



**Symposium international
30 Mai 2016, Parlement, Sofia**

La décision et son évaluation

Le processus européen de décision et d'évaluation des services d'intérêt économique général

Pierre Bauby

Membre du conseil scientifique d'EUROPA

Les services publics – services d'intérêt général dans le langage européen – qu'ils soient administratifs, économiques ou commerciaux, locaux, urbains ou nationaux -, relèvent de décisions des autorités publiques locales, régionales ou nationales, qui ont été amenées à considérer que certaines activités ne pouvaient pas relever du seul droit commun de la concurrence et des seules règles du marché, mais de formes spécifiques d'organisation et de régulation, dans trois objectifs qui fondent leur légitimité :

- garantir le droit de chaque habitant, comme de chaque acteur économique et de chaque collectivité, d'accéder à des biens ou services fondamentaux (droit à l'éducation, à la santé, à la sécurité, aux transports, aux communications, à l'énergie, etc.) ;
- mettre en œuvre des solidarités, économiques, sociales, territoriales, générationnelles, etc. afin d'assurer la cohésion économique, sociale et territoriale, de développer le lien social, de promouvoir l'intérêt général de chaque entité et collectivité concernée ;
- prendre en compte le long terme et les intérêts des générations futures, créer les conditions d'un développement durable à la fois économique, social et environnemental.

Ces finalités et objectifs d'intérêt général sont au cœur du système de valeurs qui caractérise tous les Etats européens et sont une valeur commune de l'Union européenne.

Conçus, définis, organisés, financés dans le cadre des histoires et institutions de chaque Etat membre de l'Union européenne, les services publics – services d'intérêt général ne pouvaient rester à l'écart du processus d'intégration européenne engagé aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale.

Leur « européanisation » progressive a tenu à la fois à la nature et aux logiques de construction de cette nouvelle autorité publique qu'est l'Union européenne.

1/ Un nouveau type d'autorité publique en construction

L'Union européenne n'est pas un « Etat-nation » comme le sont chacun de ses Etats membres.

A-t-on déjà vu un « Etat »

- avec 8 « présidents » (du Conseil européen, du Conseil, de la Commission, du Parlement européen, de la Cour de justice, de la Banque centrale européenne, de l'Eurogroupe, la vice-présidente en charge des affaires extérieures)
- avec un micro-budget (moins de 1% du PIB)

- avec une esquisse de politique étrangère et de diplomatie
- avec une préfiguration de défense ?

Poser cette question, c'est y répondre.

Mais qu'est l'UE ? C'est une construction politique originale, sans précédent dans l'histoire et en devenir, sans que l'on ne sache ni son issue, ni sa durée.

Nous sommes confrontés à la nécessité de sortir de la gangue de nos concepts traditionnels, qui non seulement sont inopérants, mais sont pervers – qu'il s'agisse de l'« Etat-nation » ou de la « démocratie représentative » que l'on ne peut pas « copier-coller » sur la nouvelle construction – ne serait-ce que compte tenu du nombre de langues -, pour en inventer de nouveaux adaptés aux spécificités de l'UE. Vaste défi qu'il nous faudra relever... !

Pour ma part, j'ai proposé de parler d'« Union d'Etats-nation », mais c'est plus descriptif que conceptuel. Que « cent fleurs s'épanouissent... » !

L'Union européenne ne correspond, ni par ses objectifs, ni par ses institutions, ni par sa gouvernance, ni par ses mécanismes de participation démocratique, à un « État-nation », à une fédération ou une confédération. Elle est un construit social original d'une nouvelle autorité publique, qui repose sur une série tensions spécifiques, sans précédent dans l'histoire de l'humanité.

Il n'y a donc rien d'anormal à ce que le processus d'intégration européenne n'ait pas été fondé sur la définition et la construction d'une conception commune de services publics.

2/ Les grandes étapes de l'eupéanisation des services publics, services d'intérêt général

Le traité de Rome de 1957 a peu parlé des services publics. Il s'agissait alors de construire un marché commun, donc d'éliminer progressivement les différents obstacles aux échanges de marchandises. Les activités de service public, exercées dans le cadre de l'histoire de chacun des Etats, n'étaient pas concernées et personne ne songeait à les harmoniser. Seuls l'article 73 faisait état de la « notion de service public » pour le secteur des transports et l'article 86 acceptait des dérogations aux règles de la concurrence dans des conditions spécifiques pour les « services d'intérêt économique général », mais elles sont restées pour l'essentiel sans effet jusqu'à l'Acte unique de 1986.

L'objectif du Marché unique a alors conduit les institutions européennes à engager un processus d'eupéanisation, secteur par secteur, des services d'intérêt économique général (communications, transports, énergie), pouvant relever d'une compétence partagée avec les Etats membres.

Mais comment et sur quelle base mettre en œuvre un processus d'eupéanisation dans le domaine des services publics ? On aurait pu penser à définir une conception commune et des formes d'organisation et de régulation associant le niveau européen et les institutions nationales et locales qui en avaient jusqu'alors la responsabilité, donc construire, en quelque sorte, des services publics européens fondés sur la mise en œuvre du principe de subsidiarité. Aucun acteur, ni politique, ni administratif, ni opérateur, ni de représentation des consommateurs, ni du monde syndical, ne l'a proposé, tant cela aurait mis en cause les formes traditionnelles auxquelles chacun restait attaché.

Dès lors, les institutions européennes, après de longs débats, se sont engagés sur la voie qui pouvait sembler la plus fidèle au processus d'intégration européenne : lever les obstacles aux échanges, en particulier les réglementations nationales antérieures, comportant le plus souvent des situations de monopole nationales, régionales ou locales.

La mise en œuvre des quatre grandes libertés de circulation (hommes, produits, services, capitaux) est entrée en résonance avec des transformations essentielles des années 1980 et 1990 : mutations technologiques, internationalisation des économies et des sociétés, diversification et territorialisation des besoins, lourdeurs de bien des services publics, stratégies de certains grands groupes industriels et

financiers de services, développement de l'influence des thèses néo-libérales et des vertus de la concurrence, etc.

L'Union européenne a mis progressivement en cause les formes nationales d'organisation et de régulation des services publics qu'avaient défini dans l'histoire chacun des Etats membres de l'Union européenne. La stratégie de libéralisation, fondée sur l'introduction, secteur par secteur, de la concurrence, les logiques du marché et du libéralisme économique et la mise en cause des monopoles territoriaux (nationaux, régionaux ou locaux) antérieurs, a visé à la fois à casser les frontières nationales et à introduire davantage d'efficacité dans des secteurs souvent protégés par des situations de monopole.

Pour autant, dans les secteurs de réseaux, il ne peut pas y avoir une libéralisation totale, ne les faisant relever que du droit communautaire de la concurrence. Il ne peut exister qu'une concurrence oligopolistique entre quelques grands groupes, conduisant à de nouvelles concentrations, à l'existence et au repartage de rentes, au détriment des utilisateurs. La libéralisation survalorise le court terme, pour lequel le marché donne de précieuses indications, au détriment du long terme, pour lequel il est myope. Elle privilégie les gros consommateurs qui disposent d'un « pouvoir de marché » sur les petits. Elle met en cause l'égalité de traitement et les possibilités de péréquation des tarifs. La libéralisation ne prend en compte ni les effets territoriaux, ni les conséquences sur l'environnement. Elle peut conduire à des formes de dumping social.

Dans ces conditions, les règles européennes, résultantes de débats, d'initiatives d'acteurs et de réseaux européen comme le Centre européen des entreprises à participation publique (CEEP), la Confédération européenne des syndicats (CES), le Comité européen de liaison sur les Services d'intérêt général (CELSIG), de mouvement sociaux, en particulier de novembre-décembre 1995, ont consisté à mettre en œuvre une libéralisation maîtrisée, organisée, régulée. L'Union européenne a été amenée à compléter les projets sectoriels de libéralisation par la construction de nouveaux concepts et normes. On a ainsi vu apparaître le concept de « service universel » dans les télécommunications, puis à la poste et aujourd'hui pour l'électricité, garantissant certains services essentiels à tous les citoyens et résidents.

Le Conseil européen d'Amsterdam de juin 1997 a adopté le nouvel article 16 du traité de l'Union européenne qui reconnaît les SIG comme composantes de « valeurs communes », souligne leur rôle dans la promotion de la « cohésion sociale et territoriale » et demande à l'Union et aux Etats de veiller à ce qu'ils puissent « accomplir leurs missions ». Mais cet article ne peut être la base d'un droit dérivé positif.

L'article 36 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, proclamée lors du Conseil européen de Nice de décembre 2000, souligne l'importance des services d'intérêt général pour les citoyens et résidents de l'Union, même s'il n'ouvre pas un droit européen aux services d'intérêt général.

Le traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, comporte des innovations majeures par rapport à la situation actuelle, avec l'article 14 du TFUE, la valeur juridique de la Charte des droits fondamentaux et un Protocole annexé aux deux traités, dispositions qui se complètent et représentent des éléments clés d'une conception commune des services publics ou d'intérêt général.

Aujourd'hui existe ce que l'on peut qualifier d'« acquis » européen, que l'on peut ainsi résumer :

1. Les Etats membres (les autorités nationales, régionales et locales) ont la compétence générale pour définir, « fournir, faire exécuter et organiser » les SIG, ainsi que de financer les SIEG.
2. Les institutions européennes ont la même compétence pour des services européens qui s'avèrent nécessaires à l'accomplissement des objectifs de l'UE.
3. Pour les services non économiques, les règles du marché intérieur et de la concurrence ne s'appliquent pas ; ils ne relèvent que des seuls principes généraux de l'UE (transparence, non-discrimination, égalité de traitement, proportionnalité).
4. Pour les services d'intérêt économique général, les autorités publiques doivent clairement définir leur « mission particulière » (principe de transparence).

5. Sur cette base, elles peuvent définir les moyens adaptés au bon accomplissement de la « mission particulière » (principe de proportionnalité), y compris, s'ils s'avèrent nécessaires et proportionnés, des aides et subventions, des droits exclusifs ou spéciaux.
6. Les Etats membres ont le libre choix des modes de gestion : interne, « in house », délégué, etc.
7. Ces définitions doivent clairement établir des normes de « qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs » (cf. ci-dessous « des valeurs communes »).
8. Les règles de concurrence et de marché intérieur ne s'appliquent que si elles ne font pas obstacle, en droit ou en fait, à l'accomplissement de leur mission particulière. Le développement des échanges ne doit cependant pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de l'UE.
9. Les Etats membres ont la liberté de choix du type de propriété des entreprises (principe de neutralité).
10. Dans tous les cas, il peut exister des abus relevant d'une « erreur manifeste », que la Commission peut soulever, sous le contrôle de la CJUE.

L'eupéanisation s'est faite par petites étapes, avec beaucoup de réticences, de blocages des Etats membres, de lenteurs des décisions, mais une eupéanisation progressive sur la base du principe de subsidiarité et lorsque existe un large consensus. La « minorité de blocage » au Conseil peut empêcher toute décision (cf. marché intérieur électricité de 1988 à 1996).

3/ Des évaluations implicites

L'eupéanisation des services publics a été conduite sans évaluation *ex ante*, et très peu d'évaluation *ex post*, autres que la foi dans les vertus du marché et de la concurrence.

En fait, l'évaluation des services publics et de leurs performances, des effets des mesures et politiques mises en œuvre, ne peuvent pas relever des mêmes démarches, critères et indicateurs que ceux qui existent pour des activités économiques traditionnelles pour lesquelles la rentabilité des capitaux investis, le profit de l'entreprise ou le cours de l'action sont des indicateurs utiles et pertinents.

L'évaluation des services publics et de leurs performances doit se définir et se conduire au regard des objectifs et missions que les autorités publiques leur assignent, qui peuvent être économiques, sociaux, environnementaux, politiques. Sur ces bases peuvent être construits des outils de suivi et d'évaluation, une méthodologie et des indicateurs adaptés.

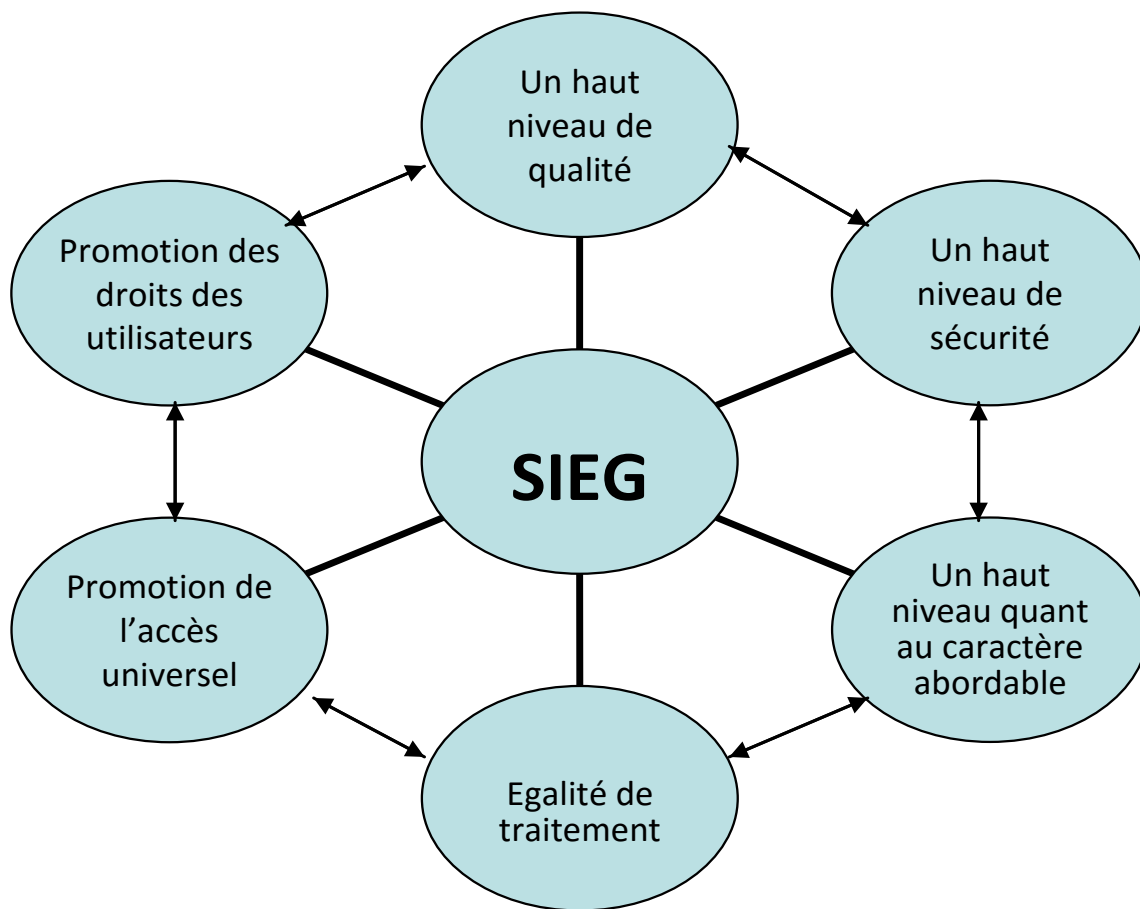
L'évaluation des services publics et de leurs performances implique :

- de partir de la définition des objectifs et missions de chaque service public par chaque autorité publique compétente et responsable (réglementation, cahier des charges, etc.), ainsi que des modes d'organisation retenus (droits exclusifs ou spéciaux, situations de monopole territorial et/ou temporel, gestion publique ou déléguée, etc.) ;
- d'identifier les principales catégories et caractéristiques des utilisateurs du service, de leurs besoins et de leurs attentes ;
- de recenser les spécificités de chaque service public liées aux particularités techniques et économiques de chaque activité, aux caractéristiques de géographie physique et humaine de chaque territoire d'intervention, au contexte historique de création et de développement ;
- de préciser le cadre juridique local, national et de l'Union européenne du service public concerné ;
- d'être conduites aussi bien *ex-ante* qu'*ex-post*, afin d'adapter en permanence les services aux besoins évolutifs des usagers et de la société, des droits individuels comme de la cohésion économique, sociale et territoriale.

C'est sur ces bases que l'on peut définir et développer un Cadre méthodologique d'évaluation débouchant pour chaque service public sur une grille multi-critères comportant un nombre limité d'indicateurs clés. Ces indicateurs doivent permettre d'éclairer la manière dont les objectifs et missions sont mis en œuvre, quelle est la performance d'ensemble de chaque service et les résultats en termes d'efficacité (le rapport des résultats aux moyens mis en œuvre), comme d'efficience (le rapport des résultats aux attentes). Ils doivent permettre de croiser les domaines d'appréciation, par exemple la qualité, l'accessibilité du service, les coûts, les prix et la satisfaction des utilisateurs.

Chaque grille devrait être élaborée avec la participation de tous les acteurs concernés : élus, responsables administratifs, opérateurs, utilisateurs individuels comme des activités économiques et des acteurs sociaux, personnels des services, etc. La participation de tous les acteurs est un gage de légitimité des démarches d'évaluation.

Le Protocole 26 du traité de Lisbonne précise parmi les valeurs communes six objectifs, d'ailleurs en interaction, qui définissent implicitement six grands domaines d'évaluation, dont la mise en œuvre reste à faire.



Des rapports d'évaluation des performances des SIEG au niveau européen ont été élaborés et diffusés de 2001 à 2007, mais ils ont été arrêtés depuis (cf. Annexe). Cela tient à la conjonction de plusieurs facteurs : les Etats membres sont réservés et même opposés à l'évaluation de « leurs services publics » au niveau européen, préférant les « échanges de bonnes pratiques », le « benchmarking », en particulier dans le cadre de la MOC... ; ainsi, l'évaluation ne figure pas dans les valeurs communes recensées dans le traité de Lisbonne, alors que la Commission européenne l'avait incluse dans son Livre blanc de 2004 ; par ailleurs, les résultats des libéralisations ne correspondent pas toujours aux objectifs affichés (un service de haute qualité au moindre coût)...

Comment piloter et décider sans évaluation ? La question reste posée...

ANNEXE

Rapports d'évaluation SIEG Commission européenne

Premier rapport d'évaluation transverse des SIEG - 7 décembre 2001

http://ec.europa.eu/internal_market/economic-reports/docs/cardiff02full_fr.pdf

Horizontal Evaluation of the Performance of Network Industries Providing Services of General Economic Interest

Méthodologie 2002 – COM(2002) 331 du 18 juin 2002

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002DC0331&from=EN>

Rapport 2004 - SEC(2004) 866 du 23 juin 2004

http://ec.europa.eu/internal_market/economic-reports/docs/sec-2004-866_en.pdf

Les consommateurs et les SIG 2004

http://ec.europa.eu/consumers/archive/cons_int/serv_gen/cons_satisf/rapport_final_fr.pdf

Rapports 2005 - SEC(2005) 1781 du 20 décembre 2005

http://ec.europa.eu/internal_market/economic-reports/docs/2005/051220_report_final_en.pdf

Annexes

http://ec.europa.eu/internal_market/economic-reports/docs/2005/051220_report_final_annex_en.pdf

Market opening I Rapport

http://ec.europa.eu/internal_market/economic-reports/docs/2005/part_i_final_report_en.pdf

II Secteurs http://ec.europa.eu/internal_market/economic-reports/docs/2005/part_ii_sectoral_analyses_en.pdf

Rapports 2007 - SEC(2007)1024 du 12 juillet 2007

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication9603_en.pdf

ou http://ec.europa.eu/internal_market/economic-reports/docs/2006/sec20071024_en.pdf

Annexes

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication10915_en.pdf

ou http://ec.europa.eu/internal_market/economic-reports/docs/2006/sec20071024-annex_en.pdf

Les consommateurs et les SIG

http://ec.europa.eu/consumers/archive/cons_int/serv_gen/cons_satisf/eb260_report_fr.pdf

Annexes

http://ec.europa.eu/consumers/archive/cons_int/serv_gen/cons_satisf/eb219_annexes.pdf

“Evaluation of the Methodology Used to Assess the Performance of Network Industries Providing Services of General Economic Interests (SGEI). Final Report”, Van Dijk Management Consultants, Brussels, 31 October 2007.

http://ec.europa.eu/internal_market/economic-reports/docs/2007/final_report_311007_en.pdf

Executive summary

http://ec.europa.eu/internal_market/economic-reports/docs/2007/executive_summary_311007_en.pdf

Annexe

http://ec.europa.eu/internal_market/economic-reports/docs/2007/annex_31102007_en.pdf

Aucun autre rapport n’a été publié depuis 2007