

**Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Améliorer les modèles de “partenariat public-privé participatif” en développant des services électroniques pour tous dans l'UE des 27» (avis d'initiative)**

(2011/C 48/13)

Rapporteur: **M. CAPPELLINI**

Le 16 juillet 2009, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le thème:

*«Améliorer les modèles de “partenariat public-privé participatif” en développant des services électroniques pour tous dans l'UE des 27.»*

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 6 septembre 2010.

Lors de sa 465<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 septembre 2010 (séance du 16 septembre 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 102 voix pour, 1 voix contre et 5 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE se félicite de l'agenda numérique de la Commission européenne et des propositions du rapport sur le marché intérieur, qui visent à retirer des bénéfices économiques et sociaux durables d'un marché numérique unique et de connexions internet à très haut débit, qui mettront ainsi des applications à la disposition des citoyens, des petites et moyennes entreprises (PME) dans les zones rurales et isolées. En outre, le CESE convient avec la Commission européenne, le Parlement européen et le Comité des régions qu'il est nécessaire d'intensifier les activités de suivi afin de veiller à ce que chacun puisse bénéficier de connexions à large bande sur des lignes fixes et sans fil d'ici 2013. Il est nécessaire d'investir davantage à tous les échelons et il convient également d'étudier des partenariats public-privé (PPP) à destination des zones rurales et isolées et afin de mettre à jour les réseaux.

1.2 Le CESE soutient le cadre commun d'action politique de l'UE et des États membres afin d'atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020 et demande donc à la Commission de créer un groupe consultatif ad hoc afin d'aider les États membres, les pays candidats et les opérateurs privés concernés à mieux surveiller le processus d'accès des zones rurales et isolées à la couverture en large bande.

1.3 Le marché connaît de nombreuses défaillances dans le domaine de la fourniture de réseaux à large bande et à haut débit à un prix abordable dans les régions isolées. Par conséquent, la Commission européenne se doit de favoriser toute une gamme de mesures politiques qui faciliteront le développement de réseaux ouverts par des initiatives de l'État et du secteur public. L'UE se doit d'exploiter pleinement le développement des services électroniques dans les secteurs public et privé afin de contribuer à améliorer les services locaux et régionaux de santé, d'éducation, d'urgence et d'intérêt général, de sécurité et sociaux. La mise en œuvre de PPP par l'ensemble des pouvoirs publics peut apporter un soutien stratégique aux PME spécialisées dans les services publics des technologies de l'information

et de la communication (TIC) et promouvoir les compétences des jeunes entrepreneurs en matière de TIC.

1.4 Il convient de favoriser l'investissement privé et les PPP dans les régions isolées, rurales ou à faibles revenus au moyen des fonds structurels, ainsi que de la Banque européenne d'investissement (BEI) et des instruments du fonds européen d'investissement (FEI), en vue de fournir des connexions internet à un juste prix aux citoyens vulnérables et aux PME. Il importe d'orienter les programmes et les mesures spécifiques de la Commission européenne afin de lancer et de multiplier des PPP locaux dans le cadre de projets pilotes transrégionaux et transfrontaliers. Il convient également de lancer une «journée européenne des services électroniques pour tous».

1.5 Le CESE accorde une grande importance au renforcement des partenariats entre les fournisseurs publics et privés de services publics électroniques afin de fournir des services à la fois meilleurs et plus efficaces. Il y a lieu d'accroître la transparence et la participation active des citoyens, tout en conservant la propriété de l'infrastructure publique, objet d'un investissement, et la surveillance des opérations. C'est souvent aux échelons régionaux et locaux que sont fournis les services publics, là où les PME et leurs associations peuvent participer aux partenariats avec le secteur public, que ce soit en tant que fournisseurs directs ou dans le cadre d'un consortium s'il est nécessaire de mobiliser d'importantes ressources financières ou de recourir à une expertise plus générale. C'est déjà le cas dans certaines régions en France (Auvergne), en Italie (Trentin, Lombardie) et dans d'autres États membres de l'UE.

1.6 L'accès à la large bande sans fil de haute qualité à des prix raisonnables peut augmenter la disponibilité et la qualité des services fournis par les pouvoirs publics et accroître la compétitivité des PME sur le marché. Ce sont les régions et les communautés isolées qui profiteront le plus de l'accès à des services de large bande plus rapides.

1.7 Le CESE souligne la nécessité d'investissements hors du commun afin de mettre en place un accès universel et à haut débit à la large bande sur des lignes fixes et mobiles pour tous les citoyens et consommateurs. Il pourrait s'avérer utile à cette fin de mettre en place à l'échelon européen un cadre d'aides d'États plus favorable, qui soit compatible avec la réglementation européenne relative à la concurrence, car il permettrait de mieux coordonner les divers politiques et programmes européens, de telle manière que ce soient les choix des consommateurs qui permettent d'atteindre les objectifs assignés en matière d'accès aux services électroniques pour tous les citoyens et en tous lieux.

1.8 Le CESE convient que chaque ménage devrait avoir accès à l'internet à large bande à un prix concurrentiel d'ici 2013. Il convient de favoriser et d'utiliser le dividende numérique en vue d'étendre la couverture en large bande mobile et d'améliorer la qualité des services. Il y a lieu pour les États membres d'actualiser leurs objectifs nationaux en matière de large bande et de couverture à haut débit pour encourager les collectivités territoriales et les acteurs du secteur privés à porter de manière cohérente une stratégie européenne de la large bande à haut débit. Il convient notamment d'associer d'entrée de jeu les pouvoirs publics régionaux, les institutions consultatives européennes et/ou nationales, les PME, les associations et les autres acteurs privés à l'initiative de la Commission européenne sur l'internet du futur.

1.9 Le CESE soutient les formules de PPP dont les modalités de financement permettent de fournir la large bande au moindre coût et en temps voulu aux citoyens des régions rurales et frontalières. Dans cette mesure, le CESE souligne que les compétences numériques, notamment pour les PME et les jeunes entrepreneurs dans les régions rurales ou isolées, jouent un rôle crucial dans une société numérique inclusive, notamment là où l'accès aux services électroniques crée une fracture numérique dont sont victimes les personnes âgées, les groupes défavorisés et ceux dont les revenus sont faibles. Il convient donc d'affronter les problèmes d'accès existants.

1.10 Les institutions européennes devraient exploiter pleinement le développement des services électroniques dans les secteurs public et privé afin de contribuer à améliorer les services locaux et régionaux de santé, d'éducation, d'urgence et de sécurité et plus largement d'intérêt général et sociaux.

## 2. Historique/contexte général

2.1 Du point de vue stratégique, l'internet est devenu l'une des infrastructures les plus importantes du 21<sup>e</sup> siècle et est un élément indispensable à la fourniture par l'UE des services universels prévus par le traité de Lisbonne. Néanmoins, la situation dans les zones rurales ou isolées ne s'est guère améliorée et on ne peut guère parler de marché européen des services électroniques<sup>(1)</sup>. Puisque le secteur privé ne semble pas intéressé à satisfaire la demande de services et que les gouvernements, à

eux seuls, ne sont pas en mesure de relever ce même défi, une solution appropriée consisterait à associer ces deux parties (public et privé) dans le partage des bénéfices et des risques au moyen de PPP dans ce domaine. La participation active et le rôle de la société civile organisée dans les PPP dans le déploiement des services électroniques pourraient s'avérer un levier majeur dans le cadre de ce processus.

2.2 L'objectif du présent avis d'initiative est d'étudier cette question et de lancer le débat sur la recherche de solutions durables pour développer des services électroniques partout et pour tous en Europe, notamment dans les régions les moins accessibles et pour les groupes les plus vulnérables.

2.3 Dans ce contexte, les objectifs généraux du présent avis sont:

- d'analyser avec l'aide du CESE et des groupes privés et publics concernés la manière dont des PPP pourraient être conclus pour promouvoir des services électroniques pour tous, qu'il s'agisse notamment de personnes physiques, de sociétés ou de collectivités territoriales;
- de mettre en lumière les possibilités d'une meilleure inclusion sociale des groupes vulnérables et d'une intégration économique des régions isolées grâce à une mise en œuvre durable et efficace des PPP pour le développement des services électroniques en Europe<sup>(2)</sup>;
- d'aider les institutions européennes et les décideurs politiques, ainsi que les acteurs publics et privés concernés qui souhaitent s'associer dans des PPP dans le domaine des services électroniques, en mettant en évidence les problèmes et leurs solutions possibles, en analysant les effets de l'offre et de la demande de services électroniques en fonction des besoins de la société civile, d'étudier les exigences requises en matière d'emploi et de qualifications, ainsi que les bonnes pratiques en matière de politiques et de programmes à l'échelon de l'UE susceptibles d'être diffusées à l'échelon national et/ou régional.

2.4 Les TIC touchent de très nombreux aspects de notre société. À l'image des frontières entre le téléphone, l'internet, les émissions télévisuelles, le téléphone portable et les autres services de communication, celles séparant secteurs privé et public et politiques européennes et nationales s'estompent. De fait, les politiques nationales et régionales n'ont pas été en mesure de fournir efficacement un accès de tous à ces services.

(1) Voir: COM(2009) 479 final, «Un partenariat public-privé pour l'internet du futur».

(2) Le principal problème des services électroniques en Europe est que ce terme ne fait l'objet d'aucune définition commune. Habituellement, ce terme est accepté en un sens étroit, celui de TIC (technologies de l'information et de la communication), comprenant des services tels que l'administration électronique, le commerce électronique, la santé en ligne, l'information du secteur public, l'apprentissage en ligne, l'inclusion électronique, les marchés publics en ligne.

2.5 Dans ce contexte, M<sup>me</sup> Neelie KROES, la commissaire récemment désignée en charge de l'agenda numérique, a lancé un débat pour des consultations publiques afin de «vérifier s'il est nécessaire d'actualiser la législation en vue de garantir à tous les citoyens et à toutes les entreprises européens l'accès aux services essentiels de communication, y compris à l'internet à haut débit. Nous devons agir de sorte que personne ne soit exclu de la société numérique.» En outre, la récente communication «Europe 2020» confirme l'objectif visant à retirer des bénéfices économiques et sociaux durables d'un marché numérique unique fondé sur un internet à haut et à très haut débit et des applications interopérables, avec un accès à la large bande pour tous d'ici 2013.

2.6 La stratégie de Lisbonne avait déjà mis en évidence la nécessité d'accéder à des outils numériques modernes (comme par exemple l'internet, le GPS) et à ce qu'il est convenu d'appeler les services électroniques. Dans cette optique, moderniser les services publics signifie, entre autres:

- fournir au grand public des services de meilleure qualité et d'une plus grande sécurité;
- répondre aux demandes des entreprises, notamment des PME, ce qui suppose moins de bureaucratie et plus d'efficacité;
- garantir la continuité des services d'intérêt général (y compris la protection civile) au-delà des frontières, élément essentiel pour soutenir la mobilité en Europe et la cohésion sociale dans les États membres.

2.7 La réglementation européenne actuelle (au titre de la directive «service universel» de 2002<sup>(3)</sup>) exige des États membres qu'ils veillent à ce que tous les citoyens soient en mesure de se raccorder au réseau téléphonique public en un lieu déterminé et d'accéder à des services téléphoniques publics permettant les communications vocales et la transmission de données qui ont un accès fonctionnel à l'internet. Les consommateurs doivent bénéficier de services de renseignements et d'annuaires, de téléphones publics payants et de mesures spécifiques s'ils sont handicapés.

2.8 En outre, une communication récente de la Commission européenne a mis en évidence que les PPP constituent l'une des solutions possibles à la question de «l'accélération» de l'utilisation de l'internet en Europe ainsi qu'à la fourniture de services électroniques aux citoyens de l'UE. Les PPP sont considérés comme un moyen de permettre aux citoyens européens de mieux utiliser les technologies connues et émergentes dans le cadre d'une approche plus globale. De plus, les PPP pourraient également permettre de mettre en évidence les obstacles non techniques et d'étudier les stratégies pour les surmonter<sup>(4)</sup>. L'expression «PPP» recouvre des situations très variées et, en

conséquence, bon nombre de définitions figurent dans les sources documentaires, telles que les lignes directrices de l'ONU<sup>(5)</sup> ainsi que les guides pratiques de la BEI.

2.9 La Commission européenne a mené une série de consultations publiques associant le CESE entre autres sur les thèmes suivants:

- réseaux d'accès de nouvelle génération (ANG);
- transformation des dividendes numériques en avantages sociaux et en croissance économique en Europe;
- des principes en matière de service universel dans le secteur des communications électroniques.

2.10 La communication de la Commission COM(2009) 479 final sur «Un partenariat public-privé pour l'internet du futur» vise à fournir un cadre pour préparer l'émergence d'une société «intelligente» et pour accroître la compétitivité du secteur européen des TIC. La préparation du lancement d'une initiative de partenariat public-privé (PPP) sur l'internet du futur, également préconisé par les États membres et les entreprises, exigera une participation accrue de la société civile et des pouvoirs publics régionaux.

### 3. Observations générales: PPP et développement des services électroniques

3.1 Tout comme la fourniture et l'accès à la nourriture, à l'eau, à l'éducation, aux soins de santé, à la mobilité et aux services publics sont garantis dans notre société, il importe de trouver et d'adopter les solutions les plus durables et les politiques les plus efficaces afin de garantir un traitement égal de tous les citoyens et entreprises de l'UE dans le cadre de la société de l'information, notamment dans les régions rurales et isolées de l'UE.

3.2 Jusqu'à présent, cependant, cet objectif n'a pas été atteint partout dans l'UE et il existe encore des zones géographiques et des groupes sociaux menacés «d'exclusion numérique». Cette dernière pourrait être liée à des facteurs démographiques (l'âge, le genre, le type de ménage, etc.), socioprofessionnels (l'éducation, l'emploi, le statut, le revenu, etc.) et géographiques (tels que l'habitat, la localisation, les caractéristiques régionales ou locales, les facteurs géopolitiques, etc.). Les motifs de l'échec du marché dans le domaine des services électroniques varient selon les cas et comprennent un ou plusieurs des facteurs suivants: relief défavorable, faible densité de population, systèmes fiscaux pénalisants. Au regard du caractère souvent réduit de la demande et des opérations, les opérateurs privés peuvent être souvent amenés à décider de ne pas investir dans de telles régions.

<sup>(3)</sup> JO L 108 du 24.4.2002, 51-77.

<sup>(4)</sup> Livre blanc pour la définition du PPP Internet du Futur, janvier 2010.

<sup>(5)</sup> Voir «Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships», UNECE, New York et Genève, 2008 (disponible en anglais et en russe).

3.3 Néanmoins, l'exclusion géographique ne doit pas monopoliser notre attention aux dépens de l'exclusion sociale, qui est le corollaire de la faiblesse du pouvoir d'achat ou des compétences limitées de certains groupes d'utilisateurs<sup>(6)</sup>. Il conviendrait donc d'étendre les services électroniques afin d'en garantir l'accès à tous les utilisateurs, quelle que soit leur situation géographique, financière ou sociale.

3.4 Des efforts politiques extraordinaires et des mesures sont nécessaires pour obtenir des bénéfices concrets en faveur des groupes vulnérables, et en premier lieu des zones non urbaines.

3.5 Le CESE a élaboré plusieurs avis et recommandations clés portant sur différents thèmes liés aux services électroniques, leur interopérabilité et les infrastructures des TIC<sup>(7)</sup>.

3.6 De l'avis du Comité, les PPP pourraient contribuer au développement des services électroniques dans l'UE, ouvrant un champ nouveau fort prometteur qui présente des aspects opérationnels de très grande importance.

3.7 L'analyse montre que les principaux éléments en faveur d'une telle approche sont les suivants:

- améliorations de la qualité des services électroniques aux groupes vulnérables;
- amélioration du rapport coût/efficacité, en tirant parti de l'innovation, de l'expérience et de la flexibilité du secteur privé;
- augmentation des investissements dans l'infrastructure publique afin d'étendre la fourniture de services électroniques;
- permanence de la flexibilité et de l'accès aux ressources des partenaires privés;
- améliorations de la qualité dans le domaine des dépenses publiques;
- gains d'efficacité et convergence des services d'intérêt général.

<sup>(6)</sup> JO C 139 du 11.5.2001, p. 15; JO C 123 du 25.4.2001, p.53; JO C 108 du 30.4.2004, p.86.

<sup>(7)</sup> JO C 77 du 31.3.2009, p. 60; JO C 175 du 28.7.2009, p. 92; JO C 175 du 28.7.2009, p. 8; JO C 317 du 23.12.2009, p.84; JO C 218 du 11.9.2009, p. 36; JO C 224 du 30.8.2008, p. 50; avis du CESE sur «Le dividende numérique, source d'avantages sociaux et de croissance économique», rapporteur: M<sup>me</sup> Darmanin (TEN/417).

3.8 En outre, l'investissement dans des projets d'infrastructure urgents est un moyen important de maintenir l'activité économique, notamment en cette période de crise, et il peut contribuer à favoriser un retour rapide à une croissance économique durable. Dans ce contexte, les PPP peuvent constituer des moyens efficaces de mener à bien des projets d'infrastructure, de fournir des services d'intérêt général et des services de soutien aux entreprises qui permettraient de garantir le développement local et de relancer l'économie de certaines régions de l'UE<sup>(8)</sup>.

3.9 La mise en place de PPP dans le domaine des services électroniques comporte également des risques, notamment celui de ne pas couvrir les régions isolées, qui impliquent souvent des pertes pour un fournisseur de services privé. Il conviendrait dès lors que tous les PPP prévoient l'obligation de fournir également ces services aux régions isolées.

#### 4. Problèmes cruciaux du développement des services électroniques

4.1 Le présent avis se propose également de traiter du développement des services électroniques, ce qui signifie généraliser ces services et y permettre un accès égal dans toute l'UE. Ceci suppose soit de créer, si besoin est, des infrastructures nouvelles et «intelligentes», soit d'améliorer l'infrastructure existante. Cette question soulève quelques problèmes cruciaux concernant:

— **L'efficacité.** Le simple fait qu'une infrastructure existe ne signifie pas forcément qu'elle fonctionne de manière efficace ni que les groupes sociaux concernés puissent y accéder dans des conditions d'égalité. Le cas du numéro d'appel d'urgence 112, dont la notoriété a fait l'objet d'une enquête d'Eurobaromètre, en est une illustration récente. Bien que ce service existe et opère déjà dans vingt pays de l'UE, très peu de gens - 32 % seulement des personnes interrogées- le connaissent<sup>(9)</sup>. On peut améliorer la situation par le biais d'une meilleure information et implication des citoyens et d'une meilleure application des technologies d'apprentissage en ligne.

— **Les zones rurales.** Des disparités persistent au sein de l'UE en matière d'accès aux services électroniques<sup>(10)</sup>. Les zones rurales continuent de souffrir d'un manque d'accès aux TIC; en effet, 23 % de leurs habitants n'ont pas accès aux réseaux fixes à large bande<sup>(11)</sup>.

<sup>(8)</sup> COM(2009) 615 final: «Mobilisation des investissements privés et publics en vue d'une relance de l'économie et d'une transformation structurelle à long terme: développement des partenariats public-privé».

<sup>(9)</sup> Rapports Eurobaromètre Flash n° 285 - Le numéro d'appel d'urgence européen 112, synthèse analytique, vague 3, février 2010.

<sup>(10)</sup> Télécommunications: consultation sur le futur service universel à l'ère numérique - voir (en anglais): [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecom/doc/library/public\\_consult/universal\\_service2010/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/doc/library/public_consult/universal_service2010/index_en.htm).

<sup>(11)</sup> COM(2009) 103: «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Améliorer l'accès des régions rurales aux technologies de l'information et de la communication (TIC)».

4.2 Dans le cadre d'une véritable approche de «marché ouvert», il conviendrait de lancer des PPP, qui associeraient efficacement d'emblée tous les échelons concernés: autorités européennes, nationales et locales, partenaires sociaux, acteurs de la société civile organisée, fédérations de PME, associations de consommateurs et parties prenantes au sens large (opérateurs, vendeurs, fournisseurs de technologies de l'information, marchés verticaux et des applications, etc.).

4.3 Une première étape pourrait être franchie grâce aux fonds structurels européens, la BEI ou le FEI et certains programmes spécifiques, comme les mécanismes de l'actuel programme-cadre prévus dans les prochains programmes de travail TIC (pour la période 2011-2013), dotés d'un budget de quelque 300 millions d'euros.

4.4 Dans ce contexte, des PPP pourraient mettre à profit les travaux des cinq plateformes technologiques européennes (PTE) par le croisement des questions relatives à l'internet qui figurent sur leur agenda stratégique de recherche respectif. Un tel PPP doit avoir comme mission essentielle de mettre au point des plateformes de service ouvertes, normalisées et intersectorielles.

4.5 Sous l'angle de la politique européenne, les secteurs de la santé, de la mobilité, de l'environnement et de la gestion énergétique sont tout désignés pour bénéficier d'infrastructures «intelligentes» novatrices, rendues possibles par l'internet, qui faciliteront l'adoption rapide de services par des millions d'utilisateurs et de consommateurs.

Bruxelles, le 16 septembre 2010.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Mario SEPI

---