidiarité. Le respect de ce principe et en particulier la liberté des États membres de définir ce qui constitue un service d'intérêt général, requiert tout particulièrement un examen minutieux des rôles appropriés des différents niveaux géographiques de gouvernement dans la réglementation de tels services. La Commission élaborera de manière plus approfondie sa position sur le sujet dans le cadre du prochain Livre Blanc sur la Gouvernance.
56. Le nouvel article 16 du traité reconnaît explicitement le rôle que jouent les services d'intérêt économique général dans la promotion de la cohésion économique, sociale et territoriale et oblige la Communauté à faciliter l'accomplissement de leur mission. L'importance de ces dispositions a été soulignée par les chefs d'État et de gouvernement lors du sommet de Lisbonne, en mars 2000³¹:
- “Le Conseil européen estime qu'il est essentiel, dans le cadre du marché intérieur et d'une économie de la connaissance, de tenir pleinement compte des dispositions du traité relatives aux services d'intérêt économique général et aux entreprises chargées de la gestion de ces services.”*
57. Tant cette déclaration politique que les changements en cours montrent qu'il est nécessaire d'adopter une attitude pro-active vis-à-vis des services d'intérêt général, qui intègre l'approche fondée sur le marché unique mais aille également au-delà. Dans cette optique, la Commission, en partenariat avec les niveaux nationaux, régionaux et locaux continuera à encourager une vision européenne des services d'intérêt général, dans l'intérêt des citoyens, en agissant sur trois fronts, c'est-à-dire en exploitant au mieux l'ouverture des marchés, en renforçant la coordination et la solidarité européennes, et en développant d'autres contributions communautaires en faveur des services d'intérêt général.

³¹ Conseil européen de Lisbonne, 23-24 mars 2000, conclusions de la présidence, SN 100/00, point 19.

5.1. EXPLOITER AU MIEUX L'OUVERTURE DES MARCHES

58. L'ouverture des marchés de services économiques, notamment les services en réseau, et l'introduction concomitante d'obligations de service public ou universel doivent se faire en fonction des caractéristiques de chaque secteur, notamment du degré d'intégration du marché déjà atteint. L'objectif commun est d'œuvrer dans l'intérêt des citoyens européens en mettant en place un marché unique concurrentiel. Cet objectif a été réaffirmé avec force par le Conseil européen de Lisbonne, qui a demandé une accélération de la libéralisation dans les secteurs du gaz, de l'électricité, des transports et des services postaux, et a invité la Commission à préparer un rapport intermédiaire et à présenter des propositions en ce sens pour sa réunion du printemps 2001.
59. La Commission continuera à s'appuyer sur les principes suivants pour sa politique d'ouverture des marchés:
- recours à des outils d'évaluation pour apprécier le fonctionnement, les performances et la compétitivité des services d'intérêt général, de façon à ce que la réglementation puisse être adaptée en fonction de l'évolution technologique (qui accroît les possibilités de fourniture transfrontalière de services à l'intérieur du marché unique), des nouveaux besoins des consommateurs et des nouvelles exigences en matière d'intérêt général. Les grandes orientations des politiques économiques ainsi que le rapport sur leur mise en œuvre et la communication annuelle de la Commission "Réforme économique: rapport sur le fonctionnement des marchés des produits et capitaux de la Communauté" (rapport Cardiff)³² constituent le cadre, entre autres, d'une évaluation régulière du fonctionnement des services d'intérêt économique général dans le marché unique. Pour des secteurs particuliers, notamment celui des télécommunications, il existe des réexamens réguliers de la réforme réglementaire et de ses effets;³³ il serait bon d'étendre cette pratique à l'ensemble des secteurs pour lesquels un cadre commun a été établi au niveau communautaire³⁴;
 - maintien d'une approche progressive fondée sur l'évaluation de la réforme et des consultations avec les différentes parties concernées, y compris les consommateurs. La Commission continuera, comme elle l'a déjà fait, à préparer la modification des cadres réglementaires par le biais de la publication de livres verts³⁵, accompagnés ou complétés par d'autres consultations publiques³⁶;

³² COM(1999) 10 du 20 janvier 1999, COM(2000) 26 du 26 janvier 2000.

³³ Cinquième rapport sur la mise en œuvre de la réglementation en matière de télécommunications", COM(99) 537 du 11 novembre 1999.

³⁴ La Commission prépare actuellement un rapport sur la réforme de la réglementation et les niveaux de service dans les secteurs du gaz et de l'électricité.

³⁵ Citons quelques exemples de Livres verts: "Un réseau pour les citoyens - Comment tirer parti du potentiel des transports publics de passagers en Europe", COM(1995) 601; "Vers une tarification équitable et efficace dans les transports - Options en matière d'internalisation des coûts externes des transports dans l'Union européenne", COM(1995) 691; "Livre vert sur une politique de numérotation dans le domaine des services de télécommunications en Europe", COM(1996) 590; "Livre vert sur la convergence des secteurs des télécommunications, des médias et des

- renforcement de la transparence des activités des prestataires de services d'intérêt économique général, qu'ils soient publics ou privés, notamment en ce qui concerne d'éventuelles distorsions de concurrence. La directive de la Commission modifiant la directive sur la transparence³⁷ vise à rendre cette transparence effective en étendant les règles sur la séparation des comptes, actuellement applicables uniquement à certains secteurs, à l'ensemble des entreprises bénéficiant de droits spéciaux ou exclusifs octroyés par un État membre en vertu de l'article 86, paragraphe 1, du traité, ou des entreprises chargées de la gestion d'un service d'intérêt économique général conformément à l'article 86, paragraphe 2, du traité et recevant une aide d'État, sous quelque forme que ce soit (subvention, soutien ou compensation), liée à ce service qu'elles fournissent en plus de leurs autres activités.
60. Pour que l'économie européenne puisse tirer le meilleur profit des possibilités offertes par l'ouverture des marchés, il importe que les décisions sur les propositions présentées par la Commission soient prises dès que possible. La Commission espère que le nouveau cadre réglementaire pour les télécommunications, basé sur ses propositions de directive cadre et de quatre directives spécifiques³⁸, sera adopté au cours de l'année 2001, conformément au calendrier défini lors du Conseil européen de Lisbonne³⁹ pour l'achèvement du marché intérieur. La Commission espère également que le Conseil et le Parlement européen adopteront, dès que possible, ses propositions sur les services postaux et les transports⁴⁰.
61. Suivant le même raisonnement, et en particulier pour que les opérateurs publics et privés soient placés sur un pied d'égalité, la Commission a présenté une proposition⁴¹ qui permettrait, entre autres, d'exclure du champ d'application de la directive 93/38/CEE les secteurs ou les services auxquels elle s'applique (l'eau, l'énergie, le transport et les télécommunications) qui opèrent, dans un État membre donné, dans des conditions de concurrence effective, l'activité en question ayant été libéralisée conformément à la législation communautaire applicable. La libéralisation des télécommunications a déjà produit des effets sur l'application des règles sur les marchés publics. En vertu de dispositions

technologies de l'information, et les implications pour la réglementation - Vers une approche pour la société de l'information", COM(1997) 623.

³⁶ Voir, par exemple, la communication relative à la "Consultation publique organisée dans le cadre du projet de communication sur l'application des règles de la concurrence au secteur postal et, notamment sur l'évaluation de certaines mesures d'État relatives aux services postaux", COM(1996) 480, qui faisait suite au "Livre vert sur le développement du marché unique des services postaux", COM(1991) 476; voir aussi la communication sur les "Résultats de la consultation publique sur le réexamen 1999 du cadre des communications et lignes directrices pour le nouveau cadre réglementaire", COM(2000) 239.

³⁷ Directive 2000/52/CE du Conseil du 26 juillet 2000 modifiant la directive 80/723/CEE, JO L 193 du 29.7.2000, p. 75.

³⁸ Voir annexe.

³⁹ Conseil européen de Lisbonne, 23-24 mars 2000, conclusions de la présidence, SN 100/00, point 17.

⁴⁰ COM(2000) 319 du 30 mai 2000 et Annexe I sur les transports.

⁴¹ Proposition de directive du parlement européen et du conseil portant coordination de la procédure de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie et des transports, COM(2000) 276 du 10 mai 2000.

particulières contenues dans la directive 93/38/CEE, la Commission a déclaré dans une communication⁴² qu'elle considère la plupart des services de ce secteur à l'intérieur de l'Union européenne comme étant exclus (à quelques exceptions près) du champ d'application de ladite directive.

5.2. RENFORCER LA COORDINATION ET LA SOLIDARITE EUROPEENNES

62. Le renforcement de l'intégration dans certains secteurs implique un renforcement parallèle de la coordination européenne pour contrôler les activités des autorités de réglementation et des opérateurs. Les dispositions institutionnelles les plus appropriées seront fonction du degré d'intégration du marché concerné et des dysfonctionnements qu'il conviendra de corriger, y compris en ce qui concerne l'action des autorités nationales de réglementation.
63. Afin de faciliter l'évaluation des services d'intérêt économique général, la Commission pourrait envisager d'autres actions destinées à faciliter un examen des résultats obtenus dans les États membres en matière de fonctionnement de ces services et d'efficacité des cadres réglementaires. Un tel examen global devrait notamment prendre en compte les interactions entre les différents réseaux d'infrastructures ainsi que les objectifs d'efficacité économique, de protection des consommateurs et de cohésion économique, sociale et territoriale.
64. La place particulière qu'occupent les services d'intérêt économique général dans les valeurs partagées de l'Union, reconnue à l'article 16 du traité, nécessite une reconnaissance concomitante du lien qui existe entre l'accès aux services d'intérêt général et la citoyenneté européenne. Si les États membres gardent une grande liberté quant aux moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs de solidarité auxquels répondent les services d'intérêt général, une conception centrale commune de ce que constitue l'intérêt général peut être nécessaire pour garantir l'attachement à l'Union. Dans son projet de charte sur les droits fondamentaux, la Commission estime que les dispositions sur l'accès aux services d'intérêt économique général constituent un pas important dans cette direction.

5.3. Autres actions communautaires en faveur des services d'intérêt général

65. L'action de la Communauté dans le domaine des services d'intérêt général va au-delà de la réalisation du marché intérieur, en fournissant des instruments pour élaborer des normes de qualité, en incluant également la coordination de l'action des autorités de réglementation et l'évaluation des opérations. Il existe d'autres instruments et d'autres actions de politique communautaire qui partagent les mêmes objectifs de protection des consommateurs, de cohésion économique, sociale et territoriale que les services d'intérêt économique général et qui peuvent aider ceux-ci à remplir leur mission. Ces actions servent à renforcer, mais aucunement à remplacer, les efforts nationaux, régionaux et locaux dans leurs domaines de compétence respectifs. Différentes mesures sont intervenues

⁴² JO C 156 du 3.6.1999, p. 3.

depuis la communication de 1996 sur les services d'intérêt général, parmi lesquelles:

- l'adoption, par la Commission et les États membres, d'un schéma de développement de l'espace communautaire qui définit le cadre et les principales options politiques pour l'aménagement du territoire européen;
- la mise en œuvre du programme de réseaux transeuropéens, conformément aux engagements pris par les chefs d'État et de gouvernement et aux lignes directrices sectorielles adoptées par le Conseil et le Parlement européen; une révision des lignes directrices pour les réseaux de transport devrait permettre de progresser dans la voie de la réalisation des objectifs définis pour ce secteur;
- l'initiative de création d'un espace européen de la recherche afin d'améliorer la coordination entre les politiques nationales et communautaires⁴³, qui comprend des aspects relatifs à la "territorialisation" des réseaux de recherche et des réseaux électroniques;
- l'adoption par la Commission du Plan d'action pour la politique des consommateurs 1999-2001, qui considère les services d'intérêt général comme étant un domaine prioritaire;
- le plan d'action eEurope intitulé "Une société de l'information pour tous", destiné à accélérer l'adoption des technologies numériques dans toute l'Europe. À cette fin, le plan d'action se concentre sur l'accès à des prix abordables, sur le développement des compétences nécessaires et sur les mesures d'encouragement de l'utilisation de l'internet (telles que les initiatives en faveur de l'enseignement en ligne, de la santé en ligne ou de l'administration en ligne).

66. La législation horizontale en matière de protection des consommateurs s'applique également à tous les services d'intérêt général. Cette législation horizontale traite de questions liées à une protection de base des consommateurs, telles que les clauses contractuelles abusives, la vente à distance, etc. Il est toutefois nécessaire de développer l'application effective et non discriminatoire de la législation horizontale et sectorielle en matière de protection des consommateurs dans toute l'Union européenne. Il faudra pour cela que toutes les entités concernées déploient des efforts systématiques, notamment par le biais d'une coopération plus étroite entre les États membres, les autorités nationales de réglementation, les prestataires de services et les représentants des consommateurs.

67. Dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce, et plus particulièrement de l'Accord général sur le commerce des services, la Communauté s'est également engagée à maintenir ses services d'intérêt économique général. Il convient de noter que cet accord préserve le droit souverain des membres de l'OMC de réglementer les activités économiques ou non économiques à

⁴³ "Vers un espace européen de la recherche", COM(2000) 6 du 18 janvier 2000.

l'intérieur de leur territoire et de garantir la réalisation des objectifs publics légitimes. Ainsi, même dans les domaines où des engagements ont été souscrits, les pays ont la possibilité de maintenir les niveaux de qualité et les objectifs sociaux qui sont à la base de leur système. Cela étant, les membres de l'OMC ne doivent pas exercer leur droit légitime d'établir un cadre réglementaire adéquat afin d'assurer le bon fonctionnement du secteur des services de manière à en faire un obstacle injustifié au commerce.

68. Les services d'intérêt général liés au bien être et à la protection sociale sont du ressort des autorités nationales ou régionales. Néanmoins, il est admis que la Commission intervienne dans ce domaine pour favoriser la coopération et la coordination. Elle a pour principal souci de promouvoir la coopération des États membres pour les questions liées à la réforme de la protection sociale. À la suite de l'adoption par le Conseil de la communication sur la modernisation de la protection sociale⁴⁴ et du mandat conféré par le Conseil européen de Lisbonne au groupe à haut niveau sur la protection sociale, la Commission interviendra pour surveiller la réforme et animer le débat sur les mesures qui permettront de parvenir à un consensus européen dans ce domaine.

⁴⁴ "Une stratégie concertée pour moderniser la protection sociale", COM(1999) 347 du 14 juillet 1999.

ANNEXE I: LA SITUATION ACTUELLE DANS LES DIFFÉRENTS SECTEURS

Certains services d'intérêt général ont connu un processus d'ouverture du marché sous l'effet de l'application de la législation sur le marché unique et de la politique de concurrence de l'Union. La présente section fait le point de la situation dans les secteurs soumis aux règles communautaires. Elle ne couvre pas la gamme complète des services d'intérêt général, les services non économiques étant, en particulier, exclus⁴⁵.

Communications électroniques

Depuis 1990, la Commission européenne a progressivement mis en place un cadre réglementaire global pour la libéralisation du marché des télécommunications. En favorisant la concurrence, cette politique a eu un impact majeur sur l'évolution du marché, puisqu'elle a contribué à l'émergence d'un secteur des communications fort en Europe et qu'elle a permis aux consommateurs et aux utilisateurs commerciaux de bénéficier d'un plus grand choix, de prix plus bas ainsi que de services et d'applications novateurs.

Les dispositions du cadre actuel ont libéralisé l'ensemble des services et réseaux de télécommunications, à compter de janvier 1998. Un secteur traditionnellement caractérisé par des monopoles d'État a ainsi été transformé en une industrie dynamique, prête à profiter pleinement des avantages du marché mondial.

Ce cadre réglementaire reposait sur plusieurs objectifs: promouvoir la croissance, la création d'emplois et la compétitivité, protéger les intérêts des consommateurs, garantir un vaste choix de prestataires et de services pour tous les usagers et favoriser l'innovation, des prix compétitifs et des services de qualité.

Le cadre réglementaire mis en place pour la libéralisation de 1998 a été réexaminé à la lumière de l'évolution du marché et des technologies ainsi que de l'expérience acquise lors de la mise en œuvre de la libéralisation. De nombreux secteurs du marché communautaire des télécommunications restent dominés par les opérateurs historiques dans les États membres, malgré le nombre croissant des opérateurs et des prestataires de services. Ce réexamen permettra de réévaluer la réglementation actuelle, de faire en sorte qu'elle renforce la concurrence et le choix des consommateurs et qu'elle continue à sauvegarder les objectifs d'intérêt général. À cette fin, le nouveau cadre, qui devrait entrer en vigueur au 1er janvier 2002, propose cinq nouvelles directives⁴⁶, dont l'une spécialement consacrée aux services d'intérêt général, plus particulièrement "le service universel et les droits des usagers en matière de réseaux et de services de communications électroniques".

Les obligations de service universel, que la Communauté a demandé aux États membres d'imposer aux opérateurs, garantissent la fourniture d'une vaste gamme de services de base. Le cadre réglementaire actuel sur le service universel impose qu'un nombre minimum déterminé de services d'une qualité donnée soient accessibles à tous les usagers, indépendamment de leur situation géographique, à un prix abordable. La

⁴⁵ Voir n° 28-30.

⁴⁶ Voir <<http://www.ispo.cec.be/infosoc/telecompolicy/review99/Welcome.html>>

législation indique de façon détaillée les services concernés, le processus de désignation des opérateurs ayant des obligations spécifiques, le cas échéant, et le cadre de financement des coûts nets relatifs à ces obligations de service imposées aux opérateurs. Cette approche en matière de service universel a été maintenue dans la proposition de nouvelle directive.

Les indications dans les Etats membres sont que cet équilibre entre les obligations de service universel et une ouverture permanente du marché a encouragé les opérateurs à adopter une vue dynamique de la notion de service universel. Si le cadre législatif officiel prévoit effectivement un service minimum garanti, la concurrence qui s'exerce a encouragé les entreprises à proposer de nouvelles offres tarifaires et des conditions contractuelles améliorant les services de base fournis aux consommateurs dans toute la Communauté. Cela apparaît déjà dans la fourniture des services de communications mobiles, qui ne sont pas soumis à des obligations de service universel, et où une concurrence intensive a fait naître des innovations rapides, notamment la possibilité, pour les usagers, d'acheter des services prépayés. La plus récente enquête menée dans la Communauté⁴⁷ montre qu'un nombre important d'usagers privés optent désormais pour le téléphone mobile uniquement (à la place d'une ligne fixe) et que les ménages à faibles revenus sont aussi sinon plus susceptibles d'avoir uniquement un abonnement mobile que les ménages à revenus plus élevés.

Services postaux

Le cadre réglementaire actuel⁴⁸ a ouvert environ 3 % du marché européen des services postaux (c'est-à-dire les envois pesant plus de 350 grammes ou coûtant plus de cinq fois le tarif de base). Sept États membres (le Danemark, l'Allemagne, la Finlande, l'Italie, les Pays-Bas, la Suède et l'Espagne) sont allés plus loin, à certains égards, dans l'ouverture du marché que ne l'exigeait la directive postale.

Le 30 mai 2000, la Commission européenne a adopté une nouvelle proposition de directive visant l'ouverture d'environ 20 % supplémentaires du marché des services postaux en 2003 (c'est-à-dire ouverture totale du marché pour le courrier express et le courrier transfrontalier sortant, limites de poids et de prix ramenées à 50 grammes et deux fois et demi le tarif de base pour tous les autres envois). Cette proposition vise aussi à étendre le champ d'application des droits de protection des consommateurs sous forme de recours et de mécanismes de traitement des plaintes de manière à y inclure tous les prestataires de services postaux et pas seulement ceux qui relèvent du service public.

La directive actuelle définit le "service universel" comme "un service accessible à tous les utilisateurs, qui correspond à une offre de services postaux de qualité déterminée fournis de manière permanente en tous points du territoire à des prix abordables pour tous les utilisateurs". En outre, la directive postale définit de façon précise un service universel minimum comprenant la levée et la distribution quotidiennes (au moins cinq jours par semaine) des envois pesant jusqu'à 2 kg et des colis pesant jusqu'à 10 kg, ainsi que des envois recommandés et assurés. Les États membres doivent garantir que les colis transfrontaliers pesant jusqu'à 20 kg soient distribués et ils sont libres d'étendre le service universel minimum intérieur afin d'inclure les colis pesant jusqu'à 20 kg. Enfin, la

⁴⁷ Études de la Commission, "Enquête sur la situation des services de télécommunications dans les régions de l'UE", avril 2000, menée par EOS Gallup.

⁴⁸ Directive CE 97/67, JO L15 du 21.1.1998, p. 14.

directive postale définit également des normes européennes pour la qualité du service en matière de courrier transfrontalier de la "catégorie normalisée la plus rapide" disponible. Une autorité de réglementation nationale, indépendante des opérateurs postaux, est chargée de garantir le respect des obligations imposées par la directive.

En ce qui concerne les services non réservés qui n'entrent pas dans le cadre du service universel, les États membres peuvent introduire des procédures d'agrément générales dans la mesure nécessaire pour garantir le respect des exigences essentielles. Pour les services non réservés qui entrent dans le cadre du service universel, les États membres peuvent introduire des licences individuelles, dans la mesure nécessaire pour garantir le respect des exigences essentielles et sauvegarder le service universel. Les États membres peuvent aussi accorder des licences à des opérateurs concurrents pour la fourniture du service universel dans certaines zones géographiques. Enfin, un fonds de compensation peut être institué afin de garantir le maintien du service universel au cas où les obligations en la matière imposeraient une charge financière excessive aux fournisseurs du service universel.

L'expérience acquise à ce jour montre que le service universel a été maintenu dans l'ensemble de l'Union, y compris dans les sept États membres qui, à certains égards, sont allés plus loin dans l'ouverture du marché que ne l'exigeait la directive postale. Globalement, les opérateurs postaux, y compris les prestataires du service universel, sont plus efficaces et les services se sont améliorés par rapport à la situation qui prévalait il y a quelques années (gamme des services, qualité du service tant pour le courrier national que transfrontalier, etc.). Un bon exemple de cette amélioration est la qualité du service pour le courrier transfrontalier prioritaire, puisque la part du courrier distribué dans un délai de J+3 est passée de 84 % à 91 % entre 1997 et 1999.

Le secteur postal évoluera probablement très rapidement dans les années à venir, du fait que le courrier électronique se développera et pourra remplacer, dans une certaine mesure, le courrier traditionnel, que l'automatisation du traitement du courrier permettra des gains de productivité et qu'il sera nécessaire de développer des services nouveaux ou améliorés (le courrier électronique exigera des réseaux logistiques efficaces pour distribuer les biens et les services dans l'ensemble de l'Union). Le caractère évolutif du service universel permettra l'accès à tous les usagers de ces services.

Transports

1. Libéralisation

Le traité prend en considération les défis particuliers que représente l'ouverture du marché des transports à une concurrence à l'échelle communautaire en créant, à l'article 70, la politique commune des transports. Il faut y voir la reconnaissance, par les États membres, du fait que la création de marchés intérieurs des transports, la libéralisation et la réalisation des objectifs de service public sont autant de rouages essentiels de ce qui constitue, en fait, une approche politique intégrée. Ainsi, la Communauté a adopté une démarche progressive en matière de libéralisation des marchés des transports, afin de garantir le respect des normes de sécurité et la réalisation des objectifs essentiels de service public. Des progrès considérables ont été accomplis dans l'ouverture des marchés à la concurrence à l'échelle européenne.

Transports aériens

Le processus d'ouverture progressive des marchés a commencé en 1987 et a été finalisé par le "troisième paquet"⁴⁹, qui est entré en vigueur en 1993. Le paquet a complètement libéralisé le trafic intracommunautaire à compter du 1er avril 1997, en permettant aux transporteurs aériens d'obtenir des droits de cabotage dans un État membre où ils ne sont pas établis.

La législation communautaire mise en place en 1996⁵⁰ a conduit à la libéralisation de l'assistance en escale pour ce qui est de l'auto-assistance dans les aéroports dont le trafic annuel est supérieur à 1 million de mouvements de passagers à compter du 1er janvier 1998. L'assistance aux tiers est libéralisée depuis le 1er janvier 1999 pour les aéroports dont le trafic atteint 3 millions de mouvements de passagers et le sera à compter du 1er janvier 2001 pour ceux dont le trafic atteint 2 millions de mouvements de passagers.

Transports maritimes

La libéralisation est complète dans les transports internationaux entre États membres. La législation communautaire⁵¹ a libéralisé les services de cabotage maritime à compter du 1er janvier 1993. Des exemptions temporaires ont été accordées à la France, à l'Italie, à l'Espagne, au Portugal et à la Grèce. Le dernier secteur à avoir été libéralisé dans ces États membres est celui des services de cabotage avec les îles, qui a été ouvert à la concurrence le 1er janvier 1999, à l'exception de deux secteurs de cabotage en Grèce, qui bénéficient d'une exemption temporaire supplémentaire jusqu'au 1er janvier 2004. Dans le secteur portuaire, la législation communautaire à venir s'attaquera aux problèmes de l'accès au marché et du financement.

Transports routiers

La concurrence à l'échelle communautaire a été introduite pour la première fois en 1969, par le biais d'un système de quotas communautaires pour les transports internationaux. En 1992, ce système a été remplacé par une autorisation communautaire⁵² permettant l'accès aux marchés de l'Union sous réserve de critères de qualité objectifs. La législation

⁴⁹ Règlement (CEE) n° 2407/92 du Conseil du 23 juillet 1992 concernant les licences des transporteurs aériens, Règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil du 23 juillet 1992 concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires, Règlement (CEE) n° 2409/92 du Conseil du 23 juillet 1992 sur les tarifs des passagers et de fret des services aériens.

⁵⁰ Directive 96/67/CE du Conseil du 15 octobre 1996 relative à l'accès au marché de l'assistance en escale dans les aéroports de la Communauté (JO L 272 du 25.10.1996, p. 36).

⁵¹ Règlement (CEE) n° 3577/92 du Conseil du 7 décembre 1992 concernant l'application du principe de la libre circulation des services aux transports maritimes à l'intérieur des États membres (cabotage maritime).

⁵² Règlement (CEE) n° 881/92 du Conseil du 26 mars 1992 concernant l'accès au marché des transports de marchandises par route dans la Communauté exécutés au départ ou à destination du territoire d'un État membre, ou traversant le territoire d'un ou de plusieurs États membres (JO L 95/1 du 9.4.1992).

communautaire a conduit à la suppression complète des restrictions quantitatives à la fourniture de services de cabotage à compter du 1er juillet 1998⁵³.

L'accès au marché international des transports de voyageurs est libéralisé depuis le 1er juin 1992⁵⁴. Le règlement applicable en la matière fixe les conditions d'accès au marché pour chaque type de services de transport de voyageurs (services occasionnels, services réguliers, services de navette et services réguliers spécialisés). Des droits de cabotage introduits par deux règlements⁵⁵, sauf pour les services nationaux réguliers, accordent le libre accès dans le cadre d'un système d'autorisation depuis le 1er janvier 1996.

Le marché de la fourniture de services de transport combiné (définition rigide, destinée à éviter que le transport routier devienne l'élément majeur d'une opération de transport combiné) est pleinement libéralisé depuis le 1er juillet 1993⁵⁶.

Voies navigables

Traditionnellement, le secteur de la navigation intérieure connaissait des systèmes nationaux d'"affrètement à tour de rôle". La législation communautaire⁵⁷ exige à présent que les États membres suppriment ces systèmes à compter du 1er janvier 2000, date à partir de laquelle les contrats portant sur des transports nationaux et internationaux par voie navigable doivent être conclus librement, de même que les prix doivent être négociés librement.

Transports ferroviaires

Il est apparu que la législation communautaire en vigueur sur l'accès au marché et la structure organisationnelle et financière des entreprises ferroviaires ainsi que sur l'octroi de licences et la répartition des voies était trop vague pour être efficace. La Commission a réagi en présentant une série de propositions⁵⁸ destinées à renforcer ces aspects de la législation. Ces propositions visent à étendre le champ d'application des règles régissant l'octroi de licences à toutes les entreprises ferroviaires de la Communauté et à établir des

⁵³ Règlement (CEE) n° 4059/89 du Conseil (JO L 390/3 du 30.12.1989), Règlement (CEE) n° 3118/93 du Conseil (JO L 279 du 12.11.1993, p.1).

⁵⁴ Règlement (CEE) n° 684/92 du Conseil du 16 mars 1992 établissant des règles communes pour les transports internationaux de voyageurs effectués par autocars et autobus (JO L 74/1 du 20.2.1992).

⁵⁵ Règlement (CEE) n° 2454/92 du Conseil du 23 juillet 1992 fixant les conditions de l'admission des transporteurs non résidents aux transports nationaux de voyageurs par route dans un État membre (JO L 251/1 du 29.8.1992), remplacé par le Règlement (CE) n° 12/98 du Conseil du 11 décembre 1997 fixant les conditions de l'admission des transporteurs non résidents aux transports nationaux de voyageurs par route dans un État membre (JO L 4/10 du 8.1.1998).

⁵⁶ Directive 92/106/CEE du Conseil, du 7 décembre 1992, relative à l'établissement de règles communes pour certains transports combinés de marchandises entre États membres (JO L 368/38 du 17.12.1992).

⁵⁷ Directive 96/75/CEE du 19 novembre 1996 (JO L 304/12 du 27.11.1996).

⁵⁸ COM (1998) 480 final, adopté par la Commission le 22 juillet 1998 (JO C 321/6 du 20.10.1998) et proposition modifiée COM(1999)616 final, adoptée par la Commission le 25 novembre 1999; proposition de directive du Conseil modifiant la directive 91/440/CEE relative au développement de chemins de fer communautaires; proposition de directive du Conseil modifiant la directive 95/18/CEE concernant les licences des entreprises ferroviaires; proposition de directive du Conseil concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité.

règles et des procédures claires et complètes pour la tarification et la répartition des capacités. Surtout, elles entendent ouvrir l'accès au réseau ferroviaire communautaire de base pour le transport de marchandises. Le "paquet" a été adopté par la Commission en juillet 1998 et sera transmis au Conseil pour adoption début 2001.

2. Principes généraux applicables aux instruments de service public

Dans tous les cas de libéralisation résultant de la législation communautaire, un niveau élevé de services de transport d'intérêt général a été préservé dans la pratique. La législation prévoyait, au besoin, l'application d'instruments garantissant des normes de qualité minimums. L'intensification de la concurrence dans les secteurs aérien et maritime n'a pas compromis la fourniture de services répondant aux besoins du public étant donné que les États membres ont adopté des mesures de sauvegarde appropriées.

Un élément clef de ce processus a de toute évidence été l'adoption d'une série de mesures et de politiques propres à garantir le maintien et l'amélioration des normes essentielles de service public dans le contexte de cette ouverture progressive des marchés, notamment en ce qui concerne les points suivants:

- garantie du service sur les liaisons non rentables: dans le cadre de la libéralisation, il est souvent nécessaire de prendre des mesures pour assurer le maintien du service sur les liaisons non rentables. Ces mesures peuvent consister soit dans l'octroi de subventions directes à tous les transporteurs exploitant la liaison sans aucune discrimination, soit dans l'octroi de droits exclusifs pour l'exploitation d'un service, avec ou sans compensation.

Ces mesures peuvent être prises, par exemple, en faveur des services desservant les aéroports ou les ports situés sur des îles ou dans des régions éloignées. Elles garantissent la mobilité des résidents et des entreprises établies dans ces régions ainsi que leur approvisionnement.

Souvent, ces mesures doivent être approuvées en application des règles relatives aux aides d'État. La Commission a, en pareils cas, toujours accepté ces régimes, pour autant qu'ils soient conçus de manière à fausser le moins possible les échanges et la concurrence et qu'ils se justifient dans le cas en question. Par exemple, si des droits exclusifs font l'objet d'un appel d'offres non discriminatoire, ils sont, en principe, considérés comme compatibles avec le traité;

- garantie du maintien de normes de service minimums sur toute liaison: en ouvrant les marchés à la concurrence, il est souvent nécessaire, dans le secteur des transports, de veiller à ce que le niveau du service ne baisse pas, les entreprises pouvant être tentées de sacrifier la qualité et la régularité pour réduire les coûts. Les objectifs de service public pourraient ainsi être compromis. Pour éviter ce risque, les États membres subordonnent normalement l'octroi des licences d'exploitation à des conditions d'accès minimums, qui sont appliquées de manière non discriminatoire à tous les entrants potentiels. Les liaisons maritimes entre les îles et le continent européen sont souvent garanties grâce à des exigences minimums en matière de régularité, de capacité et de tarification pour les services de transport de voyageurs et de marchandises. L'octroi de subventions directes peut être nécessaire pour couvrir les coûts

marginaux occasionnés par ces exigences. Ces subventions permettent, par exemple, de réduire le prix du billet par passager ou par cargaison. Elles sont censées être accordées à tous les opérateurs exploitant la même liaison sans discrimination.

L'application de ces principes dans la pratique se vérifie, par exemple, dans les secteurs des transports aériens et terrestres. »

3. Exemples relatifs au secteur des transports

Transports aériens

Le secteur de l'aviation fournit un excellent exemple de compatibilité d'un processus de libéralisation totale avec le maintien d'obligations de service public. Cette libéralisation était assortie du droit pour les États membres d'imposer une obligation de service public lorsqu'ils considèrent qu'une liaison est vitale pour le développement économique de la région dans laquelle l'aéroport est situé. Cela peut valoir pour les liaisons desservant un aéroport situé dans une zone périphérique ou en cours de développement sur le territoire de l'État membre en question, ou encore pour les liaisons à faible trafic vers des aéroports régionaux. Les normes imposées en vertu de l'obligation de service public peuvent concerner les prix, le nombre de sièges offerts, les fréquences, etc., dans les cas où un niveau de service similaire ne serait pas offert si les transporteurs aériens tenaient compte uniquement de leur intérêt commercial. Le choix des liaisons et la fixation des normes sont soumis au contrôle de la Commission.

Lorsqu'une liaison fait l'objet d'une obligation de service public, l'accès à cette liaison reste ouvert à tout transporteur aérien, pour autant qu'il respecte ladite obligation. Toutefois, si personne ne souhaite exploiter la liaison en question parce qu'elle n'est pas intéressante d'un point de vue commercial, les États membres peuvent limiter l'accès à la liaison à un seul transporteur aérien pour une période maximum de trois ans. Dans ce cas, le droit d'exploiter ces services est proposé par voie d'appel d'offres public au niveau communautaire.

Outre la possibilité d'imposer des obligations de service public, les États membres ont aussi celle d'accorder des aides de caractère social. L'Espagne, le Portugal et la France ont eu recours à cette possibilité pour subventionner les liaisons non viables. Cette démarche peut aller de pair avec l'imposition d'une obligation de service public garantissant un certain niveau de service sur la liaison concernée. L'aide a un caractère social si elle ne couvre que certaines catégories précises de passagers voyageant sur la liaison, tels que les enfants ou les personnes handicapées. Dans le cas de régions défavorisées, comme les îles, l'aide peut couvrir toute la population de la région en question.

Ces deux types de systèmes destinés à maintenir des normes de service minimums sur des liaisons dépourvues d'intérêt commercial se sont jusqu'à présent révélés satisfaisants dans le secteur des transports aériens.

Transports terrestres

L'harmonisation d'un niveau de concurrence de base et l'exigence d'un minimum de transparence lors de l'attribution de marchés de services sont considérés comme

nécessaires pour garantir des niveaux de qualité élevés. La Commission a adopté un projet de règlement sur les services publics dans le transport de voyageurs⁵⁹, qui vise à garantir que les opérateurs de transport public soient poussés par la concurrence à offrir aux passagers un meilleur service, à maîtriser leurs coûts et à assurer le niveau de sécurité maximal. Ce texte impose également aux autorités chargées des transports l'obligation expresse de mettre en œuvre des politiques de nature à préserver la qualité, l'intégration des services et les intérêts des salariés. Un transport public efficace est considéré comme un facteur essentiel d'allègement du trafic et d'assainissement de l'environnement. »

Énergie

La directive "électricité"⁶⁰ impose aux États membres l'obligation d'ouvrir à raison de 30% au minimum leur demande intérieure à la concurrence européenne en 2000; la directive "gaz"⁶¹ impose l'ouverture à raison de 20% minimum. En créant un marché intérieur du gaz et de l'électricité ouvert et concurrentiel, la Communauté a suivi une approche progressive. Les premières directives de libéralisation de ces secteurs devaient être mises en œuvre par les États membres au plus tard respectivement en février 1999⁶² et en août 2000⁶⁴. Cette approche a été adoptée pour permettre au secteur de s'adapter au changement et pour faire en sorte que les mesures nécessaires puissent être prises pour assurer le maintien et le développement de services d'intérêt général dans ces domaines.

Tout en tenant compte des particularités respectives des secteurs concernés, les deux directives suivent la même approche: introduction de niveaux minimums d'ouverture progressive de la demande⁶⁵; obligation d'offrir aux tiers un accès non discriminatoire aux réseaux et aux infrastructures essentielles, notamment les installations de stockage du gaz; obligation de dégroupage en ce qui concerne les installations de transport et de distribution; obligation d'introduire une réglementation efficace pour prévenir toute discrimination.

En fait, la libéralisation a progressé beaucoup plus rapidement dans toute la Communauté que ne l'exigeaient les directives et qu'on ne le prévoyait. Près de 65 % de la demande d'électricité et 80 % de la demande totale européenne de gaz sont déjà totalement ouverts à la concurrence à l'échelle européenne et, dans la plupart des États membres, il a été décidé de procéder à la libéralisation complète dans les toutes prochaines années⁶⁶. En outre, malgré les options qui leur étaient offertes pour la mise en œuvre des directives, par exemple en ce qui concerne les méthodes d'accès des tiers et de dégroupage, les États membres ont presque tous choisi, aussi bien pour le gaz que pour l'électricité, des

⁵⁹ COM(7)2000/9 du 26 juillet 2000.

⁶⁰ Directive 96/92/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité.

⁶¹ Directive 98/30/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel.

⁶² La Belgique et l'Irlande disposaient d'une année supplémentaire, la Grèce de deux.

⁶³ Directive 96/92/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité.

⁶⁴ Directive 98/30/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel.

⁶⁵ En ce qui concerne l'électricité, les États membres devaient ouvrir la demande à raison de 28% en 1999, et de 35% en 2003 au plus tard. Pour le gaz, les États membres devaient ouvrir une part minimum de 20% de la demande en 2000, et passer à 28% en 2003.

⁶⁶ Ainsi, pour l'électricité, le Royaume-Uni, la Finlande, la Suède et le Danemark ont déjà ouvert la demande à 100%. La Belgique, les Pays-Bas, le Danemark et l'Espagne ouvriront complètement leur demande à moyen terme.

approches largement reconnues comme étant les plus susceptibles de mener au développement d'une concurrence effective.

De toute évidence, la notion de service public est primordiale dans la libéralisation de ces marchés. En effet, l'approvisionnement garanti de tous les consommateurs de l'Union en électricité et, lorsqu'ils sont raccordés au réseau, en gaz, à des prix raisonnables, est à de nombreux égards l'un des services publics les plus essentiels. C'est la raison pour laquelle les deux directives contiennent un certain nombre de dispositions et de garanties destinées à sauvegarder les objectifs essentiels de service public, tels que la sécurité d'approvisionnement, le raccordement universel au réseau de distribution d'électricité à des prix raisonnables et la protection des citoyens vulnérables contre les interruptions de service. Dans un marché libéralisé, c'est l'application de critères stricts pour l'autorisation des opérateurs qui permet d'atteindre ces objectifs.

Le maintien dans ces domaines des normes les plus élevées possible dans toute la Communauté a donc été, et restera, une condition préalable essentielle de la libéralisation. C'est pourquoi les directives "gaz" et "électricité" prévoient la possibilité pour les États membres de prendre les mesures nécessaires pour garantir le maintien des services d'intérêt général, ainsi que le maintien et l'amélioration des normes de service.

Les mécanismes permettant de garantir la fourniture adéquate de services d'intérêt général qui sont décrits ci-dessous s'affirment de plus en plus comme la norme dans l'ensemble de l'Europe:

– sécurité et fiabilité des réseaux:

les réseaux de transport et de distribution restent aux mains d'opérateurs en situation de monopole⁶⁷. De ce point de vue, la situation n'est guère différente après la libéralisation de ce qu'elle était avant. Les États membres restent libres de confier la gestion et l'exploitation de cette activité à une entreprise publique⁶⁸ ou à une entreprise privée. Dans les deux cas, les États membres prévoient généralement une procédure indépendante d'évaluation et de contrôle des normes, soit par un organisme de régulation indépendant, soit par l'administration. Le degré de sécurité et de fiabilité des réseaux a toujours été et continue d'être élevé en Europe, et il n'est pas affecté par la libéralisation;

– sécurité d'approvisionnement:

dans le cadre des directives, les États membres restent libres, comme ils l'ont toujours été, de prendre les mesures nécessaires pour garantir la sécurité d'approvisionnement en électricité et en gaz. Toute mesure prise doit, toutefois, être nécessaire pour atteindre les objectifs en question et ne peut être de caractère discriminatoire. Les États membres peuvent, par exemple, spécifier le combustible à utiliser pour toute nouvelle production d'électricité en cas de dépendance excessive vis-à-vis d'une seule source, ou ils peuvent prendre des mesures pour garantir une diversité suffisante des sources d'approvisionnement en gaz;

⁶⁷ Si l'on excepte certains chevauchements des réseaux de gaz, notamment en Allemagne.

⁶⁸ Certains pays, tels que l'Espagne, font actuellement passer le réseau de transport aux mains du secteur public.

– droit d'être raccordé au réseau:

le droit d'être raccordé n'est généralement considéré comme nécessaire par les États membres qu'en ce qui concerne l'électricité. À cet égard, la directive prévoit expressément que "les États membres peuvent obliger les compagnies de distribution à approvisionner des clients situés dans une zone donnée. La tarification de ces fournitures peut être réglementée, par exemple pour assurer l'égalité de traitement des clients en cause". Lorsque le marché des consommateurs finals est libéralisé, les propriétaires de réseaux de distribution peuvent rester soumis à l'obligation d'assurer le raccordement universel. Il appartient alors à chaque État membre de décider s'il souhaite retenir comme condition d'autorisation des sociétés vendant de l'électricité aux consommateurs finals l'application de tarifs identiques à tous les consommateurs similaires à l'intérieur d'une zone donnée;

– protection spéciale des consommateurs:

l'électricité et le gaz étant des services essentiels, des dispositions spéciales sont nécessaires pour garantir que l'approvisionnement des personnes vulnérables ne soit pas interrompu. Lorsque les marchés sont pleinement libéralisés, le respect des normes de service public est assuré par l'application de critères d'autorisation minimums. Si ces critères ne sont pas remplis, l'autorisation de fournir de l'électricité ou du gaz est retirée;

– normes de service:

il est manifestement de l'intérêt public de faire en sorte que les normes de service liées à la fourniture d'électricité et de gaz, telles que les délais de raccordement et de réparation, la précision des factures et la qualité des autres services à la clientèle, soient le plus élevées possible et s'améliorent constamment. Il est vital que ces normes soient maintenues et renforcées sur un marché libéralisé. L'expérience montre que là où la libéralisation a eu lieu, en particulier au niveau national, ces normes se multiplient, et cela pour une double raison. Premièrement, l'autorisation de vendre de l'électricité est toujours subordonnée à des conditions, dont certaines prévoient des normes de service minimums. Les régulateurs nationaux augmentent le nombre de ces normes et les développent d'année en année. Deuxièmement, comme les normes de service représentent pour les sociétés un terrain de concurrence important, la concurrence conduit à leur amélioration. Les normes vont ainsi au-delà des niveaux minimums fixés par les régulateurs ou les administrations.

Ainsi, le cadre législatif qui préside à la libéralisation progressive de l'industrie de l'électricité et du gaz en Europe a pour double objectif de faire baisser les prix et de maintenir, voire de développer, les services d'intérêt public. L'expérience montre clairement que moyennant, au besoin, la mise en place de mesures réglementaires appropriées, ces services peuvent être non seulement maintenus mais aussi développés sur un marché concurrentiel. En effet, bien que les directives prévoient⁶⁹ la possibilité de déroger aux obligations qu'elles imposent

⁶⁹ Article 3, paragraphe 2, des deux directives.

si aucun autre moyen moins restrictif de réaliser les objectifs légitimes de service public ne peut être trouvé, aucun État membre n'a jugé nécessaire de recourir à cette possibilité.

Il va de soi que, pour réaliser les objectifs susmentionnés, un mécanisme de surveillance et, au besoin, de régulation est nécessaire. Si ces aspects relèvent dans une large mesure de la subsidiarité (il appartient, par exemple, à chaque État membre de déterminer le degré de protection nécessaire contre les interruptions de service), la Commission a pour objectif de garantir les niveaux les plus élevés possible de toutes les formes de services d'intérêt public dans l'ensemble de la Communauté.

Radio et télévision

Les services de télévision privés se sont principalement développés à partir des années 80, créant ainsi le double système actuel de radiodiffusion publique/privée. La nécessité de la coexistence d'un service public et d'une télévision commerciale privée est reconnue et soutenue tant par les États membres que par la Communauté. Actuellement, le secteur de la télévision et de la radio est libéralisé au niveau communautaire.

La radio et la télévision jouent un rôle central dans le fonctionnement des démocraties modernes, notamment en ce qui concerne le développement et la transmission des valeurs sociales. C'est la raison pour laquelle le secteur de la radiodiffusion a, depuis qu'il existe, fait l'objet d'une réglementation spécifique, dans l'intérêt général. Cette réglementation était basée sur des valeurs communes, telles que la liberté d'expression, le droit de réponse, le pluralisme, la protection des droits d'auteur, la promotion de la diversité culturelle et linguistique, la protection des mineurs et de la dignité humaine ainsi que la protection des consommateurs.

Ce sont avant tout les États membres qui adoptent, dans le respect de la législation communautaire, la réglementation permettant de garantir le respect de ces valeurs. Le Protocole sur le système de radiodiffusion publique dans les États membres, qui a été annexé au traité instituant la Communauté européenne par le traité d'Amsterdam, reconnaît le rôle et l'importance de la radiodiffusion de service public et confirme que les États membres sont compétents pour définir et organiser la mission de service public et son financement, à condition que cela n'altère pas les conditions des échanges et de la concurrence dans la Communauté dans une mesure qui serait contraire à l'intérêt commun, étant entendu que la réalisation du mandat de ce service public doit être prise en compte.

Au niveau communautaire, la directive "Télévision sans frontières" définit un cadre juridique qui garantit la liberté de fournir des services de radiodiffusion télévisuelle dans le marché intérieur, en tenant compte de intérêts généraux concernés. Toutefois, la directive amendée "Télévision sans frontières" n'a pas encore été transposée par tous les États membres. En outre, les règles de concurrence du traité instituant la Communauté européenne ont confié à la Commission le soin de prévenir tout comportement anticoncurrentiel contraire aux intérêts des consommateurs, notamment les abus de position dominante et, sur la base de la réglementation relative au contrôle des concentrations, la création de structures de marché oligopolistiques ou monopolistiques.

C'est aux États membres qu'il appartient de décider, conformément au droit communautaire, s'ils souhaitent mettre en place un service public de radiodiffusion, de définir sa mission exacte et de décider des modalités de son financement. Compte tenu de la nature du financement dont elles bénéficient, les sociétés de radiodiffusion du service public peuvent être soumises aux règles sur les aides d'État du traité CE. La Commission doit notamment s'assurer que le financement public des sociétés de radiodiffusion publiques demeure proportionnel à leur mission de service public, telle qu'elle a été définie par l'État membre concerné, en d'autres termes que toute compensation accordée par l'État n'excède pas le surcoût net représenté par la tâche particulière assignée au radiodiffuseur public en question.

Le financement des sociétés de radiodiffusion publiques par les États membres a été l'objet d'un certain nombre de plaintes déposées auprès de la Commission par des radiodiffuseurs privés, notamment en ce qui concerne la présence des sociétés de radiodiffusion publiques sur le marché de la publicité⁷⁰. Il convient de noter que les problèmes soulevés par ces plaintes ont généralement trait à la mise en œuvre des régimes de financement comprenant des recettes publicitaires et une contribution publique. Le choix du régime de financement est de la compétence de l'État membre concerné, et il n'y a aucune objection de principe à ce qu'il opte pour un régime double (c'est-à-dire associant des ressources publiques et des recettes publicitaires) plutôt que pour un régime unique (c'est-à-dire comprenant uniquement des ressources publiques), tant que cela n'affecte pas la concurrence sur les marchés en cause (par exemple ceux de la publicité et de l'acquisition et/ou de la vente de programmes) dans une mesure contraire à l'intérêt commun. La Commission entend conclure son analyse des plaintes pendantes dans les mois à venir. Elle le fera en concertation étroite avec les États membres.

La Commission considère que la révolution numérique ne remet pas en question la nécessité, pour la politique audiovisuelle, d'identifier quels sont les intérêts généraux concernés et, le cas échéant, de les protéger par une réglementation. Toutefois, l'évolution technologique nécessite une réévaluation constante des moyens et des méthodes utilisés, afin de garantir qu'ils continuent à être proportionnels aux objectifs recherchés.

Si les moyens de distribution (qu'ils soient notamment d'un point unique vers des points multiples, ou d'un point unique vers un point unique) demeurent évidemment un élément crucial, certains nouveaux types de service peuvent également nécessiter la prise en compte d'autres facteurs lors de l'évaluation de la nécessité et de la proportionnalité d'une approche réglementaire donnée (par exemple codage ou diffusion en clair).

⁷⁰ Voir le XXIXe Rapport sur la politique de concurrence (1999), pp. 89 et suivantes.

ANNEXE II : DEFINITION DES TERMES

Services d'intérêt général

Ils désignent les activités de service, *marchands ou non*, considérées d'intérêt général par les autorités publiques et soumises pour cette raison à des obligations spécifiques de service public

Services d'intérêt économique général

Mentionnés dans le traité à l'article 90, ils désignent les activités de service *marchand* remplissant des missions d'intérêt général, et soumises de ce fait par les Etats membres à des obligations spécifiques de service public. C'est le cas en particulier des services en réseaux de transport, d'énergie, de communication.

Service public

Cette expression a un double sens : tantôt elle désigne *l'organisme* de production du service, tantôt elle vise la *mission* d'intérêt général confiée à celui-ci. C'est dans le but de favoriser ou de permettre l'accomplissement de la mission d'intérêt général que des obligations de service public spécifiques peuvent être imposées par l'autorité publique à l'organisme de production du service, par exemple en matière de transport terrestre, aérien ou ferroviaire, ou en matière d'énergie. Ces obligations peuvent s'exercer à l'échelon national ou régional. A noter que l'on confond souvent à tort service public avec secteur public (y compris fonction publique), c'est-à-dire mission et statut, destinataire et propriétaire.

Service universel

Le service universel, et notamment la définition des obligations de service universel, doit accompagner la libéralisation des secteurs de services dans l'Union européenne, tels que celui des télécommunications. La définition et la garantie d'un service universel permettent le maintien pour tous les utilisateurs et tous les consommateurs de l'accessibilité et de la qualité des services pendant le processus de passage d'une situation de prestation de services sous monopole à celle de marchés ouverts à la concurrence. Le service universel, dans un environnement de marchés des télécommunications ouverts et concurrentiels, se définit comme un ensemble minimal de services d'une qualité donnée auquel tous les utilisateurs et les consommateurs ont accès, compte tenu de circonstances nationales spécifiques, à un prix abordable.