

## Evaluation : remettre l'ouvrage sur le métier

La Commission européenne a publié, le 13 juillet 2007, son 5<sup>ème</sup> rapport d'évaluation horizontale des performances des industries de réseau fournissant des services d'intérêt général portant sur les données de 2006 (SEC(2007)1024). Il se compose d'une synthèse d'une vingtaine de pages et d'une annexe détaillée. Consacré aux secteurs des télécommunications, des transports, de l'énergie et des services postaux, il vise à préciser les évolutions du cadre réglementaire et à analyser l'évolution des performances sous l'angle de l'ouverture des marchés, des effets redistributifs, de l'accomplissement des obligations de service public et des opinions des consommateurs.

Ce rapport comporte un grand nombre de données, qui apportent des éléments de connaissance et de réflexion sur les SIEG, mais il est essentiellement axé sur l'ouverture des marchés et non sur l'évaluation des performances. Le ton est donné dès la première phrase du rapport qui affirme que "l'article 16 du traité demande à la Commission et aux Etats membres de garantir les SIEG tout en respectant le principe d'une concurrence non faussée dans le marché intérieur" alors que cet article ne parle pas de "marché intérieur" ni de concurrence, mais précise que la Communauté et les Etats membres "veillent à ce que les SIEG fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions".

Dès lors, le rapport prend l'ouverture des marchés comme un but en soi et en fait l'axe de l'évaluation, alors qu'elle n'est qu'un moyen parmi d'autres (la réglementation, la régulation, les obligations de service public) pour améliorer l'efficacité et la qualité pour tous les utilisateurs, ce qui implique équilibre entre ouverture et objectifs d'intérêt général. Il semble reposer sur une vision de l'évaluation comme obligation et contrainte, destinée à justifier son action et répondant au nouveau catéchisme de la "bonne gouvernance", alors qu'elle est une formidable opportunité pour améliorer l'efficacité, moderniser les services, répondre à l'évolution des besoins. La vision qu'a la Commission de l'évaluation l'amène à juxtaposer une série de critères, alors que l'objectif devrait être de les croiser, car tous les utilisateurs n'ont pas les mêmes intérêts. Il devrait s'agir de conjuguer économique, social et environnemental (dimension absente), le court et le long termes, les prix, la qualité, l'accessibilité, la durabilité...

Au lieu d'un processus technocratique, piloté par la Commission elle-même, il faudrait conduire une démarche démocratique, associant tous les acteurs, toutes les parties prenantes au sein d'un Observatoire ou d'un Comité de pilotage, à tous les stades, de la définition de la méthodologie, du cahier des charges et des indicateurs à l'examen critique des rapports avant leur publication, en passant par la commande des études reposant sur une pluralité d'expertises. La vision réductrice de l'évaluation qu'a la Commission l'amène à ne publier son rapport qu'en anglais, alors que si on la conçoit comme un outil de débat démocratique dans les secteurs et pays, cela devrait impliquer la publication dans toutes les langues de l'Union.

Il faut donc remettre l'ouvrage sur le métier, définir une méthodologie et des indicateurs permettant de rendre compte des objectifs et finalités des SIEG, associant tous les acteurs concernés, et conduite de manière pluraliste et démocratique. L'évaluation sera alors un outil pour répondre de mieux en mieux aux besoins des usagers, des citoyens et de l'Union européenne.

P. Bauby, K. Varin, J-C. Boual

## Evaluation: back to the drawing board

On 13<sup>th</sup> July 2007, the European Commission published its 5<sup>th</sup> horizontal evaluation report on the performances of the network of industries providing services of general interest, based on the 2006 data (SEC (2007) 1024). It is composed of a summary of twenty pages and a detailed appendix. Dedicated to the telecommunications, transport, energy and the mail service sectors, it aims at specifying the evolution of the regulatory framework and analysing the evolution of performances, from the view points of market openings, redistributive effects, the achievement of public service obligations and consumers' opinions.

This report contains a significant volume of data, which provide essentials for furthering knowledge and promoting reflection on SGEI, however, it is primarily centred on the opening of markets and not on performance evaluation. The tone is given right from the opening sentence of the report which asserts that "article 16 of the treaty, requires the Commission and the Member States to guarantee SGEI while, at the same time, observing the principle of an undistorted competition within the internal market", whereas the article in question does not deal with "internal market" nor with competition, but specifies that the Community and Member States should "ensure that SGEI operate on the basis of principles and under conditions which enable them to achieve their missions".

Consequently, the report regards the opening of markets as a final goal in itself and makes it an axis of evaluation, while, in fact, it is only a tool, among others (regulation, standardisation, public service obligations), for the improvement of effectiveness and quality to all the users, which implies a balance between market opening and general interest objectives. It appears to be based on a vision of evaluation as an obligation and a constraint, aimed at justifying its action and responding to the new requirements of "good governance", whereas it is a special opportunity to improve effectiveness, modernise services and respond to the evolution of the needs. The vision that the Commission has as regards evaluation, leads it to juxtapose a series of criteria, while the objective should be to cross associate them because, not all users have the same interests. The idea should be to combine economic, social and environmental (a dimension left out), the short and long terms, prices, quality, accessibility, sustainability...

Instead of a technocratic process, steered by the Commission itself, it would be necessary to set up a democratic procedure, associating all actors and all stakeholders, within an Observatory or a Steering committee, at all stages; the definition of methodology, specifications and indicators, to the critical examination of the reports before their publication, through the ordering of feasibility studies based on plurality of expertise. The simplistic vision of evaluation, held by the Commission, leads it to publish its report only in English, whereas, if it is to be considered as an instrument for a democratic debate in the various sectors and countries, that should imply its publication in all the languages of the Union.

It is thus necessary to go back to the drawing board, define a methodology and indicators that will make it possible to set forth the objectives and aims of the SGEI, bringing together all concerned actors, and conduct the whole process in a pluralist and democratic way. The evaluation will then become a tool which better meets the needs of users and citizens of the European Union.

P. Bauby, K. Varin, J-C. Boual

## Parlement européen

### Réexamen du marché unique

Le Parlement a adopté, le 4 septembre dernier, à une très large majorité, le rapport d'initiative de Jacques Toubon (PPE, France) sur le réexamen du marché unique mené par la Commission, qui doit conduire à une communication sur le marché unique du 21<sup>ème</sup> siècle annoncée pour novembre prochain. Se référant au "protocole sur les SIG qui sera annexé aux traités, [il] invite la Commission à prendre des initiatives en vue de remédier à l'incertitude juridique concernant le statut des SIG, notamment les règles relatives aux aides d'Etat et aux marchés publics ; se félicite des initiatives de la Commission visant à lever les ambiguïtés dans les domaines des services de santé et des services sociaux d'intérêt général dans le marché unique ; estime par ailleurs que des SIG modernes et puissants sont indispensables pour réaliser les objectifs d'intérêt public que sont notamment la cohésion sociale et territoriale, la protection de l'environnement et de la diversité culturelle" (17). Il "souligne l'importance de supprimer les obstacles à la [...] poursuite de la libéralisation des marchés postaux tout en garantissant le financement d'un service universel efficace" (24). Il invite la Commission à intégrer un 'test de compatibilité avec le marché intérieur' dans les mécanismes visant à mieux légiférer [...] pour veiller à ce que le pouvoir réglementaire prenne toujours en compte l'impact de son action sur les quatre libertés constitutives du marché unique, parallèlement aux autres aspects qu'il est tenu de prendre en considération, s'agissant notamment de la durabilité de l'emploi" (37).

### Services postaux

Le Parlement européen a adopté, le 11 juillet dernier, en première lecture et à une très large majorité, le rapport de Markus Ferber (PPE, Allemagne) sur la proposition de directive sur les services postaux. Le rapport, notamment, précise ♦ "les raisons générales non économiques qui peuvent amener un Etat membre à imposer des conditions pour la prestation des services postaux", en particulier le respect des conditions de travail et des régimes de sécurité sociale, la protection de l'environnement, l'aménagement du territoire ♦ le financement "garanti" "à tout moment" du service universel (SU), chaque Etat membre notifie à la Commission son plan national de financement du SU (dédommagement ou répartition du coût) avant le 1.1.2010 ♦ la fin des droits exclusifs ou spéciaux au 31 décembre 2010, avec la possible dérogation jusqu'au 31 décembre 2012 pour les Etats membres depuis 2004, pour ceux ayant une petite taille et une faible population, pour ceux ayant une topographie difficile (ex. grand nombre d'îles). Possibilité pour un Etat membre où le marché est totalement concurrentiel de refuser l'accès à son marché au bénéficiaire de la prestation du SU dans un autre Etat membre ♦ un tarif unique pour l'ensemble d'un territoire national ne peut s'appliquer qu'à des services unitaires ♦ comptabilité séparée pour le SU et présentation d'un rapport annuel par les prestataires ♦ rapport de la Commission sur l'application de la directive tous les 4 ans, et rapport séparé sur l'évolution globale de l'emploi et des conditions de travail dans le secteur trois ans après l'ouverture du marché.

### Transparence et groupes de pression

Suite à la décision de la Commission d'ouvrir au printemps 2008 un registre où les groupes de pression auprès de l'UE pourront s'inscrire volontairement, le Parlement organise à Bruxelles une audition publique, le 8 octobre prochain.

## Droits des consommateurs d'énergie

Consultation publique organisée par la Commission européenne jusqu'au 28 septembre en vue d'une "charte européenne des consommateurs d'énergie" dans un marché entièrement libéralisé.

[http://ec.europa.eu/energy/energy\\_policy/consumers/index\\_en.htm#public\\_consultation](http://ec.europa.eu/energy/energy_policy/consumers/index_en.htm#public_consultation)

## The European Parliament

### The single market review

On the 4<sup>th</sup> of September, the Parliament adopted, by a very large majority, a resolution based on the own-initiative report of Jacques Toubon (EPP, France), on the single market review, carried out by the Commission, which will lead to a communication on the 21<sup>st</sup> century single market, to be published in November. Referring to the "protocol on SGI which will be appended to the treaties, [it] calls on the Commission to take initiatives in order to clarify the legal uncertainty regarding the position of SGI, in particular rules concerning State aid and public procurements; welcomes the initiatives by the Commission aimed at clarify ambiguities in the fields of health services and social services of general interest within the Single Market; considers that strong and modern services of general interest are necessary in order to achieve public interest objectives, such as social and territorial cohesion, environmental protection and cultural diversity" (17). It "stresses the importance of removing obstacles to the [...] sustained liberalisation of postal markets, while ensuring the financing of an efficient universal service" (24). Calls on the Commission to incorporate an 'Internal Market Compatibility Test' in the better regulation mechanisms, [...] to ensure that regulators always take into account the implications of their actions on the four freedoms of the Single Market, alongside the other aspects that they are required to consider, notably sustainability and employment" (37).

### Postal services

On the 11<sup>th</sup> of July the European Parliament adopted, in first reading and by a very large majority, the report by Markus Ferber (EPP, Germany) on the Directive proposal for the postal services. The report, in particular, specifies ♦ "general non-economic reasons which can induce a Member State to impose conditions on the supply of postal services", in particular the respect of working conditions and of the social security schemes, the environmental protection, regional planning ♦ the "guaranteed" financing "at all times" of the universal service (US), each Member State informs the Commission about national financing plan of the US (compensation or cost distribution) before 1<sup>st</sup> January 2010 ♦ the end of the exclusive or special rights by 31<sup>st</sup> of December, 2010, with the possibility of exemption until 31<sup>st</sup> of December, 2012 for new Member States from 2004, for small and sparsely populated States, for those having a complex topography (e.g. large number of islands). The possibility for a Member State, where the market is completely liberalised to refuse access to its market for the recipients of the US service in another Member State ♦ a single charge throughout a territory can only apply to individual postal items ♦ separate accounting for US and annual report presentation by providers ♦ Commission's Report on the implementation of the directive, every 4 years, and a separate report on the global evolution in employment and working conditions in the sector, three years after the opening of the market.

### Transparency and special interest groups

Following the Commission's decision to open a register for special interest groups in spring a 2008 at the EU, the Parliament is organising a public audition in Brussels on 8<sup>th</sup> October 2007.

## Energy consumers' rights

A public consultation is organised by the European Commission, until 28<sup>th</sup> September, in preparation for a "European charter on the rights of energy consumers" in a completely liberalised market.

[http://ec.europa.eu/energy/energy\\_policy/consumers/index\\_en.htm#public\\_consultation](http://ec.europa.eu/energy/energy_policy/consumers/index_en.htm#public_consultation)

**NOUVELLES-NEWS-EUROPE** est édité par le Comité européen de liaison sur les Services d'intérêt général, *is published by the European Liaison Committee on Services of General Interest*, E-mail : <celsig@celsig.org> [www.celsig.org](http://www.celsig.org) Directeurs de publication, *Publishers* : Pierre Bauby et and Jean-Claude Boual. Rédactrice en chef, *chief editor* : Katherine Varin. Traduction, *translation* : Jeremiah Chiumia. Diffusé exclusivement par E-mail. *Distributed by E-mail exclusively*. Abonnement 1 an : 100 €. *Subscription for 1 year: € 100*. Bulletin d'abonnement sur demande. *Subscription form available on request*.