



Association Léo Lagrange
pour la Défense
des Consommateurs
153 avenue Jean Lolive,
93695 PANTIN cedex
Tél. 01.48.10.65.65
Fax 01.48.10.65.71
E-mail : leo.lagrange.consom@wanadoo.fr
Site: www.leolagrange-conso.org

N° SIREN : 414 769 844

EVOLUTION EN FRANCE DES SERVICES PUBLICS MARCHANDS ET DU SERVICE PUBLIC DANS LE CONTEXTE EUROPEEN

Association nationale agréée pour exercer l'action civile

Janine ARGUDO
Mars 2003

*

<u>INTRODUCTION</u>	p. 7
<u>1.- GENENERALITES</u>	p. 9
<u>1.1.- LA NOTION DE SERVICE PUBLIC</u>	p. 9
<u>1.2.- LE SERVICE PUBLIC ET LES USAGERS</u>	p.10
<u>1.3.- LE NOUVEAU CONTEXTE ET LE CADRE EUROPEEN</u>	p.11
<u>1.4.- LA NOTION DE SERVICE UNIVERSEL</u>	p.13
<u>1.5.- LA NOTION DE SERVICE D'INTÉRÊT ECONOMIQUE GENERAL (SIEG)</u>	p.13
<u>2.- LES TELECOMMUNICATIONS</u>	p.15
<u>2.1.- LA LOI 90-568 DU 2 JUILLET 1990</u>	
<u>2.2.- LES EXIGENCES EUROPEENNES</u>	
<u>2.3.- L'OUVERTURE DU MARCHÉ FRANÇAIS DES TELECOMMUNICATIONS A LA CONCURRENCE</u>	
<u>2.4.- LA REGULATION DANS LE DOMAINE DES TELECOMMUNICATIONS</u>	
<u>2.5.- LE SERVICE UNIVERSEL DES TELECOMMUNICATIONS EN FRANCE</u>	
<u>2.5.1.- Le financement du service universel des télécommunications</u>	
<u>2.6.- LE CHANGEMENT DE STATUT DE FRANCE TELECOM</u>	
<u>2.6.1.- Le cahier des charges de France Télécom opérateur du service public</u>	
<u>3.- LES SERVICES POSTAUX</u>	p.23
<u>3.1.- LA LOI N° 90-568 DE 1990</u>	
<u>3.1.1.- Le cahier des charges de La Poste</u>	
<u>3.1.2.- Les missions de La Poste</u>	
<u>3.2.- LES SERVICES POSTAUX ET L'EUROPE</u>	
<u>3.2.1.- La directive européenne du 15 décembre 1997</u>	
<u>3.3.- LA TRANSPOSITION : L'ARTICLE 19 DE LA LOI DU 25 JUIN 1999</u>	
<u>3.4.- LA DIRECTIVE 2002/39/CE DU 10 JUIN 2002</u>	

4.- LE SECTEUR DE L'ENERGIE : ELECTRICITE ET GAZ

4.1.- L'ÉLECTRICITE p.33

4.1.1.- Le régime juridique de l'électricité en France

4.1.2.- L'organisation du secteur de l'électricité

4.1.3.- Les évolutions du secteur de l'électricité en France et en Europe

4.1.4.- L'approche de l'Union Européenne

4.1.4.1.- La directive 96/92/CE du 19 décembre 1996

4.1.4.1.1.- Le contenu de la directive

4.1.5.- La nouvelle législation applicable au secteur de l'électricité

4.1.5.1.- La loi du 10 février 2000

4.1.6.- L'achèvement du marché intérieur communautaire de l'électricité

4.1.6.1.- La Communication du 13 janvier 2001

4.1.6.2.- Le Conseil de Barcelone de mars 2002

4.2.- LE GAZ p.47

4.2.1.- Le régime juridique du gaz en France

4.2.1.1.- La loi du 8 avril 1946

4.2.2.- L'approche de l'Union européenne : la directive 98-30 du 22 juin 1998

4.2.2.1.- Le contenu de la directive : les principes

4.2.3.- Les étapes de la transposition en France

4.2.3.1.- Le projet de loi relatif à la modernisation du service public du gaz

4.2.3.2.- Les mesures transitoires d'accès au réseau

4.2.4.- L'achèvement du marché intérieur communautaire de l'énergie (gaz)

4.2.4.1. - Le sommet européen de Barcelone des 15 et 16 mars 2002

4.2.4.2.- Le "Compromis" du 25 novembre 2002

4.2.5.- La question de l'ouverture du capital des entreprises EDF et GDF

4.2.6.- La nouvelle législation applicable au secteur du gaz

4.2.6.1.- Les points essentiels de loi

5.- LE TRANSPORT FERROVIAIRE..... p.60

5.1.- NAISSANCE DES CHEMINS DE FER EN FRANCE (Source SNCF)

5.1.1.- La création et l'évolution de la SNCF

5.2.- LE REGIME JURIDIQUE APPLICABLE AUX TRANSPORTS EN FRANCE : LA LOTI

5.3.- LA POLITIQUE EUROPEENNE EN MATIERE DE TRANSPORTS FERROVIAIRES

5.3.1.- La directive 91/440/CEE du 29 juillet 1991 du Conseil des ministres, relative au développement des chemins de fer communautaires.

5.4.- LA TRANSPOSITION EN DROIT FRANÇAIS DE LA DIRECTIVE 91/440/CEE

5.4.1.- La séparation comptable des activités

5.4.2.- L'ouverture du réseau

5.4.2.1.- Les conditions d'accès au réseau

5.4.3.- Le décret du 23 décembre 1998

5.5.- LE LIVRE BLANC DE LA COMMISSION DE 1996

5.6.- LA REFORME FERROVIAIRE FRANÇAISE DE 1997

5.6.1.- La création de Réseau Ferré de France

5.6.2.- La régionalisation des transports ferroviaires français

5.6.3.- Le Conseil Supérieur du Service Public Ferroviaire (CSSPF)

5.7.- LA POURSUITE DE L'OUVERTURE DU MARCHÉ : LE "Paquet infrastructures ferroviaires" de 2001

5.7.1.- Directive 2001/12/CE

5.7.2.- Directive 2001 /13/CE

5.7.3.- Directive 2001/14/CE

5.8.- LE LIVRE BLANC DE LA COMMISSION DU 12 SEPTEMBRE 2001

5.8.1.- Le contenu du Livre blanc

5.9.- LA POURSUITE DE L'OUVERTURE DU MARCHÉ : "Le nouveau paquet ferroviaire du 23 janvier 2002 : Vers un espace ferroviaire intégré"

la directive COM 2002/21

la directive COM 2002/23

la directive COM 2002/25

la directive COM 2002/22

5.10.- LE SERVICE PUBLIC DE TRANSPORT DE VOYAGEURS et le projet de règlement européen du 26 juillet 2000

6.- LES SERVICES PUBLICS LOCAUX..... p.79

6.1.- LES DIFFÉRENTES CATÉGORIES DE SERVICES PUBLICS LOCAUX

6.2.- LES RÈGLES DE FONCTIONNEMENT DES SERVICES PUBLICS LOCAUX

6.3.- Le mode de gestion des services publics locaux

6.3.1.- La gestion directe

6.3.1.1.- Les régies

6.3.2.- La gestion indirecte ou déléguée

6.3.2.1.- La difficile construction de la notion de délégation de service public

6.3.2.2.- Les différents types de délégation

6.4.- LA LOI SAPIN ET LES DELEGATIONS DE SERVICE PUBLIC

6.4.1 - Le contenu de la loi

6.5.- LES MARCHES PUBLICS

6.5.1.- Définition des marchés publics

6.6.- LE DROIT COMMUNAUTAIRE ET LES MARCHES PUBLICS.

6.6.1 - Les directives "Marchés publics"

6.6.1.2.- La notion de pouvoir adjudicateur.

6.6.2 - Les principes et règles d'attribution des marchés publics européens

6.7.- LE NOUVEAU CODE DES MARCHES PUBLICS FRANÇAIS : LES POINTS ESSENTIELS

7. CONCLUSION..... p.91

7.1.- SUR L'EVOLUTION DE LA NOTION DE SERVICE PUBLIC DANS LA REFLEXION COMMUNAUTAIRE

7.2.- SUR L'OUVERTURE A LA CONCURRENCE DES MARCHES NATIONAUX SOUS MONOPOLE PUBLIC

7.3.- SUR LA PRIVATISATION DES ENTREPRISE PUBLIQUES

7.4.- SUR LE RÔLE ET LA PLACE DES CITOYENS / USAGERS

- Lexique..... p.102
- Législation p.105
- Bibliographie p.111
- Sites Internet..... p.112

AVERTISSEMENT

Le sujet de cette étude étant en constante évolution, il n'a pas été possible, ce texte étant déjà rédigé, de traiter en détail certaines mesures intervenues en mars 2003.

Elles ont toutefois été signalées.

INTRODUCTION

Les services publics marchands en France, au-delà de la fourniture de services de haut niveau, se caractérisent encore aujourd'hui par une exigence de solidarité nationale.

Ils sont en effet l'un des éléments essentiels de l'aménagement du territoire en raison de leur organisation en réseau au maillage serré.

Ils assurent à tous, à travers leur mission de service public et par le système de la péréquation tarifaire et géographique, la satisfaction des besoins essentiels : fourniture d'énergie, moyens de communication et de transport.

Ils permettent enfin la mise en place de mécanismes publics de soutien aux plus démunis différents de l'assistanat.

Ainsi, les services publics sont-ils le garant de la cohésion sociale.

Le service universel, notion européenne introduite dans notre pays lors de la libéralisation du secteur du téléphone et appliquée demain aux services postaux, censée établir un socle commun aux Etats de l'Union en matière de services d'intérêt général, c'est à dire le droit pour tous d'accéder à ces services à un prix abordable, correspond en réalité, nous en faisons le constat tous les jours, à un niveau de prestation minimum garanti, dans un environnement fortement concurrentiel.

La mise en œuvre de ce concept, conforté par l'idéologie libérale des institutions communautaires sur la primauté des marchés, a été le coup d'envoi de l'une des plus formidables mutations que notre pays ait connue : celle des services publics, celui du téléphone en étant le wagon de tête et le "contre-modèle".

Des entreprises que les citoyens considéraient comme étant la propriété de l'Etat (et qui le sont encore mais pour combien de temps ?), donc de la communauté nationale et au service de cette communauté, se sont mises, pour être plus libres d'agir, à créer des filiales de droit privé ; elles ouvrent leur capital, sont cotées en bourse, prennent des participations dans le monde entier et jouent le jeu à risque du marché sous l'œil bienveillant des pouvoirs publics.

Ces nouvelles règles, dont le consommateur est quelquefois le bénéficiaire mais dont il est le plus souvent la dupe, le déroutent. Il s'interroge de plus en plus sur la place et le devenir du service public ainsi que sur sa propre place dans ce contexte nouveau.

Le citoyen quant à lui prend conscience que notre société, en abandonnant ses services publics au marché, est en train de passer d'un système fondé sur des principes d'égalité et de solidarité à un système fondé sur la logique du "chacun pour soi".

Pour nous, associations de consommateurs qui, avec eux, sommes exaspérés par les dérives d'une concurrence encore sauvage, par les bavures d'une logique de prise de parts de marchés que nous voyons à l'œuvre tous les jours, inquiets des graves dysfonctionnements de la libéralisation chez nos voisins européens, des dérives financières sans contrôle, nous disons qu'accepter cela, ne pas réagir, c'est prendre le risque de s'engager dans un processus socialement destructeur.

Déjà, nombreux sont ceux qui, vivant encore aujourd'hui à la limite du seuil de pauvreté, ne voient leurs besoins essentiels satisfaits que grâce au service public.

Nous ne voulons pas que dans leur course - légitime - au "client" solvable dont les besoins diversifiés sont générateurs de profits, les entreprises publiques oublient ce qui a fait et fait encore leur légitimité : offrir à tous un service de qualité, proche des citoyens, respectueux de leurs diversités et créateur de solidarités.

Le service public n'est pas qu'une belle idée réservée aux humanistes : c'est aussi un outil politique permettant de corriger les inégalités



1.- GENERALITES

1.1.- LA NOTION DE SERVICE PUBLIC

On peut situer l'émergence de cette notion dans le droit public français, à la fin du 19ème siècle, avec le célèbre arrêt "Blanco" du Tribunal des Conflits qui évoque *"la responsabilité qui peut incomber à l'Etat pour les dommages causés aux particuliers par le fait de personnes qu'il emploie dans le service public"*.

Par la suite au début du 20ème siècle, "l'école du service public" a voulu établir le service public comme critère déterminant du droit administratif, légitimant l'action publique : en effet, relève du service public *"toute activité dont l'accomplissement doit être assuré, réglé et contrôlé par les gouvernants, parce que l'accomplissement de cette activité est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale, et qu'elle est de telle nature qu'elle ne peut être réalisée complètement que par l'intervention de la force gouvernante"*.

Même si de nombreux domaines de la vie étaient régis par l'Etat depuis plusieurs siècles -acheminement du courrier, missions régaliennes traditionnelles-, c'est durant cette période que va se formaliser une définition du service public et notamment ce que l'on a par la suite appelé "le service public à la française" : égalité de traitement, continuité du service, adaptation aux mutations technologiques, neutralité et transparence.

Le début du 20ème siècle est aussi marqué par l'avènement des réseaux, qu'il s'agisse des chemins de fer, du téléphone ou de l'électricité. Ces réseaux ont besoin d'être accessibles au plus grand nombre pour être vraiment efficaces. Or, les investissements très lourds que cela suppose ne peuvent être assurés par des entreprises privées. D'où la nécessaire intervention de l'Etat.

Cette logique conduit dès lors à la constitution d'un vaste secteur public, constitué de monopoles. Ce phénomène - monopole/propriété publique - est acté dans l'article 9 du préambule de la Constitution de 1946 selon lequel : *"Tout bien, toute entreprise dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public ou d'un monopole de fait, doit devenir propriété de la collectivité"*.

Auparavant, dès 1921, le Tribunal des Conflits, admettant l'existence de services publics fonctionnant dans les mêmes conditions qu'une entreprise privée, avait donné naissance à la notion de service public industriel et commercial.

En justifiant ainsi l'extension de la notion de service public au-delà des missions régaliennes de l'Etat, service public et secteur public seront pour longtemps confondus, rendant encore plus floue la notion de service public. Cependant la doctrine et la jurisprudence s'accordent sur trois critères qui permettent de définir juridiquement la notion :

- une soumission à un régime exorbitant de droit commun,
- une activité d'intérêt général,
- la présence d'une personne publique (pour la gestion ou le contrôle).

Nombre de remises en cause sont intervenues depuis concernant le périmètre des services publics. Alors que l'extension de l'intervention de l'Etat au-delà de ses missions régaliennes a longtemps fait l'objet d'un consensus, la libéralisation intervenue depuis une vingtaine d'années sur l'initiative des instances européennes a ouvert le débat entre défenseurs d'un service public à la française et partisans d'une "modernisation" de ces derniers dans un cadre ouvert à la concurrence.



1.2.- LE SERVICE PUBLIC ET LES USAGERS

L'évolution du rapport des usagers aux services publics est aujourd'hui au centre de la remise en question du mode traditionnel de leur fourniture.

Longtemps, (et bien que l'importance à accorder aux droits des utilisateurs ait été présente, grâce à la jurisprudence, dans l'émergence de la notion), les usagers n'ont pas eu de rôle essentiel dans la définition de l'évolution des services publics, le point de vue des techniciens étant prioritaire et la logique dominante étant celle de l'offre avant la prise en considération des intérêts et besoins des populations.

Ce n'est que récemment que la singularité de l'utilisateur a été réintroduite dans la conception du service public ; on a assisté ainsi à un renforcement de la dimension marchande du service public, et même si l'idée que l'utilisateur devait payer ce service à son coût était présente depuis longtemps dans la notion de "service public à la française", auparavant l'utilisateur était perçu comme devant être servi uniformément (principe d'égalité).

Cette évolution vers plus de prise en considération de l'utilisateur est due à la libéralisation de certains secteurs qui leur a offert la possibilité de s'adresser à d'autres prestataires.

Ce phénomène est particulièrement visible dans les télécommunications où le "client" peut désormais aller vers l'opérateur de son choix ; dès lors, l'utilisateur se montre de plus en plus exigeant envers le service public, l'efficacité et la qualité de la prestation devenant aussi importantes que la seule présence du service.

C'est ainsi que les grèves dans les services publics, bien qu'étant un droit constitutionnel et reconnu comme tel par la population, dès lors qu'elles mettent à mal la notion de continuité du service, n'en deviennent que plus polémiques. Cette nouvelle appréhension que les Français et aussi les Européens ont des *services publics* a certainement contribué à la redéfinition récente des contours du *service public*.



1.3.- LE NOUVEAU CONTEXTE ET LE CADRE EUROPEEN

Les années qui ont suivi les chocs pétroliers vont susciter un débat sur la place des services publics et leurs contours : un nouveau contexte apparaît, marqué par la convergence d'une crise économique et de changements technologiques de grande ampleur :

- cette crise économique favorise la critique de l'Etat dans sa fourniture des services publics à travers des monopoles ; la tendance est à la remise en question du bien-fondé de la production publique et à la valorisation du recours au marché pour la fourniture de certains services publics,
- l'impact des technologies de l'information et la mondialisation des réseaux de communication sur les activités des services publics en réseau, conduisent à revenir sur la validité de leur statut de monopoles naturels.

Par ailleurs, les avancées de la construction européenne remettent en cause le rôle des Etats dans la réglementation des entreprises publiques ainsi que le cloisonnement des marchés nationaux propice au maintien de situations de rente par les monopoles publics.

Le cadre européen participe au premier chef à l'évolution du contexte dans lesquels vont être repensés les services publics. En effet, l'intégration européenne depuis le Traité de Rome de 1957 a d'abord été conçue comme un moyen de réaliser un marché intérieur unique et donc, de faciliter la circulation des biens et des services entre les Etats membres. Dans ce contexte, il paraît évident que les services publics en France et leur organisation sous forme de monopole est un obstacle à la réalisation de cet objectif.

La Commission européenne va donc utiliser toutes les possibilités que lui offrent les dispositions de l'article 90 de ce Traité pour s'attaquer aux monopoles existant au seul avantage des opérateurs publics et des services publics en réseau.

Ce texte prévoit en effet très explicitement que "les entreprises chargées de la gestion des services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de la 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."

Ce n'est que progressivement, au cours des années 90, que la reconnaissance du rôle central que jouent les services publics dans la cohésion économique et sociale de l'Union, va intervenir sous la pression notamment de la France mais aussi grâce à l'évolution de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes en 1993 et 1994, qui admet la nécessité de restreindre le champ de la concurrence pour permettre l'accomplissement des missions d'intérêt général.

Cet infléchissement de la position communautaire se concrétisera en 1996 avec l'adoption d'une Communication sur les services d'intérêt général en Europe, qui affirme d'abord **la légitimité de ces services**, ensuite **la liberté des Etats membres pour définir les missions d'intérêt général** que le marché ne peut remplir, octroyer des droits spéciaux ou exclusifs nécessaires pour assurer ces missions aux entreprises qui en sont chargées, régler leur gestion et veiller le cas échéant à leur financement ; cette Communication définit enfin la notion commune de "**service universel**" avec la possibilité pour les Etats membres d'aller au-delà de ce service.

Ce texte a été mis à jour en 2000 par la Commission : outre la confirmation de la légitimité des services publics et de la neutralité de la Commission par rapport au mode de propriété des entreprises en charge de service d'intérêt général, elle met en exergue une conception consumériste des services publics : il n'est par exemple plus question d'usagers mais de consommateurs.

A noter sur ce sujet que, lors du colloque qui s'est tenu à Paris au Sénat, le 8 octobre 2001, le représentant de la Commission européenne a rappelé les règles qui garantissent les diversités de situation en Europe pour les services d'intérêt général ; un principe de neutralité à l'égard du statut privé ou public des entreprises chargées de missions d'intérêt général : les questions de privatisation dépendent de la seule compétence des Etats.

"En vertu du principe de subsidiarité, la définition des services d'intérêt économique général relève avant tout des Etats, le seul pouvoir de la Commission dans ce contexte étant de veiller à ce que les Etats ne se servent des SIEG pour, sauf dérogation prévue par la jurisprudence, contourner les règles du traité, c'est à dire les règles de la concurrence".

Ces deux principes, il sera essentiel de les avoir en mémoire lorsqu'il sera plus loin question :

- de l'ouverture à la concurrence des marchés détenus par les monopoles publics français,
- des projets d'ouverture du capital des entreprises publiques françaises.



1.4.- LA NOTION DE SERVICE UNIVERSEL

La notion anglo-saxonne de service universel introduite en Europe par la Commission européenne a d'abord été perçue comme la reconnaissance de la notion de "service public à la française" au niveau européen ; or, il s'agissait en réalité de deux approches aux fondements et aux objectifs différents.

Déjà en 1987, le Livre vert sur le développement du marché commun des services et équipements des télécommunications définissait le service universel comme *"l'accès à un service minimum déterminé, d'une certaine qualité, offert à tous les utilisateurs à un prix abordable, fondé sur les principes d'universalité, d'égalité et de continuité."* Le service universel serait donc plutôt un service de base dans un environnement concurrentiel qu'un véritable service public tel que nous l'entendons en France ; il est donc en recul face à la vision française du service public.

Toutefois, il serait réducteur de ne considérer le service universel que par comparaison avec le périmètre étendu du service public ; son intérêt réside en effet dans la définition claire d'une obligation commune à tous les pays membres, même si elle peut être vue comme une obligation a minima.

La définition française du service public des télécommunications (voir Chap. 2.5.) est à cet égard éclairante puisqu'elle comprend le service universel des télécommunications, les services obligatoires et les missions d'intérêt général : **le service public constitue donc bien un ensemble plus large que le seul service universel.**



1.5.- LA NOTION DE SERVICE D'INTERET ECONOMIQUE GENERAL (SIEG)

Il s'agit d'une notion déjà utilisée par le Traité comme étant une valeur commune de l'Union qui se rapproche le plus de celle de service public, sans pour autant être définie.

Dans le cadre communautaire, les services d'intérêt économique général désignent les entreprises chargées de missions de service public, qu'il s'agisse d'entreprises publiques, mixtes ou privées. Le Traité (art. 90 §2) les définissait comme *"désignant des 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"*. Il stipulait *"les services d'intérêt économique général sont soumis à la concurrence (qui interdit notamment les monopoles) 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.."*

Cette notion est longtemps restée inemployée. Elle a été remise en vigueur par la Commission dans les années 80 et ensuite par le Conseil européen de Lisbonne de mars 2000, qui a réaffirmé l'importance du rôle joué par les

services d'intérêt économique général dans une économie ouverte à la concurrence, *"... pour assurer la compétitivité globale de l'économie européenne rendue attractive par la qualité de ses infrastructures, le haut degré de formation des travailleurs, le développement et le renforcement des réseaux sur l'ensemble du territoire, et pour accompagner les mutations en cours par le maintien de la cohésion sociale et territoriale."*

Le Conseil européen de Nice de décembre 2000 a, dans ses conclusions, repris ces termes et ajouté que, dans ce contexte :

- le champ des services d'intérêt économique ne devait pas être figé mais tenir compte des évolutions rapides de notre environnement économique, scientifique et technologique,
- la contribution des services d'intérêt économique général à la compétitivité européenne répondait à des objectifs propres : protection des intérêts du consommateur, sécurité des usagers, cohésion sociale et aménagement du territoire, développement durable,
- l'importance des principes de neutralité, de liberté et de proportionnalité est réaffirmée : ils garantissent que les Etats membres sont libres de définir les missions ainsi que les modalités de gestion des services d'intérêt économique général, la Commission assumant la responsabilité de veiller au respect des règles du marché intérieur et de la concurrence,
- l'accomplissement des missions des services d'intérêt économique général doit s'effectuer dans le respect des attentes légitimes des consommateurs et des citoyens, qui souhaitent obtenir des prix abordables, dans un système de prix transparent et qui sont attachés à un égal accès aux services de qualité, indispensables à leur insertion économique territoriale et sociale.

Sont ajoutées des conditions d'exercice des missions d'intérêt général : sécurité juridique, viabilité économique, modes de financement. Est affirmée la volonté de faire une évaluation régulière de la manière dont sont assumées ces missions, notamment en terme de qualité.



2.- LES TELECOMMUNICATIONS

C'est la loi du 16 juillet 1889 qui en procédant à la nationalisation des réseaux privés de téléphone, véritable monopole de fait et propriété de la Société générale des téléphones, a institué le monopole d'Etat pour l'exploitation du téléphone en France et permis de créer l'Administration française des Postes Télégraphes et Téléphones et son service des Postes et Télécommunications, service public administratif de l'Etat. Ce n'est qu'en 1909 que sont créés deux directions recouvrant les activités de télécommunications : une direction de l'exploitation télégraphique et une direction de l'exploitation téléphonique.

La constitution de ce monopole d'Etat n'a pas été l'occasion pour la France de rattraper son retard sur les autres pays européens en matière d'équipement. Il a fallu attendre la seconde guerre mondiale pour que les pouvoirs publics prennent conscience de l'importance de la recherche et du développement en matière de télécommunications. En 1941, la Direction des télécommunications est créée au sein du Ministère des PTT.

Ce n'est qu'au milieu des années 70, sous la poussée des demandes des consommateurs (le 22 à Asnières est resté dans les mémoires !) qu'émergea l'idée que le téléphone ne devait pas être uniquement pensé comme ouvrage public mais avant tout comme service public. Cette prise de conscience se traduit alors par la création au sein du Ministère des PTT d'une direction générale des télécommunications (DGT) distincte de celle des postes : ce n'est qu'en 1988 que la DGT prend le nom de France Telecom et le 1er janvier 1991 que France Telecom devient exploitant de droit public.



2.1.- LA LOI 90-568 DU 2 JUILLET 1990

La libéralisation du secteur des télécommunications voulue par la Commission européenne et définie pour la première fois en 1987 dans le Livre vert sur le marché commun des services et équipement de télécommunication, impliquait la rupture entre service public et monopole ainsi qu'une réflexion sur le contenu du service public.

En France, il fallut attendre la loi du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications, pour que soient énoncés dans son article 8, **les grands principes du service public des télécommunications** : desserte de l'ensemble du territoire national, égalité de traitement des usagers, qualité et disponibilité des services offerts, neutralité et confidentialité des services, participation de l'exploitant à l'aménagement du territoire, contribution de l'exploitant à l'exercice des missions de défense et de sécurité publique.

En même temps, et afin de répondre au mieux aux exigences de la Commission européenne et assurer la séparation des fonctions de

réglementation et d'exploitation auparavant confondues au sein du monopole, cette loi a transformé France Telecom en exploitant autonome de droit public, placé cependant sous la tutelle du ministre chargé des postes et télécommunications.

Les missions de l'exploitant public prévues à l'article 3 de la loi ont été modifiées par les dispositions de la loi du 26 juillet 1996 modifiant son statut.



2.2.- LES EXIGENCES EUROPEENNES

La libéralisation du secteur des télécommunications par la législation européenne s'est réalisée autour de deux exigences :

- la fourniture d'un **réseau** ouvert de télécommunications (directive 90/387/CEE du Conseil, du 28 juin 1990 * (dite directive ONP : Open Network Provision) relative à l'établissement du marché intérieur des services de télécommunications par la mise en œuvre de la fourniture d'un réseau ouvert de télécommunications. Il s'agissait d'harmoniser les conditions d'accès et d'utilisation des réseaux publics de télécommunications et des services publics de télécommunications en Europe. Ces conditions de fourniture d'un réseau ouvert devaient être objectives, transparentes et non discriminatoires.

Plusieurs autres directives sont venues compléter progressivement le dispositif d'ouverture préconisé par la directive-cadre ; il s'agit des directives* relatives : à la fourniture d'un réseau ouvert aux liaisons louées (1992), à la fourniture d'un réseau ouvert à téléphonie vocale fixe (1995), à l'interconnexion (1997), pour terminer par le règlement du Parlement et du Conseil de décembre 2000 relatif au dégroupage de l'accès à la boucle locale.

- l'ouverture des marchés des **services** de télécommunications à la concurrence (Directive 90/388/CEE de la Commission, du 28 juin 1990* dite "directive services", relative à la concurrence dans les marchés des services de télécommunications). Il s'agissait d'assurer la liberté de fournitures de services de télécommunications autres que les services de téléphonie vocale en Europe, par l'abolition des droits exclusifs ou spéciaux existant et par l'établissement de critères objectifs, transparents et non discriminatoires d'accès à ce marché afin de garantir pour tout opérateur économique de pouvoir fournir ces services de télécommunications.

La directive 96/19 CEE * de la Commission du 13 mars 1996 libéralise la **téléphonie vocale** en étendant à ce secteur les principes cités ci-dessus à partir du 1^{er} janvier 1998.

* Ces directives sont aujourd'hui reprises à l'art. 86 du Traité qui concerne les règles de concurrence servant de base à l'ouverture du marché et à l'art. 95 concernant l'harmonisation des législations. Elles ont été complétées en 2002 par un paquet législatif composé des



2.3.- L'OUVERTURE DU MARCHÉ FRANÇAIS DES TELECOMMUNICATIONS A LA CONCURRENCE

La directive 90/387/CEE du 28 juin 1990 (dite directive ONP-Cadre) avait déjà libéralisé différents secteurs des télécommunications. Mais c'est la loi 96-659 du 26 juillet 1996 qui, en inscrivant dans le droit français le principe de l'ouverture à la concurrence de ce secteur :

- **a mis fin en France au monopole de France Telecom sur la téléphonie vocale fixe destinée au grand public et ce à compter du 1er janvier 1998,**
- **a supprimé le monopole de cette entreprise pour l'exploitation et l'installation de réseaux ouverts au public.**

Cependant, la liberté d'accès au marché français n'est pas totale puisque tout opérateur qui souhaite :

- installer et exploiter un réseau ouvert au public,
- fournir des services de téléphonie vocale,

doit d'abord obtenir une autorisation ministérielle et ensuite répondre à un cahier des charges.

Malgré tout, les opérateurs entrant sur le marché n'ont pas, pour des questions de coût, l'obligation de constituer un réseau alternatif à celui de France Telecom. Ils peuvent donc, moyennant redevance et le respect d'obligations réciproques, se connecter à des réseaux déjà existants (réseau SNCF, EDF, Autoroutes, réseaux câblés et, bien sûr, réseau France Telecom) (Code des postes et télécommunications).

Enfin, la directive du 18 décembre 2000 termine l'ouverture à la concurrence du secteur des télécommunications, en rendant obligatoire le dégroupage de la boucle **locale** et l'accès partagé des concurrents à cette boucle locale qui est détenue par l'opérateur historique.

Cette ouverture doit permettre :

- à tout nouvel opérateur de télécommunications d'avoir un accès direct avec le client final en s'affranchissant de l'opérateur historique,
- de favoriser le développement d'Internet et notamment du haut débit.

Ainsi, désormais, depuis le 1er janvier 2001, le marché français des télécommunications est-il totalement ouvert à la concurrence.

directives "spectre électronique", "accès", "autorisation", "service universel", "vie privée et communications électronique" et d'une "directive cadre".



2.4.- LA REGULATION DANS LE DOMAINE DES TELECOMMUNICATIONS

L'ouverture à la concurrence de services traditionnellement assurés par des entreprises publiques en situation de monopole a entraîné la mise en place d'instances dites de régulation ayant pour but de concilier libéralisation et respect de l'intérêt général.

La coexistence, aujourd'hui dans un même secteur :

- 1) **de missions d'intérêt général assurées par un seul opérateur,**
- 2) **d'activités en situation concurrentielle,**

nécessite en effet une action publique spécifique qui parvienne à concilier ces deux principes apparemment contradictoires.

Afin d'assumer cette tâche, il a été instauré -pour la première fois en France avec le secteur des télécommunications- et dans la plupart des pays européens, des instances de régulation indépendantes. Néanmoins, le pouvoir réglementaire reste du ressort de l'Etat, **ce qui marque la différence fondamentale entre réglementation** et régulation, cette dernière ne visant qu'à appliquer le cadre législatif et fournir des avis sur les décisions des pouvoirs publics et les comportements des acteurs du marché.

De même, **il ne faut pas confondre régulation et application du droit de la concurrence**, le contrôle de ce dernier étant de la responsabilité des pouvoirs publics. La régulation consiste, dans les secteurs où coexistent des obligations de service public et des marchés ouverts à la concurrence, à aménager cette concurrence pour que les obligations de service public soient correctement remplies.

En France, dans le secteur des télécommunications, la régulation est assurée conjointement par :

- le ministre chargé des télécommunications pour ce qui concerne :
 - l'attribution des autorisations relatives à l'exploitation des réseaux ouverts au public et à la fourniture des services téléphoniques,
 - l'homologation des tarifs du service universel et des tarifs des services pour lesquels il n'existe pas de concurrence,
 - la constatation du coût des obligations du service universel.
- l'ART (Autorité de Régulation des Télécommunications) : Créée à compter du 1er janvier 1997 en vertu du chapitre IV art. L36 et suivants de la loi n° 96-659 du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications, l'ART est une autorité indépendante. Ses missions, définies par la loi, sont précisées au Code des Postes et Télécommunications :
 - elle instruit pour le compte du ministre chargé des télécommunications les demandes d'autorisation concernant

- l'installation et l'exploitation de réseaux ainsi que la fourniture de services téléphoniques au public,
- elle délivre les autorisations d'établissement de réseaux indépendants,
 - elle contrôle le respect par les opérateurs de toutes leurs obligations ; à ce titre, elle dispose d'un pouvoir de sanction et son Président peut saisir le Conseil de la concurrence de tout abus de position dominante et de toute pratique pouvant fausser le libre jeu de la concurrence,
 - elle propose au ministre le montant des contributions au financement des obligations du service universel,
 - elle attribue aux opérateurs et aux utilisateurs, dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires, les ressources en fréquences et en numérotation nécessaires à leur activité,
 - elle émet un avis public sur les tarifs du service universel et des services pour lesquels il n'existe pas de concurrence,
 - elle désigne les organismes qui interviennent dans la procédure d'évaluation de la conformité aux exigences essentielles des équipements terminaux et radioélectriques,
 - elle établit tous les ans après avis du Conseil de la concurrence la liste des "opérateurs puissants" et approuve le catalogue d'interconnexion.

Enfin, la loi précise que l'ART *"est consultée sur les projets de lois, de décrets ou de règlements relatifs au secteur des télécommunications et participe à leur mise en œuvre."*



2.5.- LE SERVICE UNIVERSEL DES TELECOMMUNICATIONS EN FRANCE

Il est une composante du service public des télécommunications (Loi n° 96-659 du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications) qui comprend aussi :

- **les services obligatoires** (art.L35-5 de la loi) qui sont *"une offre, sur l'ensemble du territoire, d'accès au réseau numérique à intégration de services, de liaisons louées, de commutation de données par paquets, de services avancés de téléphonie vocale et de service télex"*. Selon ce même article, c'est France Telecom qui assure la fourniture de tous les services obligatoires,
- **les missions d'intérêt** général dans le domaine des télécommunications (art. L35-6 de la loi) : missions de défense et de sécurité, enseignement supérieur et recherche publique dans le domaine des télécommunications.

Selon l'Art. L.35 - 1 de la loi, *"le service universel des télécommunications fournit à tous un service téléphonique de qualité à un prix abordable. Il assure l'acheminement des communications téléphoniques en provenance ou à destination des points d'abonnement ainsi que l'acheminement gratuit des appels d'urgence, la fourniture d'un service de renseignements et d'un annuaire d'abonnés, sous forme imprimée et électronique et la desserte*

du territoire national en **cabines téléphoniques** installées sur le domaine public"...ainsi que la mise en place de tarifs sociaux destinés à certaines catégories de personnes en raison de leur niveau de revenu ou de leur handicap".

Selon l'Art.35-2 - 1 de la loi "*Peut être chargé de fournir le service universel, tout opérateur en acceptant la fourniture sur l'ensemble du territoire national et capable de l'assurer. France Telecom est l'opérateur public chargé du service universel*".

NOTA :

Il convient de constater que les contours et le contenu du service universel des télécommunications tel qu'il est fixé par ce texte est en net retrait par rapport à ceux qui avaient été définis par la loi du 2 juillet 1990 (voir § 2.1.).



2.5.1.- Le financement du service universel des télécommunications

Le service universel assuré par France Telecom a un coût. Les principes de calcul de ce coût net sont fixés par le décret du 13 mai 1997. Ces coûts sont constatés par le ministre chargé des télécommunications sur proposition de l'ART (voir chapitre 2.4.). **Un fonds de service universel** a été institué par la loi du 26 juillet 1996, afin de financer les coûts liés aux tarifs sociaux, à la desserte du territoire en cabines téléphoniques, à la fourniture d'un annuaire et d'un service de renseignements et à la péréquation géographique.

Il convient de rappeler ici que, bien que France Telecom ait été désigné par la loi de 1996 de réglementation des télécommunications comme "*opérateur chargé du service universel*", ce rôle peut être partagé. En effet, la loi prévoit aussi que "*peut être chargé du service universel tout opérateur en acceptant la fourniture sur l'ensemble du territoire et capable de l'assurer*" et obéissant à un cahier des charges.

Chaque opérateur contribue au financement de ce fonds en fonction de l'importance de son trafic. Le fonds compense les charges supportées par les opérateurs du service universel (aujourd'hui exclusivement France Telecom). Si certains opérateurs assuraient des charges de service universel (sauf appels d'urgence qui est une obligation pour tous les opérateurs), ils pourraient déduire le coût de ces charges de leur versement au fond de service universel.

NOTA :

Aujourd'hui, le principe de ce fonds est contesté par les opérateurs autres que France Telecom qui estiment, en se basant sur des exemples étrangers, que le coût du service universel est nul compte tenu du bénéfice d'image qu'il apporterait à l'opérateur historique et qu'ainsi la compensation à France Telecom des obligations de service universel constituerait une aide de l'Etat, ce qui va à l'encontre des règles communautaires.

**2.6.- LE CHANGEMENT DE STATUT DE FRANCE TELECOM**

Rappel en quelques dates :

- 1899 : création d'un Ministère des Postes et Télégraphes,
- 1909 : création de la Direction de l'Exploitation téléphonique au sein du Ministère,
- 1941 : création de la Direction des Télécommunications,
- 1974 : création de la Direction Générale des Télécommunications (DGT),
- 1988 : la DGT devient France Telecom,
- 1991 : France Telecom devient exploitant autonome de droit public,
- 1996 : France Telecom devient Société Anonyme,
- 1997 : l'Etat, propriétaire de France Telecom, ouvre le capital de l'entreprise tout en restant actionnaire majoritaire ; France Telecom est introduite en Bourse.

C'est la loi n° 96-660 du 26 juillet 1996 relative à l'entreprise nationale France Telecom qui, dans son article 1er - I, stipule que *"La personne morale de droit public France Telecom... est transformée à compter du 31 décembre 1996 en une entreprise nationale dénommée France Telecom, dont l'Etat détient directement plus de la moitié du capital social". "Cette entreprise est soumise à la présente loi en tant que celle-ci concerne l'exploitant public France Telecom et, dans la mesure où elles ne sont pas contraires à la présente loi, aux dispositions législatives applicables aux sociétés anonymes"*.

L'Etat conserve donc un contrôle non négligeable sur France Telecom : il en est l'actionnaire majoritaire (situation mars 2003). Le ministre chargé des télécommunications dispose d'un droit d'opposition aux cessions d'actifs qui seraient contraires à la bonne exécution du service public.

Les activités de France Telecom s'inscrivent dans un contrat de plan pluriannuel passé entre l'Etat et l'exploitant public ; toutefois les principales contraintes qui pèsent sur France Telecom sont liées à sa qualité d'opérateur du service universel.

Les opérateurs ne fournissant pas le service universel versent une contrepartie financière dans un fonds de service universel des télécommunications, créé par la loi (voir ci-dessus § 2.5.1.).



2.6.1.- Le cahier des charges de France Telecom opérateur du service public

Il convient de rappeler ici que le service public des télécommunications se compose :

- du service universel,
- des services obligatoires,
- des missions d'intérêt général.

Opérateur chargé du service universel, France Telecom doit respecter un cahier des charges qui détermine les conditions générales de fourniture de ce service, notamment les obligations tarifaires nécessaires pour permettre l'accès à tous au service universel et éviter une discrimination géographique, ainsi que les conditions dans lesquelles les tarifs du service universel sont contrôlés.

Le cahier des charges de France Telecom qui constitue l'annexe du décret n° 96-1225 du 27 décembre 1996 définit :

- **Les domaines d'activités** de France Telecom (art. 1er) :
 - fournir le service universel des télécommunications,
 - assurer la fourniture des services obligatoires,
 - établir, développer et exploiter les réseaux de télécommunications ouverts au public.
- **Les conditions générales de fourniture** des services relevant du service public des télécommunications, notamment les conditions tarifaires pour permettre l'accès de tous au service universel.(art. 3 à 6).
- **Les obligations** envers les utilisateurs (art. 8 à 17) :
 - Obligation envers les services de télécommunications internationaux, vers les territoires d'outre mer ; lignes sécurisées à l'usage du Gouvernement et de la Présidence de la République,
 - Obligations d'information des utilisateurs : offres, dispositions contractuelles, prix.



3.- LES SERVICES POSTAUX

Le service postal est très ancien (déjà, en 1370, Louis XI avait créé un service postal et en avait fait une institution de l'Etat). Organisé à l'origine selon des routes postales privées, il était lié aux besoins de communication et donc de fonctionnement de la société. A travers les siècles, ces besoins ont évolué en fonction des progrès techniques et du développement de celle-ci. Devant cette situation, le service postal a été unifié et pris en main par l'administration (création d'un monopole d'Etat par la Constituante en 1790). Son organisation s'appuyait alors sur l'obligation de porter des messages sur l'ensemble du territoire national à un prix uniforme.

Par la suite, et pour répondre à ces exigences, Napoléon a mis en place dès 1805 un "fonds de péréquation" permettant de financer le service des relais de poste par une contribution payée par les entreprises privées de messagerie qui contournaient le service public.

Parallèlement, la révolution industrielle va donner une grande importance au rôle de dynamisation du tissu marchand que joue l'échange de lettres et de colis. Dès lors, les activités du service postal et des services financiers de la poste vont s'étendre : les mandats postaux sont créés en 1817, le service de la lettre recommandée en 1829. L'année suivante la distribution et la collecte du courrier dans l'ensemble des communes sont instaurés. Le service du tri ambulancier du courrier est créé en 1845, le timbre-poste en 1848 et il est décidé que la taxe postale supportée par une lettre simple serait de faible montant et identique sur tout le territoire.

Les chèques postaux font leur apparition en 1918.

C'est en 1878 qu'a été créé le Ministère des Postes et Télégraphes devenu, en 1941, le Ministère des PTT (Postes, Télégraphe et Téléphone) mais c'est la loi de 1990 qui, créant La Poste et lui conférant l'autonomie administrative et financière, a permis d'acter le caractère industriel et commercial des activités de ce secteur et d'anticiper l'ouverture des services postaux à la concurrence voulue par les instances européennes.



3.1.- LA LOI N° 90-568 DU 2 JUILLET 1990

La loi du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications crée, à compter du 1er janvier 1991, l'entreprise publique La Poste. Cette loi qui, d'une certaine manière, visait à préparer France Telecom à l'ouverture du marché des télécommunications à la concurrence, (voir ci-dessus § 2.1.) n'avait pas le même objectif en ce qui concerne La Poste puisqu'à l'époque cette question n'émergeait pas encore au niveau européen.

Selon cette loi, La Poste est habilitée (art .7) *"à exercer en France et à l'étranger, toutes activités qui se rattachent directement ou indirectement à son*

objet" ; à cet effet "elle peut créer des filiales et prendre des participations dans des sociétés, groupements ou organismes ayant un objet connexe ou complémentaire."

La Poste reste toutefois sous la tutelle du Ministre des Postes et Télécommunications (aujourd'hui Ministre délégué à l'Industrie), les relations entre l'Etat et La Poste s'inscrivant dans un contrat de plan pluriannuel.

La Poste a pour objet (article 5) :

- *"d'assurer le service public des envois postaux (service universel postal, dont le transport et la distribution de la presse bénéficiant du régime spécifique prévu par le code des postes et télécommunications),*
- *d'assurer, dans le respect des règles de la concurrence, tout autre service de collecte, de transport et de distribution d'envois postaux, d'objets et de marchandises,*
- *d'offrir, dans le respect des règles de la concurrence, des prestations relatives aux moyens de paiement et de transfert de fonds, aux produits de placement et d'épargne, à la gestion des patrimoines, à des prêts d'épargne-logement et à tous produits d'assurance. La Poste gère le service des chèques postaux et, pour le compte de l'Etat, la Caisse Nationale d'Epargne dans le respect des dispositions du code des caisses d'épargne".*

Un cahier des charges (voir ci-dessous) est prévu à l'article 8 de la loi. Cet article énonce en outre **les grands principes du service public de La Poste** : desserte de l'ensemble du territoire national, égalité de traitement des usagers, qualité et disponibilité des services offerts, neutralité et confidentialité des services, participation de l'exploitant à l'aménagement du territoire, contribution de l'exploitant à l'exercice des missions de défense et de sécurité publique.



3.1.1.- Le cahier des charges de La Poste

Approuvé par le décret 90-1214 du 29 décembre 1990, modifié par les décrets 2000-165 du 28 février 2000, 2001-122 du 8 février 2001 et le décret 2002-774 du 3 mai 2002, le cahier des charges de La Poste a pour objet de *"fixer les droits et obligations régissant les activités de l'exploitant public et notamment les conditions d'exécution des services publics qu'il a pour mission d'assurer "*. Il précise : *"Les activités de La Poste répondent aux besoins des usagers dans les meilleures conditions économiques et sociales pour la collectivité. Elles concourent à l'aménagement du territoire, à la défense du pays et à la sécurité publique. Pour ce faire, La Poste offre des services correspondant aux besoins de la collectivité dans les meilleures conditions de coût. Elle prend les initiatives appropriées pour développer l'accès de toutes les catégories d'usagers aux services qu'elle offre."*



3.1.2.- Les missions de La Poste

L'article 1er du cahier des charges définit l'une des missions propres de La Poste comme *"l'offre de service d'envois postaux"* et lui confie *"le service public des envois postaux qui comprend le service universel postal"* (voir ci-dessous § 3.2.1.a).

L'article 2 précise que dans le cadre de son autonomie de gestion La Poste définit ses services en fonction des besoins des usagers et s'organise afin de satisfaire les objectifs de qualité de service fixés par le contrat de plan.

a) Les envois postaux

L'article 3 du cahier des charges définit le service public des envois postaux, qui comprend :

- le service universel défini à l'article 1 du code des Postes et Télécommunications ; loi n° 99-533 du 25 juin 1999, article 19 (voir ci-dessous § 3.3.),
- certains services obligatoires (imposés à La Poste),
- les services d'acheminement et de distribution de la presse.

Cet article impose à la poste :

- l'égalité de traitement des usagers, notamment pour l'accès au service et à la tarification,
- la disponibilité, la neutralité, la rapidité et l'adaptation de ses prestations,
- la desserte de l'ensemble du territoire,
- la péréquation tarifaire,
- la prise en compte des besoins spécifiques des personnes handicapées,
- la mise en œuvre des améliorations du service public rendues possibles par la science et la technique.

b) Les services financiers

L'article 7 du cahier des charges autorise La Poste à définir librement l'étendue et les modalités d'offre de tous les autres services qu'elle propose, sous réserve d'en informer préalablement sa tutelle et de respecter les règles nationales et communautaires relatives à la concurrence.

L'article 8 rappelle que *"La Poste a vocation... à recevoir des fonds du public et à offrir des prestations relatives aux moyens de paiement et de transfert de fonds, aux produits de placement et d'épargne, à la gestion des patrimoines, à des prêts d'épargne-logement et à tous produits d'assurance"*.

La Poste gère le service des chèques postaux (article 9) et, pour le compte de l'Etat, la Caisse nationale d'Epargne dans le respect des dispositions du code des caisses d'épargne (articles 12 et 13).

c) La contribution de la Poste aux missions de l'Etat

Le cahier des charges (articles 17, 17 bis, 18 et 19) impose à La Poste une contribution à différentes missions de l'Etat :

- missions de défense et de sécurité publique,
- missions de conservation du patrimoine philatélique,
- missions de réglementation et de normalisation,
- promotion de l'innovation et de la technologie française à l'étranger.

d) Le réseau postal

L'article 21 du cahier des charges impose à La Poste de constituer, développer et exploiter sur l'ensemble du territoire un réseau d'installations et de dessertes destiné à fournir l'ensemble de ses services ; elle détermine elle-même la forme de sa présence sur le territoire, en fonction des besoins des usagers et des coûts correspondants ; elle facilite l'accès des usagers aux différents services qu'elle offre dans ses points d'accueil.

L'article 22 autorise La Poste à ouvrir l'accès de son réseau à ses filiales moyennant rémunération et à conclure des accords de distribution ou de prestation de service avec d'autres partenaires.

e) Les relations avec les usagers

L'article 23 impose des conditions de qualité de service et de garanties essentielles : horaires d'ouverture, points de contact, nouvelles technologies et liberté des communications et précise en outre que les relations entre La Poste et les usagers sont régies par des contrats de droit commun.

Le cahier des charges insiste sur l'information des usagers par La Poste qui doit être la plus large et la plus complète possible sur tous les produits et services offerts ; par ailleurs, une concertation entre l'entreprise publique et les représentants des usagers (grand public et professionnels) est prévue par ce texte.

f) Les relations avec l'état et ses échelons déconcentrés

- Avec l'Etat : elles sont régies par un contrat de plan pluriannuel (art 37).
- Avec les échelons déconcentrés (art. 24) et les collectivités locales (art.25) : La Poste doit tenir compte des orientations générales de la politique gouvernementale en matière d'aménagement du territoire

ainsi que des objectifs de développement économique et social des régions des départements et des communes.

- Elle doit en outre, mettre en place des instances de concertation locale regroupant les élus locaux, les représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs locaux compétents pour faire des propositions sur les services offerts par La Poste et émettre des avis sur la modification de la présence postale (suppression des bureaux de poste).

g) L'autonomie de gestion et la fixation des tarifs

Le cahier des charges rappelle l'autonomie de gestion de La Poste qui *"détermine l'organisation hiérarchique et territoriale de ses services fonctionnels et opérationnels..."* mais encadre cette libre gestion (art. 26).

Il définit la structure des tarifs des services postaux et **distingue** les tarifs des prestations du service universel (réservées ou non), des services en concurrence ne relevant pas du service universel :

- les tarifs des services **du service universel réservés à La Poste** : ils relèvent de l'autorité du ministre,
- les tarifs des services **du service universel non réservés à La Poste** : c'est La Poste qui fixe les tarifs de ces services dans le respect des règles de la concurrence et les communique au ministre un mois avant leur publication.
- Les tarifs **des services en concurrence** qui ne relèvent pas du service universel : La Poste fixe librement ces tarifs dans le respect des règles de la concurrence. Ils sont communiqués, pour information au ministre, un mois avant leur publication,
- les tarifs **des services internationaux** : ils sont fixés par La Poste au départ du territoire de métropole, des DOM et des TOM, qui les soumet au ministre avant leur publication.



3.2.- LES SERVICES POSTAUX ET L'EUROPE

La libéralisation des marchés européens et donc du "marché" des services postaux était déjà inscrite dans l'esprit et la lettre du Traité de Rome de 1957 (voir aussi ci-dessus Chapitre 1.3. : Le nouveau contexte en France et le cadre européen). Cependant, malgré le Traité, la politique postale européenne n'a pas, contrairement à ce qui a pu se passer pour les autres secteurs, été initiée par un mouvement de libération : la réflexion communautaire visait, en effet, à proposer des réponses aux problèmes auxquels étaient confrontées les postes nationales dans les pays de l'Union, face au développement de la concurrence privée.

Cette réflexion a été initiée en 1989 à Antibes à l'occasion d'une réunion informelle des ministres des Postes et Télécommunications des 12 pays de l'Union, à partir d'un consensus sur les grands principes devant régir une Europe postale.

Elle s'est poursuivie jusqu'en 1992 avec la publication d'un Livre vert qui lui-même se distingue des politiques communautaires prônées pour d'autres services publics en réseau, puisque l'objectif principal de ce document était de lancer un débat politique public sur le secteur postal communautaire, à partir de différentes options, allant d'une libéralisation complète à une harmonisation totale du secteur.

Finalement, le Livre vert manifestait son choix pour une option combinant une ouverture progressive du marché et la mise en oeuvre de mesures d'harmonisation, avec l'idée d'un service universel, c'est à dire *"un service de base offert à tous dans l'ensemble de la communauté à des conditions tarifaires abordables et avec un niveau de qualité standard"*.

En outre, dérogeant aux règles de la concurrence prônées jusque-là, le Livre vert précise que *"l'objectif d'un service universel peut justifier l'établissement d'un ensemble de services réservés aidant à garantir la fiabilité financière du réseau du service universel..."* garantissant ainsi la présence du service public. Ce débat a finalement abouti à la directive sur les services postaux de décembre 1997 qui, tout en garantissant un service universel tel que défini ci-dessus, a mis en place un processus de libéralisation graduelle du secteur.



3.2.1.- La directive européenne 97/67 du 15 décembre 1997

Ce texte concerne *"les règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service"* ; il fait référence dans sa première partie (considérants) au Traité et à l'établissement d'un marché intérieur sans frontières où la libre circulation des marchandises, des personnes des services et des capitaux est assurée, tout en insistant sur la nécessité d'un service universel.

Dans cette même première partie, il fait un certain nombre de constats et pointe les dysfonctionnements en matière de service rendu et de qualité de ce service. Il constate en outre des disparités importantes d'un Etat à un autre dans la définition du service universel postal ; il affirme la nécessité d'établir des règles communes **dans le respect du principe de subsidiarité.**

L'objectif de la directive est ainsi défini dans son article premier ; il s'agit d'établir des règles communes concernant :

- la prestation d'un service universel postal au sein de la Communauté,
- les critères définissant les services susceptibles d'être réservés aux prestataires du service universel et les conditions régissant la prestation des services non réservés,

- les principes tarifaires et la transparence des comptes pour la prestation du service universel,
- la fixation des normes de qualité pour la prestation du service universel et la mise en place d'un système visant à assurer le respect de ces normes,
- l'harmonisation des normes techniques,
- la création d'autorités réglementaires nationales indépendantes.

a) Sur le service universel postal :

- la directive **le définit** comme étant *"une offre de services postaux de qualité déterminée, fournis de manière permanente, en tout point du territoire, à des prix abordables pour tous les utilisateurs"* (article 3.1),
- la directive **en fixe le contenu minimum** ; il doit comprendre les prestations suivantes :
 - la levée, le tri, le transport et la distribution des envois postaux jusqu'à 2 kg,
 - la levée, le tri, le transport et la distribution des colis postaux jusqu'à 10 kg,
 - les services relatifs aux envois recommandés et aux envois en valeur déclarée.

Le service universel postal assure tous les jours ouvrables et pas moins de 5 jours par semaine (sauf circonstances et conditions géographiques exceptionnelles) :

- une levée,
- une distribution au domicile de chaque personne physique ou morale (ou par dérogation, dans des installations appropriées).

Le service universel tel qu'il est défini concerne aussi bien les services nationaux que les services transfrontaliers.

b) Sur l'harmonisation des services réservés :

Rappelons que les services réservés sont des services faisant partie du service universel (voir définition ci-dessus) mais dont l'exploitation est, jusqu'à un certain niveau, réservée exclusivement dans chaque Etat membre aux prestataires du service universel : en France, La Poste. (Il est d'ailleurs à noter que dans les Etats membres, en dehors des postes nationales, aucun autre opérateur ne s'est porté candidat pour assurer la fourniture du service universel). Il existe donc des services non réservés du service universel (au-delà de ces niveaux) ; ces services non réservés, bien que faisant partie du service universel, sont soumis à la concurrence.

Selon la formulation de La Poste : "Le service universel est un sur-ensemble du secteur réservé"

La directive de 97 a fixé comme service universel réservé : *"la levée, le tri, le transport et la distribution des envois de correspondance intérieure, que ce soit par courrier accéléré ou non, dont le prix est inférieur à 5 fois le tarif public applicable à un envoi de correspondance, du premier échelon de poids de la catégorie normalisée la plus rapide, lorsqu'elle existe, pour autant que leur poids soit inférieur à 350 g"* (article 7-1).

Des *dérogations* aux limites de poids et de prix peuvent être autorisées pour le service postal gratuit aux aveugles et malvoyants.

Par ailleurs, si cela est nécessaire au maintien du service universel, certains autres services tel le courrier transfrontalier et le publipostage peuvent également être réservés selon les mêmes règles de prix et de poids (article 7-2).

La directive prévoit que ces limites de prix et de poids seront revues dans le sens d'une plus grande ouverture à la concurrence, avant le 1er janvier 2000, pour une entrée en vigueur en 2003 (voir § 3.4.).

c) Sur les conditions régissant la prestation des services non réservés et l'accès au réseau :

Concernant les services non réservés relevant du service universel, l'article 9 -2 prévoit des procédures particulières d'autorisation d'exercice afin de garantir le respect des exigences essentielles et sauvegarder le service universel ainsi que, éventuellement, l'obligation de contribuer financièrement à un fonds destiné à compenser la charge financière inéquitable que pourraient constituer les obligations de service universel pour son prestataire (article 9-4).

d) Sur la qualité des services :

Les normes de qualité prévues à l'article 16 de la directive visent en particulier les délais d'acheminement ainsi que la régularité et la fiabilité des services ; elles sont fixées par les Etats membres pour les services nationaux et par le Parlement européen et le Conseil pour les services transfrontaliers communautaires.

e) Sur l'autorité réglementaire nationale :

NOTA :

Ce point n'est pas encore résolu en France puisque aujourd'hui (mars 03), c'est une même entité, le Ministère de l'Industrie à travers sa DIGITIP, qui conjugue les fonctions de mise en œuvre de la réglementation des activités postales et la tutelle de l'exploitant public. Il n'y a donc pas encore de régulateur des services postaux comme il y a un régulateur du secteur des télécommunications (voir plus haut 2.4.).

Ce point pourrait être contesté par les autorités communautaires comme ne répondant pas aux exigences de l'article 22 de la directive de 97 selon lequel *"Chaque Etat membre désigne une ou plusieurs autorités réglementaires nationales pour le secteur postal, juridiquement distinctes et fonctionnellement indépendantes des opérateurs postaux..."*.

Ces autorités ont, en particulier, pour tâche d'assurer le respect des obligations découlant de la directive et *"elles peuvent également être chargées d'assurer le respect des règles de concurrence dans le secteur postal"*.



3.3.- LA TRANSPOSITION : L'ARTICLE 19 DE LA LOI DU 25 JUIN 1999

L'article 24 de la directive précise en outre que *"les Etats membres doivent mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive..."* au plus tard 12 mois après la date de son entrée en vigueur.

La directive du 15 décembre 1997 a été transposée partiellement en droit français à travers les dispositions de l'article 19 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire n° 99-533 du 25 juin 1999, qui définit pour la France le service universel postal et les services réservés.

Ce texte modifie le code des postes et télécommunications et donne dans son article 1er une définition du service universel postal ainsi rédigée : *"Le service universel postal concourt à la cohésion sociale et au développement équilibré du territoire. Il est assuré dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité en recherchant la meilleure efficacité économique et sociale. Il garantit à tous les usagers, de manière permanente et sur l'ensemble du territoire national, des services postaux répondant à des normes de qualité déterminées."*

Ces services sont offerts à des prix abordables pour tous les utilisateurs. Il comprend des offres de services nationaux et transfrontières d'envois postaux d'un poids inférieur ou égal à 2 kg, de colis postaux jusqu'à 20 kg, d'envois recommandés et d'envois à valeur déclarée. Les services de levée et de distribution relevant du service universel postal sont assurés tous les jours ouvrables sauf circonstances exceptionnelles".

NOTA :

Ainsi, tandis que la directive européenne avait pour projet d'engager l'ouverture du marché postal européen, le texte de transposition français se trouve finalement et curieusement inséré dans une problématique de cohésion sociale et d'aménagement du territoire, que l'on retrouve dans le concept de "service public à la française".

L'article 19 de la loi de 99 modifie également l'article 2 du code des postes et télécommunications, **en précisant que La Poste est le prestataire du service universel postal. Elle est, à ce titre, selon la loi, soumise à des obligations** en matière de qualité des services, d'accessibilité à ces services, de traitement des réclamations des utilisateurs.

Or, la directive de 1997 était-elle à peine (et partiellement) transposée que le Conseil européen de Lisbonne de mars 2000 concluait à la nécessité d'accélérer la libéralisation des services postaux en Europe pour achever le marché intérieur dans ce secteur.

C'était chose faite avec la publication de la Directive du Parlement européen du 10 juin 2002.



3.4.- LA DIRECTIVE 2002/39/CE DU 10 JUIN 2002

Ce texte (qui modifie la directive de 97) marque une nouvelle étape dans la mise en œuvre graduelle et contrôlée du marché intérieur des services postaux, combinant une concurrence accrue avec le maintien d'un service universel, toutes les dispositions de la directive postale de 97 concernant l'offre d'un service universel, restant en vigueur.

La nouvelle directive requiert des Etats membres **qu'ils ouvrent** d'importants segments supplémentaires du marché **à la concurrence** et définit les futures étapes de l'achèvement du marché intérieur de ces services :

- A partir de 2003 :
 - l'acheminement des lettres pesant plus de 100 grammes (ou dont le prix d'affranchissement est plus de trois fois supérieur au tarif d'une lettre standard),
 - l'ensemble des envois de courrier transfrontalier (mais les Etats membres qui ont besoin de ce segment de marché pour assurer leur service universel pourraient se le réserver).

- A partir de 2006 :
 - l'acheminement des lettres de plus de 50 grammes (ou dont le prix d'affranchissement est plus de deux fois et demi supérieur au tarif de la lettre standard).

La nouvelle directive exige que la Commission achève dans le courant de 2006 une étude évaluant, pour chaque Etat membre, l'impact du service universel sur l'accomplissement complet du marché intérieur des services postaux en 2009.

Sur la base des résultats de cette étude, la Commission ferait au Parlement européen et au Conseil une proposition confirmant, le cas échéant, la réalisation complète du marché intérieur des services postaux en 2009 ou définirait d'autres étapes.



4.- LE SECTEUR DE L'ENERGIE : ELECTRICITE ET GAZ

4.1.- L'ÉLECTRICITE

Dès ses origines, l'industrie électrique s'est trouvée confrontée à la question de savoir comment assurer à une clientèle de plus en plus exigeante une alimentation en énergie électrique économique et sûre alors que celle-ci n'est pas stockable et obéit à des lois physiques complexes.

Les premières réponses ont été d'implanter en même temps de petites unités de production (peu fiables et coûteuses) au plus près des consommateurs et de créer de grandes unités hydroélectriques, produisant une énergie abondante et bon marché mais éloignée des clients.

Dans un deuxième temps, a été découvert le moyen de transporter l'électricité dans des conditions économiques acceptables.

C'est ainsi que, peu à peu, jointe à l'interconnexion des réseaux, s'est développée une organisation des systèmes électriques conjuguant les rôles de producteur, de transporteur et de distributeur d'électricité.

Cette forme d'organisation, qui était la plus efficace, confortait les industriels privés du secteur dans un certain ancrage territorial et comportait une logique de monopole naturel.

Face à cette situation, les différents pays réagirent, chacun suivant sa culture propre, sans pour autant remettre en question un certain modèle industriel qui allait rester dominant jusqu'aux années 80.

- C'est ainsi qu'aux Etats Unis, des règles édictées au niveau des Etats (1935) ont vu le jour, limitant la taille des monopoles locaux, avec le souci de protéger les petits consommateurs.
- En Allemagne, les autorités constatant la naissance "spontanée" de monopoles dans ce secteur, acceptent la création de cartels de monopoles : l'Allemagne est alors découpée en 6 zones, chacune relevant pour son alimentation en énergie électrique d'une entreprise (privée) en situation de monopole de production/transport, les collectivités territoriales exerçant un rôle de surveillance sur la question des abus de position dominante.
- En France, le législateur, constatant que le monopole semblait être la meilleure organisation pour le secteur, décida au lendemain de la seconde guerre mondiale d'aller au bout de cette logique en instituant, pour le gérer, un monopole national intégré (loi du 8 avril 1946).
Au surplus, l'effort de reconstruction et de modernisation du pays nécessitait d'énormes investissements dans le secteur électrique et

l'attente des populations en matière de progrès social et de service public rendaient indispensable l'appropriation par la puissance publique d'un tel outil.

Ainsi, et malgré la diversité de l'organisation des secteurs électriques dans les différents pays, un modèle industriel quasiment uniforme au niveau de la production et du transport a prévalu durant plusieurs décennies : celui d'un opérateur dominant (public ou privé) dans une zone géographique plus ou moins étendue, assumant la responsabilité de la sécurité de l'alimentation en énergie électrique, moyennant un certain nombre de protections dérogatoires exorbitantes du droit commun de la concurrence.



4.1.1.- Le régime juridique de l'électricité en France

- **La loi municipale du 5 avril 1884** a donné compétence aux communes pour organiser les services publics locaux dont ceux de l'électricité et du gaz. Le service public de l'électricité était alors exercé par des entreprises privées par simple permission de voirie des communes.

- **La loi du 15 juin 1906**, modifiée à plusieurs reprises **mais toujours en vigueur aujourd'hui**, a donné aux collectivités locales, propriétaires des réseaux de distribution, le pouvoir d'accorder des concessions de distribution publique d'énergie sur leur territoire.

Ce sont d'abord les sociétés privées de production d'électricité qui ont bénéficié de ce régime. Mais après la loi de nationalisation de 1946 (voir ci-dessous) qui a transféré à EDF les droits et obligations des entreprises privées concessionnaires, l'exploitation de tous les réseaux de distribution (à part quelques exceptions "historiques") a été concédée dans le cadre de concessions communales à EDF, détenteur, selon cette loi, du monopole de la distribution de l'électricité.

- **La loi n° 46-628 du 8 avril 1946** sur la nationalisation de l'électricité et du gaz nationalise la production, le transport, la distribution, l'importation et l'exportation de ces énergies (art. 1) ; elle crée deux établissements publics verticalement intégrés : Electricité de France (EDF) et Gaz de France (GDF) (art 3).

Cette nationalisation est reprise dans le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 (9ème alinéa) selon lequel *"Tout bien, toute entreprise dont l'exploitation a, ou acquiert, les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité."*



4.1.2.- L'organisation du secteur de l'électricité

a) La production d'électricité

La loi de nationalisation a créé :

- un EPIC de caractère national : "Electricité de France (EDF) Service national" afin de se substituer aux entreprises privées de production de transport et assurer la production d'électricité,
- des établissements publics locaux de caractère industriel et commercial nommés "Electricité de France (EDF), Service de distribution" afin de gérer la distribution de cette énergie. Cette partie de la loi ne sera jamais appliquée.

Cependant, la loi de nationalisation (art. 8) laissa subsister un secteur libre de production autonome, représentant environ 5% de la production électrique nationale représenté par de petits producteurs, par des installations appartenant à des entreprises et construites pour les besoins de leur exploitation propre (ex : SNCF), et des installations répondant à certaines caractéristiques et réalisées par des collectivités locales. Cette production indépendante devra obligatoirement être achetée par EDF en vertu du décret loi du 20 mai 1955.

b) Le transport et la distribution de l'électricité

La loi de 1946 a confié à "EDF Service national" le monopole du transport de l'électricité et, jusqu'à la mise en place "d'EDF Service de distribution", le monopole de la distribution. Or, - voir ci-dessus -, cette mise en place n'ayant jamais eu lieu, la distribution d'électricité a donc été confiée à "EDF Service national".

Dès lors, les autorités concédantes que sont les collectivités locales en vertu de la loi du 15 juin 1906, propriétaires des réseaux de distribution, n'ont pas eu d'autre choix que de mettre en concession la distribution d'électricité au profit de la seule entreprise EDF.

Certaines ont pu cependant, dans des cas très rares et essentiellement pour des raisons historiques, maintenir des régies de distribution ou des sociétés d'économie mixte dans quelques régions.

Ainsi, et mises à part ces quelques exceptions, l'exploitation de tous les réseaux de distribution fut concédée à EDF détenteur du monopole de distribution de l'électricité.

Cependant, les collectivités concédantes sont restées propriétaires des réseaux de distribution publique et continuent à être en charge du contrôle des concessions.

Pendant plusieurs décennies, de la loi de nationalisation du 8 avril 1946 à la loi de transposition du 10 février 2000 (voir ci-dessous § 4.1.5.1.), les trois métiers de l'électricité -production, transport et distribution- se sont trouvés en France réunis entre les mains d'une seule entreprise publique : EDF.

NOTA :

La loi de nationalisation de 1946 ne contient aucune disposition relative aux missions du service public de l'électricité. Il a fallu attendre la loi du 10 février 2000 pour que ces missions soient précisées.



4.1.3.- Les évolutions du secteur de l'électricité en France et en Europe

En près d'un demi-siècle, de puissants facteurs de changement sont venus remettre en cause les formes d'organisation traditionnelles du secteur électrique et, bien avant que les autorités européennes ne se saisissent de ce sujet, des évolutions importantes avaient été engagées dans un certain nombre de pays européens.

a) Les facteurs de changement

Ce sont d'abord des **facteurs économiques** : les monopoles dans ce secteur s'étaient vus renforcés dans les années 70 avec le premier choc pétrolier et la nécessité pour les pays européens de recourir à des énergies de substitution comme le gaz ou le nucléaire ce dernier ne pouvant être laissé, pour les opinions publiques, entre les mains des entreprises privées ; en outre, le maintien du monopole permettait d'assurer la sécurité des approvisionnements pour les énergies et les matières premières achetées à l'extérieur.

Par la suite, vient la baisse du prix du pétrole, les surcapacités de production d'électricité deviennent permanentes grâce au nucléaire, les craintes de pénuries s'éloignent et la question se pose de savoir si la situation de monopole de l'entreprise électrique nationale, qui se justifiait au lendemain de la 2ème guerre mondiale, avait encore un sens.

Ce sont ensuite des **facteurs politiques** : les élus locaux (en France comme dans d'autres pays européens) souhaitent contrôler plus étroitement les services collectifs de proximité, mettre en œuvre des politiques locales globales de l'énergie (électricité, gaz, chaleur) intégrant les préoccupations environnementales des populations.

Ce sont aussi les **évolutions des techniques** : les nouveaux moyens de production (turbines à gaz), équipements de moyenne puissance moins coûteux en investissement, peuvent être produits en grande série. La nécessité de renouveler les grandes unités de production nucléaires ou au charbon, n'apparaît plus, dans les opinions, comme une nécessité, en raison de l'abondance du gaz naturel et de l'émergence de moyens de production décentralisés et plus respectueux de l'environnement.

Ce sont enfin les **évolutions de la pensée économique** selon laquelle, chaque fois que cela est possible, le recours au marché constitue la meilleure garantie d'efficacité économique.

b) Des diversités de situations en Europe

Cette diversité résultait, non seulement des circonstances historiques propres à chaque pays pour organiser le secteur de l'électricité (dominante publique, dominante privée, monopoles intégrés, concurrence totale...) mais aussi des anticipations des industriels du secteur face aux perspectives d'ouverture des marchés sur lesquels ils bénéficiaient parfois de situations de monopole de droit ou de fait.

Ainsi, les opérateurs historiques ont-ils développé tout au long des années une politique de diversification, aussi bien géographique qu'industrielle, dans des activités qu'ils jugeaient suffisamment proches de leur "cœur de métier" et à fort potentiel de développement : investissements internationaux, offres multi-énergies, services en réseau (eau et déchets, télécommunications). La situation d'EDF est à cet égard assez particulière, puisque établissement public relevant d'un principe de spécialité ⁽¹⁾, elle ne peut élargir autant que d'autres ses activités.

En outre, les grands électriciens européens, bien avant que la Commission européenne ne fasse de la construction d'un marché électrique européen intégré un objectif majeur, avaient déjà réalisé "sur le terrain" une sorte d'Europe électrique avec :

- l'interconnexion des réseaux bien au-delà des frontières,
- la sécurité de leur fonctionnement,
- la normalisation des équipements techniques,
- l'élaboration de règles communes de conception et d'exploitation des réseaux.

Cependant, une telle organisation reposant sur un petit nombre d'acteurs et basée, au-delà de ses aspects techniques, sur des échanges commerciaux à court terme ne pouvait préfigurer les ambitions européennes concernant le marché européen de l'électricité.



4.1.4.- L'approche de l'Union européenne

Depuis le milieu des années 80, la Commission européenne manifestait fortement son intention d'intégrer progressivement les industries de réseau dans le marché intérieur et de les soumettre aux principes de libre circulation des marchandises et de libre concurrence ; la régulation par le marché pour ce secteur comme pour tout autre lui apparaissait être le seul moyen de garantir à la fois l'efficacité économique et l'absence d'abus de position dominante.

En outre, différents facteurs conduisaient la Commission à accélérer l'ouverture des marchés :

⁽¹⁾ Principe de spécialité : "... signifie que la personne morale, dont la création a été justifiée par la mission qui lui a été confiée, n'a pas de compétence générale au-delà de cette mission ... " Avis du Conseil d'Etat du 7 juillet 1994.

- une tendance mondiale à la libéralisation des marchés de l'électricité (notamment aux Etats Unis où un débat s'était instauré visant à introduire de la concurrence dans un marché fortement réglementé),
- l'exemple d'un certain nombre de pays (dont la Grande-Bretagne) qui avaient réorganisé leur système électrique selon des modèles concurrentiels,
- les demandes pressantes des industriels qui souhaitaient pouvoir mettre en concurrence les producteurs d'électricité pour obtenir des conditions compétitives.

Ces raisons ont conduit la Commission, -malgré l'opposition de certains gouvernements qui souhaitaient garder la maîtrise de leur politique énergétique, et des électriciens européens qui craignaient une trop grande méconnaissance des problèmes par les instances européennes-, à finalement publier la Directive du 19 décembre 1996 "*concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité*".

Cette directive avait été précédée, au fil des années, de réflexions et de textes intermédiaires reflétant les tensions au sein des acteurs du domaine en question et les évolutions des positions.



4.1.4.1.- La directive 96/92/CE du 19 décembre 1996

Elle estime que "*l'établissement du marché intérieur de l'électricité s'avère particulièrement important pour rationaliser la production, le transport, la distribution de l'électricité tout en renforçant la sécurité*" et que "*les entreprises du secteur de l'électricité doivent pouvoir agir, sans préjudice des obligations de service public, dans la perspective d'un marché de l'électricité qui soit concurrentiel et compétitif.*" Elle souligne enfin que l'ouverture du marché de l'électricité doit avoir lieu dans le cadre du principe de subsidiarité, **ce principe étant la faculté laissée aux Etats membres de décider des modalités d'application qui leurs paraissent les mieux adaptées à leur situation propre, dans le respect du cadre général fixé par les instances communautaires.**



4.1.4.1.1.- Le contenu de la directive

Ce texte impose :

- une séparation, au moins comptable, des activités de production, de transport et de distribution dans le cas d'entreprises électriques intégrées (ce qui est le cas pour EDF),
- une ouverture progressive des marchés par la possibilité pour tout **client éligible** ⁽¹⁾ établi dans un Etat membre, de s'adresser au fournisseur de son choix dans l'ensemble de l'Union européenne,

⁽¹⁾ **clients éligibles** : ce sont des clients dont la consommation annuelle d'électricité dépasse un certain volume désigné comme "seuil d'éligibilité". Ce seuil doit être fixé à un niveau tel qu'il

- la mise en place de gestionnaires de réseaux, chargés dans chaque pays d'assurer en toute indépendance, le bon fonctionnement du système électrique et l'acheminement de l'énergie électrique dans des conditions non discriminatoires,
- la reconnaissance dans le cadre du principe de subsidiarité, du droit des Etats membres de définir, à l'occasion de la transposition de la directive dans leur législation nationale, les modalités de mise en œuvre des missions d'intérêt général ou de service public qu'ils entendent préserver ou promouvoir,
- la mise en place par chaque Etat membre d'un organe, indépendant, de régulation, de contrôle et de transparence du marché, afin d'éviter tout abus de position dominante au détriment des consommateurs, et tout comportement prédateur,
- enfin, l'affirmation que cette directive n'est qu'une étape dans l'ouverture du marché de l'électricité à la concurrence, une deuxième étape devant être franchie au plus tard en 2005.



4.1.5.- La nouvelle législation applicable au secteur de l'électricité

La directive devait, selon son article 27, être transposée dans les législations des Etats membres, au plus tard le 19 février 1999. Avant même cette date limite, certains pays comme la Grande Bretagne avaient largement anticipé les dispositions de ce texte et libéralisé leur propre système électrique ; d'autres pays comme la France en étaient encore, plusieurs mois après l'échéance, au stade du débat public.

Cette transposition ne sera effective en France qu'avec la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, publiée au Journal Officiel du 11 février 2000.



4.1.5.1.- La loi du 10 février 2000 : Le contenu

NOTA :

21 articles de cette loi ont été modifiés par la loi du n° 2003-8 du 3 janvier 2003 transposant la directive du 22 juin 1998 concernant le marché européen du gaz. Dans le texte ci-dessous, ces articles modifiés seront signalés par un astérisque.

a) le service public de l'électricité (titre 1 - art. 1 à 5 de la loi)

L'article 3-2 de la directive de 1996 reconnaissait aux Etats membres *"le droit d'imposer aux entreprises du secteur de l'électricité des obligations de service public dans l'intérêt économique général, qui peuvent porter sur la*

permette d'ouvrir aux échanges une certaine part du marché national (30% en 2002). Les Etats peuvent (principe de subsidiarité) fixer ce seuil d'éligibilité

sécurité, y compris la sécurité d'approvisionnement, la qualité et les prix de la fourniture ainsi que la protection de l'environnement."

La loi du 10 février 2000 transposant cette directive, réaffirme ces principes mais précise dans son article 1er la notion de respect de l'environnement par *"... la qualité de l'air et la lutte contre l'effet de serre, la gestion optimale et le développement des ressources nationales..."*.

Cette loi précise en outre que le service public de l'électricité *"... concourt à la cohésion sociale, en assurant le droit à l'électricité pour tous, à la lutte contre les exclusions, au développement équilibré du territoire... Matérialisant le droit de tous à l'électricité, produit de première nécessité, le service public de l'électricité est géré dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité, et dans les meilleures conditions de sécurité, de qualité, de coût, de prix et d'efficacité économique sociale et énergétique. Le service public de l'électricité est organisé chacun pour ce qui le concerne, par l'Etat et les communes ou leurs établissements publics de coopération"*.

Enfin, l'article 2* de la loi définit ce que contient :

- *"la mission de développement équilibré de l'approvisionnement en électricité..."*
- *la mission de développement et l'exploitation des réseaux publics de transport et de distribution...*
- *la mission de fourniture d'électricité... aux **clients non-éligibles**⁽¹⁾ ... en concourant à la cohésion sociale au moyen de la péréquation géographique des tarifs..., de la garantie du maintien de la fourniture d'électricité en faveur des personnes en situation de précarité..."*.

Si l'article 3* de la loi dispose que *"le Gouvernement prend les mesures nécessaires à la mise en oeuvre des missions du service public de l'électricité prévues par la présente loi"*, EDF reste le principal destinataire de ces obligations qui constituent une très lourde contrainte et des charges financières importantes.

Afin de rendre compatible concurrence et missions de service public, l'art. 5* de la loi précise : *"les charges imputables aux missions de service public assignées aux producteurs d'électricité sont intégralement compensées"*.

Ce mécanisme de compensation est assuré par un fonds de service public de la production d'électricité, alimenté notamment par les producteurs et distributeurs d'électricité et géré par la CDC (Caisse des Dépôts et Consignations). Décret du 6 décembre 2001.

Nota :

⁽¹⁾ voir § 4.1.4.1.1. la notion de client éligible. A contrario, les clients non éligibles comprennent notamment les consommateurs particuliers.

**Le service public de l'électricité a été défini pour la première fois à travers la loi de transposition.
En outre, les notions "d'électricité comme produit de première nécessité", de "garantie temporaire de fourniture de l'électricité pour les personnes en situation de précarité" sont issues de la loi du 29 juillet 1998 de lutte contre les exclusions.**

b) **L'ouverture du marché français de l'électricité : les clients éligibles** (art 22* de la loi)

La directive impose une ouverture progressive minimale du marché mais rien n'empêche un Etat membre de libéraliser entièrement le secteur ou de dépasser les seuils. La France a choisi de s'en tenir à l'ouverture progressive et aux seuils prévus par la directive.

Ainsi, l'art. 22 de la loi autorise-t-il "un consommateur final⁽¹⁾" dont la consommation annuelle d'électricité sur un site⁽²⁾ excède le seuil d'éligibilité fixé par décret, à acheter son électricité à un fournisseur européen de son choix et non plus à EDF exclusivement. Ce seuil a été fixé pour 2 ans par décret du 29 mai 2000 à 16 GWH⁽³⁾. Il a été réduit à 7 GWH à compter du 10 février 2003.

Sont aussi éligibles aux termes de la loi :

- *"les producteurs autorisés, autres que les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération dont elles sont membres, et les filiales de ces producteurs qui exercent l'activité d'achat pour revente aux clients éligibles,*
- *les distributeurs non nationalisés en vue de l'approvisionnement effectif des clients éligibles situés dans leur zone de desserte,*
- *les propriétaires ou les gestionnaires de réseaux de transport collectif urbain, interconnectés en aval des points de livraison par EDF ou par un distributeur non nationalisé..."*

Ainsi, seuls les clients éligibles tels que définis ci-dessus, peuvent accéder au réseau et choisir leur fournisseur. Il y a donc aujourd'hui (2003) en France deux marchés de l'électricité : l'un ouvert et concurrentiel pour les clients éligibles (gros clients) ; l'autre fermé pour les autres clients : PME/PMI et consommateurs "domestiques".

c) **la production d'électricité (art. 6 et suivants de la loi) : la fin du monopole**

⁽¹⁾ consommateur final "autre qu'un ménage" – Art. 47 de la loi du 3 janvier 2003

⁽²⁾ la notion de site ne figure pas dans la directive. Apparaissant à l'art. 22 de la loi, elle a pour but d'empêcher des regroupements au sein des entreprises dans le but d'atteindre le seuil d'éligibilité. Elle restreint ainsi l'ouverture du marché.

⁽³⁾ GWH : Giga-Watt/heure = 1 million de kilowatt/heure.

Une programmation pluriannuelle de la production est décidée par le ministre chargé de l'énergie. Cette programmation est établie de manière à laisser place aux productions décentralisées, à la co-génération et aux énergies nouvelles.

Toute personne, dès lors qu'elle est titulaire d'une autorisation d'exploiter délivrée par le ministre chargé de l'énergie, peut créer une installation d'exploitation supérieure à 4,5 MWH⁽⁴⁾. En-deça de cette puissance, une installation est soumise à simple déclaration.

Si les capacités de production ainsi autorisées ne permettent pas d'atteindre les objectifs fixés par la programmation pluriannuelle d'investissement, le ministre peut recourir à la procédure **d'appel d'offres**.

Le choix de ce double système -autorisation puis éventuellement appel d'offres- répond à la volonté française de conserver une programmation souple permettant notamment de laisser toute sa place au développement des énergies renouvelables.

d) **le transport et la distribution** : la notion de gestion des réseaux

Le transport de l'énergie suppose une infrastructure coûteuse sous forme de réseau qu'il est difficile de dupliquer ; de plus, cette infrastructure requiert une gestion d'ensemble cohérente.

C'est pourquoi l'article 12 de la loi a désigné EDF comme **gestionnaire unique du réseau de transport** (GRT) ; il précise que le GRT est "*indépendant sur le plan de la gestion des autres activités d'EDF*". Cette indépendance est une exigence de la directive (art. 7). Le GRT exerce sa mission dans les conditions fixées par un cahier des charges... après avis de la CRE (Commission de Régulation de l'Electricité - voir plus loin §e) CRE).

Le GRT doit assurer (art. 14 et 15* de la loi) :

- la sûreté, la sécurité du réseau et la qualité de son fonctionnement,
- l'équilibre des flux d'électricité sur le réseau,
- le respect des règles relatives à l'interconnexion des différents réseaux nationaux de transport de l'électricité,
- la disponibilité et à la mise en oeuvre des services et des réserves nécessaires au fonctionnement du réseau.

L'article 18 de la loi désigne EDF et les distributeurs non nationalisés au nombre d'environ 140 (régies et sociétés d'économie mixte - voir loi de 1946) comme **gestionnaires des réseaux publics de distribution d'électricité**. Sur sa zone de desserte exclusive, le gestionnaire du réseau de distribution est responsable de l'exploitation, de l'entretien et du développement du réseau public de distribution de l'électricité.

⁽⁴⁾ MWH : Mégawatt/heure = 1000 kilowatt/heure

Ainsi, la loi maintient EDF comme gestionnaire unique (monopolistique) du réseau de transport ; les producteurs indépendants et les fournisseurs étrangers ainsi que les clients qu'il alimente bénéficiant d'un droit d'usage de ce réseau.

En revanche, la gestion du réseau de distribution demeure de la responsabilité des différents opérateurs issus de la loi de 1946.

L'usage de ces réseaux est soumis à redevance d'utilisation.

e) **la régulation** : la Commission de Régulation de l'Electricité (CRE)

La mise en place d'une instance de régulation dans le domaine de l'électricité procède de l'application de la directive européenne de 96, en vue de la réalisation du marché intérieur de l'électricité.

Rappel :

Cette directive définissait les principaux éléments propres à assurer une régulation adéquate de ce secteur : séparation comptable des activités de production, de transport et de distribution, mise en place de gestionnaires de réseaux ; elle préconisait en outre l'ouverture du marché, dans un premier temps à des clients éligibles en fonction de leur niveau de consommation ; enfin elle laissait aux Etats membres le droit de définir les modalités de mise en œuvre des missions d'intérêt général ou de service public.

C'est dans ce cadre que la loi du 10 février 2000 - Article 28 et suivants* - a créé la CRE ; cette instance doit répondre aux exigences d'indépendance, d'impartialité et de compétence qu'exige sa mission. Elle est composée de 6 membres qualifiés nommés pour une durée de 6 ans non renouvelables ; trois d'entre eux sont nommés par décret et 3 autres par le Président de l'Assemblée nationale et du Sénat et par le Président du Conseil Economique et Social ⁽¹⁾. Les membres de la CRE exercent leurs fonctions *"sans recevoir d'instruction du Gouvernement ni d'aucune institution, personne, entreprise ou organisme"*.

Cependant, la mission de régulateur du secteur reste partagée entre la CRE et le Ministère délégué à l'Industrie en vertu de la politique énergétique nationale. Dans ce domaine, les missions de la CRE sont clairement délimitées et encadrées par le pouvoir réglementaire et le Gouvernement.

La CRE intervient dans trois domaines :

- **la surveillance du GRT** (Gestionnaire du Réseau de Transport) : elle en contrôle l'indépendance. En cas de non-respect du principe de séparation au sein d'EDF, elle dispose du pouvoir d'enquête et de sanctions. Elle a la charge d'éviter toute subvention croisée, toute discrimination ou entrave à

⁽¹⁾ modifié par l'article 11 de la loi du 3 janvier 2003

la concurrence ; elle approuve le programme d'investissements annuel du GRT et participe au choix de son directeur,

- **l'accès aux réseaux publics de transport et de distribution** : la CRE est garante de l'accès à ces réseaux ; elle en propose les tarifs d'utilisation qui sont arrêtés par le ministre chargé de l'énergie ; elle est destinataire des contrats et protocoles d'accès, elle peut être saisie de tout différend relatif à cet accès ; elle en contrôle le fonctionnement...
- **la régulation du marché** : la CRE participe à la mise en place d'un marché ouvert à la concurrence .Pour cela elle formule des avis sur les candidats à l'entrée sur le marché français et sur les tarifs de vente aux clients éligibles et non-éligibles.

Elle doit aussi assurer la coexistence entre la concurrence et les missions de service public. A cette fin, un fonds de service public a été institué pour financer les obligations incombant à l'opérateur historique (EDF) ; la CRE donne son avis sur le montant des charges évaluées du service public.

En conclusion, la régulation de l'électricité en France relève donc à la fois de la Commission mise en place à cet effet qui intervient le plus souvent de façon consultative et comme co-décisionnaire et du Ministère délégué à l'industrie.

Nota :

La loi du 3 janvier 2003 a confié à la CRE la régulation du secteur du gaz. La Commission de Régulation de l'Electricité devient donc la Commission de Régulation de l'Energie.



4.1.6.- L'achèvement du marché intérieur communautaire de l'électricité

La directive de 1996 se posait explicitement comme une étape dans la déréglementation du secteur électrique européen. En 1998 et 1999, l'examen fait par la Commission de l'état de la libéralisation des marchés de l'énergie était plutôt satisfaisant puisqu'une majorité des Etats allait au-delà de l'ouverture minimale prévue par la directive.

Malgré tout, le Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000 a invité la Commission, le Conseil et les Etats membres à accélérer la libéralisation des marchés de l'électricité et du gaz dans l'Union européenne afin de réaliser un marché intérieur pleinement opérationnel et d'atteindre les objectifs de la politique énergétique communautaire, c'est à dire la sécurité des approvisionnements, la compétitivité et la protection de l'environnement.



4.1.6.1.- La Communication du 13 janvier 2001

Ainsi, conformément aux conclusions de ce Conseil européen, la Commission a publié le 13 mars 2001 une Communication relative à l'achèvement du marché

intérieur de l'électricité. Dans ce texte, elle insiste sur la nécessité de développer les échanges au sein du marché intérieur puisque, selon son constat, les échanges transfrontaliers dans le domaine de l'électricité (8% de la production) sont très inférieurs à celui constaté dans les autres secteurs libéralisés. La Commission propose donc des mesures propres à y remédier :

- adoption de règles de tarification transfrontalières,
- développement d'un plan d'infrastructures européennes,
- mise en place d'accords d'ouverture réciproque avec les pays voisins de l'Union.

Dans cette Communication, la Commission rappelle les objectifs de service public de la politique communautaire en matière d'électricité :

- garantir un approvisionnement pour tous les consommateurs,
- protéger les personnes vulnérables,
- encadrer les droits des consommateurs : traitement des réclamations, information sur les prix.

La Communication s'accompagne de deux propositions visant à mettre en place ces objectifs :

- une proposition de directive modifiant la directive de 1996 pour l'électricité (et de 1998 pour le gaz) qui avaient déjà amorcé la libéralisation de ces marchés ; il s'agit de proposer un calendrier d'ouverture du marché de l'électricité ainsi conçu :
 - 2003 : liberté du choix du fournisseur d'électricité pour toutes les entreprises,
 - 2004 : liberté du choix du fournisseur de gaz pour toutes les entreprises,
 - 2005 : tous les consommateurs sans exception pourraient choisir leur fournisseur d'électricité et de gaz.
- une proposition de règlement concernant les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers pour l'électricité. Ce règlement, technique, vise à lever les entraves à l'établissement d'un vrai marché intérieur de l'électricité sur le plan des relations transfrontières :
 - les tarifs d'accès au réseau,
 - les interconnexions entre réseaux.

Ces propositions ont donné lieu à de vifs débats, notamment en France qui a longtemps refusé l'ouverture du marché pour les particuliers au nom de l'impératif de service public.



4.1.6.2.- Le Conseil de Barcelone de mars 2002

Il a vu confortées les positions de la France sur le sujet puisque le service public de l'électricité était maintenu sous le contrôle de l'Etat, et l'ouverture aux clients finals proposée par la Commission pour 2005, repoussée.

Cependant, ce même sommet a vu la France accepter d'instiller une certaine dose de libéralisme dans les entreprises publiques EDF et GDF, en modifiant leur statut pour qu'elles puissent ouvrir une partie de leur capital à des investisseurs privés, afin "*de financer leur croissance externe*".

Les changements politiques intervenus en France au printemps 2002 ont relancé le débat sur les services publics, l'ouverture des marchés à la concurrence et l'ouverture du capital des entreprises publiques aux capitaux extérieurs.

Ainsi, sur la question de **l'ouverture des marchés** à la concurrence, la position française a finalement été, lors d'un Conseil des ministres de l'énergie qui s'est tenu à Bruxelles le 25 novembre 2002, d'accepter une ouverture totale de ses marchés de l'énergie (électricité et gaz) en échange d'un sursis de 2 ans (1er juillet 2007).

Ainsi, le calendrier d'ouverture des marchés français à la concurrence devient le suivant :

- **2004** pour le **marché professionnel** (inchangé),
- **2007** pour le **marché domestique**, le délai de 2 ans devant être mis à profit par la Commission pour dresser un bilan de cette première vague de libéralisation et éventuellement *"de prendre les mesures correctrices qui pourraient s'imposer"* sans que le principe de la libéralisation de ce marché puisse être remis en question.

Ainsi donc, en France, les particuliers pourront, à compter de cette date, faire appel à d'autres fournisseurs d'électricité qu'EDF.

Ont également été actées lors de ce Conseil :

- la protection des consommateurs finals à travers de *"claires obligations de service public à un niveau très élevé"* :
 - obligation de service universel pour tous les ménages et les petites entreprises qui auront droit à être approvisionnés en permanence avec de l'électricité de qualité à un prix raisonnable,
 - dispositions sur l'étiquetage de l'énergie exigeant que figurent désormais sur les factures la contribution de chaque source d'énergie et au moins les informations sur l'impact environnemental de chaque source d'énergie.
- la séparation juridique des activités de transport (juin 2004) et de distribution (juillet 2007), cette obligation de séparation juridique n'impliquant pas séparation de propriété au sein d'entreprises verticalement intégrées. Cette séparation juridique est déjà effective en France pour EDF en ce qui concerne le transport, depuis la loi du 10 février 2000 qui a créé le RTE(voir ci-dessus) ; elle ne l'est pas en ce qui concerne la distribution qui est actuellement sous le régime de la seule séparation comptable.

Ces décisions donneront lieu à une proposition de directive modifiant celles de 96 et 98 sur l'électricité et le gaz qui seront examinées par le Parlement européen d'ici mars 2003 et devront être ensuite transposées par chaque Etat membre dans son droit national.



4.2.- LE GAZ

Le gaz a, au cours de l'histoire, désigné plusieurs agents énergétiques dont la composition chimique diffère notablement mais qui ont en commun leur état gazeux et leur distribution en réseau.

En Europe et en France, dans les années 1800, les populations ne connaissent que le **gaz manufacturé**, produit à partir du charbon et qui, dans un premier temps, va exclusivement servir à l'éclairage des villes, d'où son nom de "gaz de ville".

Par la suite, vers 1850, ce gaz manufacturé sera aussi utilisé pour l'éclairage domestique, la cuisine et le chauffage de l'eau.

Mais l'usage du gaz dans le domaine de l'éclairage domestique va cesser avec l'invention en 1874 de la lampe à incandescence ; par la suite les autres usages du gaz manufacturé vont régresser de plus en plus avec la découverte de gisements de gaz naturel qui le remplacera en tant qu'énergie. La dernière usine de gaz manufacturé a fermé ses portes en 1971.

Le **gaz naturel** s'est formé il y a des millions d'années, à partir de dépôts organiques au fond des océans ou des lacs. Il est connu depuis la plus lointaine antiquité comme combustible mais son exploitation industrielle n'a véritablement commencé qu'au début du 19ème siècle aux Etats-Unis.

En France, c'est en 1939 qu'est découvert dans les Pyrénées le premier gisement de gaz naturel, suivi 12 ans plus tard par la découverte du gisement de gaz naturel de Lacq dans les Pyrénées Atlantique, découverte qui marque un tournant pour l'industrie gazière française : on passe du gaz manufacturé au gaz naturel.

Dès l'origine, le gaz naturel s'est développé autour des zones de production lorsque la consommation potentielle justifiait la mise en place de réseaux de transport et de distribution. Plus tard, le renforcement de la demande et le tarissement des sources locales de production a **nécessité d'avoir recours à l'importation** (aujourd'hui, la dépendance de la France en matière de gaz naturel est quasi totale). Dès lors se sont mis en place des réseaux de transport de gaz de plus en plus importants, dont le maillage a permis une diversification géographique des approvisionnements.



4.2.1.- Le régime juridique du gaz en France

Tout comme pour l'électricité, il résulte de trois, et depuis le 3 janvier 2003, de quatre principaux textes :

- la loi du 15 juin 1906 qui a instauré un système de concession de la distribution d'énergie par les collectivités locales ; en vertu de l'art 6 de cette loi, la concession d'une distribution publique d'énergie est donnée

- par la commune ou par un syndicat formé entre plusieurs communes. Elle est soumise aux clauses d'un cahier des charges.
- la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 qui a **nationalisé** la production du gaz de ville, le transport, la distribution, l'importation et l'exportation de gaz combustible (voir développement ci-dessous).
 - les lois du 2 août 1949 et 19 juillet 1993 selon lesquelles *"le transport de gaz naturel ne peut être assuré que par un établissement public ou une société nationale dans laquelle 30% au moins du capital serait détenu, directement ou indirectement par l'Etat ou par des établissements publics"*.
 - la loi du 3 janvier 2003.



4.2.1.1.- La loi du 8 avril 1946

Elle est restée applicable jusqu'à la parution de la loi du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie. Son article 1er a nationalisé *"la production, le transport, la distribution, l'exportation et l'importation de gaz combustible"*. L'article 3 a créé Gaz de France (GDF), établissement public à caractère industriel et commercial.

Selon les dispositions de la loi :

- la **production** de gaz est accessible à tous les opérateurs selon un système de licences,
- en matière d'**exportation et d'importation** la loi de nationalisation a donné un monopole à GDF.
Le gaz naturel est principalement importé (Russie, Norvège, Algérie, Pays-Bas...),
- l'activité de **stockage**, rendue nécessaire par le volume du gaz acheté et par l'éloignement des sources d'approvisionnement, relève d'un régime de police administrative : une autorisation délivrée par décret en Conseil d'Etat est nécessaire pour stocker le gaz. Cette activité est assurée par GDF (14 lieux de stockage en France sur 15, 1 lieu de stockage pour Total-Fina-Elf).
- le **transport** du gaz est la desserte par des canalisations à haute pression:
 - des distributions publiques de gaz,
 - de stockages souterrains,
 - des clients industriels.

L'activité de transport du gaz **est concédée par l'Etat** à trois entreprises :

- GDF dans la moitié nord de la France,
 - Gaz du Sud Ouest, filiale de Total-Fina-Elf à 70% et de GDF à 30%, au sud de la Garonne,
 - la Compagnie Française du Méthane, filiale de GDF à 55% et de Total-Fina-Elf à 45%) dans le Centre de la France.
- la **distribution** consiste à alimenter localement par des canalisations, essentiellement en basse pression, les clients terminaux : domestiques, tertiaires ou petits industriels ; elle relève de la compétence des collectivités locales (voir ci-dessus loi de 1906) qui l'assurent, soit

directement (système de la régie qui est aujourd'hui résiduel, 4% des communes seulement sont en régie ou société d'économie mixte) soit par concession, le plus souvent à GDF, qui est le mode de gestion le plus courant.

GDF possède donc le quasi-monopole de la distribution du gaz dans les communes puisqu'il est le plus souvent concessionnaire des collectivités locales.

A noter que, contrairement à l'électricité, la desserte du territoire par le gaz n'est pas obligatoire selon la loi, ce produit n'ayant pas le caractère d'universalité dont jouit l'électricité. Cependant, la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, et notamment son article 50, tend à favoriser le développement du service public de la distribution du gaz. Ce texte a prévu un plan national de desserte gazière -publié le 11 avril 2000- afin d'étendre, sous certaines conditions, la desserte de gaz à l'ensemble du territoire.

La loi de 1946, si elle fait référence à plusieurs reprises "au service public de production et de distribution du gaz", n'en définit jamais les contours et le contenu. Ce n'est qu'à l'occasion des débats sur la libéralisation du marché, imposée par la Commission européenne, la publication de la directive du 22 juin 1998 et finalement les travaux de transposition qui ont abouti à la loi du 3 janvier 2003, que le service public du gaz a été défini avec précision.



4.2.2.- L'approche de l'Union européenne : la directive 98-30 du 22 juin 1998

Cette directive a fait l'objet de négociations difficiles qui se sont déroulées entre 1992 et 1996 dans la logique de celles relatives à la directive "électricité".

La première proposition destinée à achever la constitution du marché intérieur du gaz remonte à 1992. D'inspiration très libérale, ce texte tendait à accroître très fortement la concurrence entre les fournisseurs de gaz en permettant déjà à chaque client d'acheter le gaz directement. Fortement amendé, ce texte a fait l'objet d'une nouvelle proposition en 1993 qui reconnaissait la validité de 6 principes :

- la sécurité d'approvisionnement,
- la protection de l'environnement,
- la protection des petits consommateurs,
- la transparence et la non-discrimination,
- la reconnaissance de la différence entre les systèmes nationaux existant,
- l'institution d'une période transitoire.

De plus, la Commission modifia substantiellement sa première proposition en introduisant dans le texte des mesures concernant :

- les règles d'accès au réseau et un régime d'accès négocié,
- le renforcement des références aux obligations de service public,
- la suppression des obligations de la gestion et des autres activités,
- l'introduction d'une procédure d'appel,
- la simplification du régime d'exploitation des réseaux de transport et de distribution.

Quatre ans s'écoulèrent encore avant que ce projet ne soit adopté le 22 juin 1998.



4.2.2.1.- Le contenu de la directive : les principes

Cette directive s'articule autour de deux idées forces :

a) la progressivité de l'ouverture à la concurrence

Le principe de progressivité dans la construction du marché intérieur du gaz est l'axe central de la directive qui prévoit dans son 7ème considérant que *"la progressivité permettra une adaptation de l'industrie à son nouvel environnement, de manière souple et rationnelle et pour tenir compte des différentes structures du marché dans les Etats membres"*. Selon le 9ème considérant du texte, des règles communes doivent être instaurées pour l'organisation et le fonctionnement du secteur mais *"que selon le principe de subsidiarité, ces règles ne constituent que des principes généraux formant un cadre"* dont les Etats membres fixeront les modalités d'application.

Le principe de progressivité inspire les dispositions relatives à :

- l'ouverture du secteur à de nouveaux opérateurs ; tous les opérateurs souhaitant accéder à un marché national pour y exercer une activité doivent pouvoir le faire librement ; chaque pays devra donc ouvrir son marché gazier (transport, stockage, gestion d'installations de gaz naturel liquéfié ou de fourniture de gaz) aux nouveaux opérateurs ce qui signifie, de fait, la fin des monopoles. Sur le secteur de la distribution, la France a obtenu la possibilité qu'il soit dérogé à ce principe d'ouverture.
- à la liberté d'approvisionnement des clients éligibles, c'est à dire au droit qui leur est reconnu de se fournir sur le marché et non plus auprès des opérateurs historiques. Ces dispositions prévoient une ouverture du marché en trois étapes sur 10 ans soit :
 - 20% en 2000
 - 28% en 2003
 - 33% en 2008

Sont clients éligibles, selon la définition de chaque Etat membre :

- les clients finaux consommant plus de 25 millions de m³ de gaz par an et par site (15 millions en 2003 et 5 millions en 2008),

- les producteurs d'électricité à partir du gaz quelle que soit leur consommation.

NB : les entreprises de distribution qui ne rentrent pas dans la définition de l'éligibilité pourront toutefois s'adresser à la concurrence pour le volume de gaz consommé par leurs clients éligibles en vue de les approvisionner.

b) L'adaptation aux spécificités des marchés gaziers nationaux

La directive reconnaît la diversité qui caractérise chacun des marchés européens ainsi que leurs spécificités économiques et historiques. Aussi permet-elles aux Etats membres de prendre des mesures appropriées pour faciliter la transition du système monopolistique aux lois du marché. Pour cela elle permet aux Etats membres :

- **d'édicter** des obligations de service public, art.3-2 : *"les Etats membres peuvent imposer aux entreprises de gaz naturel dans l'intérêt économique général, des obligations de service public qui peuvent porter sur la sécurité, y compris la sécurité d'approvisionnement, la régularité, la qualité et le prix des fournitures, la protection de l'environnement".* Le texte ajoute : *"Ces obligations doivent être clairement définies, transparentes, non discriminatoires et contrôlables."*

Le texte précise en outre que *"... le secteur de la distribution pourra être géré dans le cadre d'un monopole, par dérogation au principe général selon lequel les segments de l'aval gazier (transport, stockage, distribution, fourniture de gaz) seront ouverts aux nouveaux opérateurs"*.

- de **choisir** le système le plus approprié pour assurer l'accès des tiers au réseau gazier. Le gestionnaire de réseau devra en laisser l'accès aux fournisseurs concurrents. L'article 14 laisse aux Etats membres la possibilité de choisir entre deux modes d'accès pour les opérateurs :
 - **l'accès réglementé** : prévu à l'article 16 il laisse une grande part à l'intervention de l'Etat qui fixe les conditions, notamment tarifaires (péages), de l'accès au réseau,
 - l'accès **négocié** prévu par l'article 15, il consiste à prendre des mesures pour que les entreprises de gaz naturel et les clients éligibles puissent négocier les modalités et les tarifs d'accès afin de pouvoir conclure entre eux, des contrats de fourniture.

Ces modes doivent être mis en œuvre *"... conformément à des critères objectifs, transparents et non discriminatoires."*

- **d'encadrer** les refus de l'accès au réseau :
Le fait, pour le gestionnaire ou le propriétaire du réseau, d'être obligé d'en accorder l'accès à des tiers concurrents lui en fait perdre la maîtrise. La directive prévoit donc (art. 17) la possibilité, pour les entreprises de gaz naturel, de refuser l'accès à leur réseau dans certains cas limitativement énumérés :

- en cas de manque de capacité du réseau,
- lorsque l'accès d'un tiers au réseau les empêcherait de remplir leurs obligations de service public de l'art. 3-2,
- en cas de graves difficultés économiques et financières dans le cas des contrats " take or pay "(voir ci-dessous).

Tout refus doit être motivé et justifié.

- de **prendre des mesures** nécessaires pour permettre aux entreprises de gaz naturel établies sur leur territoire d'approvisionner par une conduite directe les clients éligibles, ce mode étant un moyen complémentaire d'accéder au réseau (différent de "l'accès des tiers") qui offre aux clients éligibles un moyen supplémentaire pour exercer leur liberté d'approvisionnement.
- de **gérer les contrats " take or pay " :**
Ce sont des contrats d'approvisionnement à long terme qui offrent :
 - aux producteurs : une garantie de débouchés parce qu'ils sont assortis d'engagements d'enlèvement minimum de gaz assortis de pénalités,
 - aux acheteurs : une sécurité sur leurs approvisionnements à long terme, ainsi qu'une relative garantie de prix.

Ex. : Des opérateurs gaziers historiques se sont engagés à acheter, à moyen terme, des volumes de gaz pour assurer la sécurité d'approvisionnement de leur pays d'origine. Ces entreprises devront (en vertu des contrats take or pay) verser des pénalités aux producteurs de gaz si elles ne prennent pas livraison des quantités qu'elles se sont engagées à leur acheter.

L'article 25 de la directive prévoit que si *"...une entreprise de gaz naturel connaît ou estime qu'elle connaîtra de graves difficultés financières du fait des engagements "take or pay" qu'elle a acceptés dans le cadre d'un ou de plusieurs contrats d'achat de gaz, elle peut adresser à l'Etat membre concerné, ou à l'autorité compétente désignée, une demande de dérogation temporaire"*.

En pratique, dans le cas où un opérateur risquerait de devoir payer une pénalité pour insuffisance d'enlèvement de commande de gaz, en raison d'une défection de client liée à l'ouverture du marché à la concurrence, cet opérateur pourra refuser de transporter le gaz de ces clients "lui ayant fait faux bond".

- l'instauration d'un **organe de régulation** est prévue par l'article 21 de la directive. Selon cet article *"... les Etats membres veillent à ce que les parties négocient de bonne foi l'accès au réseau et qu'aucune d'entre elles n'abuse de sa position pour empêcher la bonne fin des négociations."* Ainsi, en instaurant un organe de régulation, ce texte vise au règlement *"rapide des litiges relatifs aux négociations en question"* et notamment les refus d'accès au réseau.



4.2.3.- Les étapes de la transposition en France

La directive n° 98-30 du 22 juin 1998 concernant les règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel devait être transposée dans les législations des Etats membres avant le 10 août 2000.

En France, les modalités de transpositions ont commencé à être discutées dès 1999 avec en particulier **la publication d'un Livre blanc** intitulé "*Vers la future organisation gazière française*" et de plusieurs rapports sur l'avenir de l'industrie gazière dans le pays.



4.2.3.1.- Le projet de loi relatif à la modernisation du service public du gaz naturel et de développement des entreprises gazières, visant à transposer la directive européenne a été élaboré par le Gouvernement au mois de mai 2000.

Outre l'introduction de la concurrence pour certains consommateurs éligibles, le projet visait principalement à définir le contenu du service public du gaz et les opérateurs qui en ont la charge, ainsi que les modalités de financement des charges du service public. Enfin, le projet de loi proposait de confier à une autorité de régulation commune au gaz et à l'électricité la responsabilité d'assurer une coexistence efficace entre missions de service public et concurrence.

Ce projet de loi devait, dans un premier temps, faire l'objet d'un examen en juin 2001 devant l'Assemblée nationale ; cet examen a finalement été repoussé pour la session parlementaire de 2002. Bien que des mesures transitoires aient été prises (voir ci-après), la Commission européenne a décidé, compte tenu du retard sur le calendrier initial de la transposition française, de saisir le 8 mai 2001, la Cour de Justice des Communautés européennes pour non transposition de la directive gaz par la France. Les juges européens ont condamné la France pour ce motif le 28 novembre 2002.



4.2.3.2.- Les mesures transitoires d'accès au réseau

Depuis le 10 août 2000, date butoir pour la transposition de la directive, certaines de ses dispositions, qui sont à la fois obligatoires et suffisamment précises, sont appliquées en France par les opérateurs gaziers, compte tenu du retard pris pour cette transposition et afin d'éviter des contentieux avec leurs clients industriels.

Dans ce cadre, des mesures transitoires d'accès au réseau pour les premiers clients éligibles ont été mises en places par les opérateurs de transport de gaz français. Ces mesures devaient permettre de satisfaire à l'exigence de la Commission européenne d'ouvrir le marché du gaz à hauteur de 20%.

D'autre part, les conditions tarifaires générales de cet accès ont été rendues publiques.

Ces mesures prises dans l'attente d'une transposition qui ne sera finalement effective qu'en janvier 2003, (loi 2003-8 du 3 janvier 2003- JO du 4 janvier 2003) avaient également pour objectif de démontrer l'intention de la France et de ses opérateurs de progresser vers un système gazier européen, tout en préservant le service public du gaz naturel.



4.2.4.- L'achèvement du marché intérieur communautaire de l'énergie (gaz) :

La proposition de directive du Parlement européen et du Conseil du 13 mars 2001

Cette proposition modifiant les directives 96/92/CE électricité, et 98/30/CE gaz, fait suite à la Communication du même jour de la Commission européenne relative à l'achèvement du marché intérieur de l'énergie. Elle est l'une des deux initiatives proposées dans la Communication, la seconde concernant les échanges transfrontaliers d'électricité. La proposition s'inspire également du Livre vert sur la sécurité d'approvisionnement énergétique.

Comme pour l'électricité, elle comporte deux volets :

- un volet quantitatif visant à offrir graduellement à tous les consommateurs le libre choix du fournisseur
- un volet qualitatif visant à améliorer le marché communautaire d'un point de vue structurel et assurer un accès équivalent au marché partout dans l'Union.

Le **volet quantitatif** concerne :

- les délais d'ouverture du marché du gaz : janvier 2004 pour le secteur des entreprises janvier 2005 pour la totalité du marché.

Le **volet qualitatif** concerne :

- la séparation des activités de distribution et de transport,
- l'accès de tiers au réseau,
- la mise en place d'une structure tarifaire publiée et réglementée,
- la mise place d'autorités réglementaires indépendantes.

Par ailleurs, cette proposition conforte les **objectifs de service public** de la précédente directive et apporte des modifications aux dispositions visant à les atteindre :

- dans le but d'assurer un service universel et fiable, la Commission propose d'introduire des dispositions prévoyant que **les Etats membres garantissent le service universel aux consommateurs : protection des consommateurs vulnérables, protection des droits fondamentaux des consommateurs finals, cohésion économique et sociale, protection de l'environnement...**
- pour vérifier que les Etats membres garantissent la sécurité des approvisionnements, la Commission estime qu'ils devraient publier un

- rapport annuel comprenant les mesures envisagées pour garantir cette sécurité,
- la commission envisage également que les Etats membres soient tenus de lui communiquer tous les deux ans, toutes les mesures prises pour atteindre les objectifs de service public.



4.2.4.1. - Le sommet européen de Barcelone des 15 et 16 mars 2002

A l'issue de la réunion qui s'est déroulée à Barcelone en mars 2002, le Conseil européen a engagé le Conseil et le Parlement européen à adopter "*dès 2002, les propositions en instance concernant la phase finale de l'ouverture des marchés de l'électricité et du gaz*" et notamment :

- le libre choix du fournisseur pour tous les consommateurs européens autres que les ménages à partir de 2004 pour l'électricité et le gaz (au moins 60% du marché),
- la définition des obligations de service public (sécurité d'approvisionnement, protection des régions reculées et des groupes les plus vulnérables de la population),
- la dissociation entre le transport et la distribution d'une part et la production et l'approvisionnement d'autre part,
- l'accès non discriminatoire au réseau pour les consommateurs (autres que les ménages) et les distributeurs sur la base de tarifs transparents et publiés,
- la création par chaque Etat membre d'un organisme régulateur.

Lors de ce sommet, la France a rappelé l'accord des chefs d'Etat et de Gouvernement se donnant jusqu'à 2003 pour prendre des décisions relatives à l'ouverture des marchés de l'énergie aux ménages ainsi que son souhait concernant les exigences nécessaires à l'exercice d'un service public de qualité.

L'éventualité d'un accord politique sur la question de l'ouverture du marché du gaz et de l'électricité aux ménages, lors du Conseil prévu le 4 octobre 2002 a été repoussée par le Gouvernement français.

Cependant, ce même sommet a vu **la France accepter d'instiller une certaine dose de libéralisme** dans les entreprises publiques EDF et GDF, en modifiant leur statut pour qu'elles puissent **ouvrir une partie de leur capital** à des investisseurs privés, afin "*de financer leur croissance externe*".

Les changements politiques intervenus en France au printemps 2002 ont relancé le débat sur les services publics, l'ouverture des marchés à la concurrence et l'ouverture du capital des entreprises publiques aux capitaux extérieurs.



4.2.4.2.- Le "Compromis" du 25 novembre 2002

Ainsi, sur la question de **l'ouverture des marchés** à la concurrence, la position française a finalement été, lors d'un Conseil des Ministres de l'énergie qui s'est tenu à Bruxelles le 25 novembre 2002, d'accepter une ouverture totale de ses marchés de l'énergie (électricité et gaz) en échange d'un sursis de 2 ans (1er juillet 2007).

Le calendrier d'ouverture des marchés français à la concurrence devient donc le suivant :

- 2004 pour le marché professionnel (inchangé),
- **2007 pour le marché domestique**, le délai de 2 ans devant être mis à profit par la Commission pour dresser un bilan de cette première vague de libéralisation et éventuellement *"de prendre les mesures correctrices qui pourraient s'imposer"* sans que le principe de la libéralisation de ce marché puisse être remis en question.

Ainsi donc, en France, les particuliers pourront à compter de cette date, faire appel à d'autres fournisseurs d'électricité et de gaz qu'EDF et GDF.

Ont également été actées lors de ce Conseil :

- la protection des consommateurs finals à travers de *"claires obligations de service public à un niveau très élevé "*,
- la séparation juridique des activités de transport (juin 2004) et de distribution (juillet 2007), cette obligation de séparation juridique n'impliquant pas séparation de propriété au sein d'entreprises verticalement intégrées.

Ces décisions devraient donner lieu à une proposition de directive modifiant celles de 96 et 98 sur l'électricité et le gaz qui seront examinées par le Parlement européen d'ici mars 2003 et devront être ensuite transposées par chaque Etat membre dans son droit national.



4.2.5.- La question de l'ouverture du capital des entreprises EDF et GDF

Sur cette question, le débat s'est ouvert immédiatement après les changements politiques intervenus, par une déclaration du Ministre des Finances selon laquelle *"il aurait lancé auprès des banques d'affaires deux appels d'offre sur le sujet"*, l'un concernant 11 entreprises dans lesquelles l'Etat détient des participations, l'autre EDF et GDF. Ces intentions étant toutefois subordonnées à un *"retour à meilleure fortune de la Bourse"*.

La question du statut, notamment d'EDF, a été exacerbée en octobre 2002 par les déclarations de la Commission selon laquelle le statut public de cette entreprise lui permettait d'en tirer certains avantages qui constituaient, dans certaines circonstances, une concurrence déloyale.

Il est à noter à ce sujet, qu'aucun texte européen n'interdit à un Etat de détenir la totalité ou une partie du capital d'une entreprise et que les différentes directives publiées au cours des années n'ont jamais exigé l'ouverture de ces capitaux, la seule exigence posée par ces textes étant l'ouverture du marché. La question de la privatisation totale ou partielle d'une entreprise publique relève donc de considérations :

- **soit économiques** : les entreprises en question veulent pouvoir prendre des participations extérieures,
- **soit économique-politiques**: l'Etat actionnaire majoritaire a besoin d'argent ou "veut faire" de l'argent (exemple la vente des licences UMTS dans les télécoms),
- **soit idéologiques**,
- **...ou les trois.**

Sur cette question, voir plus loin § 7.3.



4.2.6.- La nouvelle législation applicable au secteur du gaz

Transposant avec retard les directives européennes, la loi n°2003-8 du 3 janvier 2003 consacre l'ouverture du marché français du gaz.

Elle reprend les propositions du projet de loi et porte sur :

- l'accès aux réseaux de gaz naturel,
- la transparence et la régulation du secteur,
- le service public du gaz naturel,
- le transport et la distribution du gaz naturel,
- le stockage souterrain,
- le contrôle des acteurs du marché et les sanctions.

La loi prévoit en outre des dispositions relatives au service public de l'électricité et modifie donc la loi 2000-108 du 10 février 2000.



4.2.6.1.- Les points essentiels de loi :

1) Le service public du gaz (Titre III art.15 à 20)

Pour la première fois, la loi définit le contenu du service public du gaz : précision des différentes missions, catégories de clients auxquelles elles s'adressent, opérateurs qui en ont la charge et modalité de leur financement. Le texte précise en outre que le service public a vocation à concourir à la cohésion sociale, au développement équilibré du territoire dans le respect de l'environnement.

Sont incluses dans la loi comme obligations de service public s'imposant à tous les acteurs de la filière gazière (art 16) :

- la sécurité des personnes et des installations en amont du raccordement des consommateurs finals,
- la continuité de fourniture du gaz,
- la sécurité d'approvisionnement ; la sécurité d'approvisionnement impose aux fournisseurs de communiquer chaque année un plan prévisionnel d'approvisionnement, de disposer de sources suffisamment diversifiées et, enfin, de garantir une fourniture continue (art 5),
- la qualité et le prix des produits et des services fournis,
- la protection de l'environnement,
- l'efficacité énergétique,
- le développement équilibré du territoire,
- la solidarité envers les plus démunis, qui suppose de maintenir l'accès à l'énergie pour les personnes en difficultés conformément à l'art L 115-3 du code de l'action sociale et des familles,
- la fourniture de gaz de dernier recours aux clients non domestiques assurant des missions d'intérêt général.

La loi introduit à l'article 17 un élément de protection du consommateur, en stipulant une obligation de diagnostic des installations intérieures chez les particuliers en cas de vente d'un bien immobilier à usage d'habitation, et la délivrance d'un certificat. Un diagnostic de cette nature peut également être fait afin d'assurer la sécurité des installations existantes chez les particuliers, diagnostic qui peut s'assortir d'une aide pour mise en conformité.

2) Une ouverture progressive du marché du gaz naturel à la concurrence (Titre 1er)

Certains clients (dits éligibles, dont la puissance de consommation excède un certain seuil) pourront choisir librement leur fournisseur de gaz naturel et faire transiter sur les réseaux gaziers l'énergie ainsi achetée, moyennant paiement d'un "*droit de passage*".

Obligation est faite aux transporteurs de gaz de donner accès à leur réseau de transport dans des conditions transparentes et non discriminatoires.

La loi prévoit l'ouverture de l'activité de fourniture à l'ensemble des entreprises européennes titulaires d'une autorisation délivrée par l'Etat, en fonction de leurs capacités techniques, économiques et financières sous réserve du respect d'obligations de service public (art. 5).

۳) Une régulation transparente et efficace (Titre II)

Il est créé une Commission de Régulation de l'Energie qui devient compétente à la fois pour le secteur du gaz et de l'électricité (art. 11 à 14) qui reprend la majorité des dispositions de la loi électricité mais élargit ses compétences (voir § 4.1.5.1.e).

Des décrets en Conseil d'Etat viendront préciser les modalités d'application de certaines dispositions de la loi.



5.- LE TRANSPORT FERROVIAIRE

NOTA : Les transports routier, aérien, maritime et fluvial n'entrent pas dans le champ de cette étude ; seul sera étudié ici le transport ferroviaire.

5.1.- Naissance des chemins de fer en France (source SNCF)

Les premières lignes de chemin de fer sont mises en service en France au début du 19^{ème} siècle : Saint Etienne-Andrézieux en 1827 pour le transport du charbon avec une traction animale ; Saint Etienne-Lyon en 1830-1833 où circulent les premières locomotives à vapeur ; les voitures pour les voyageurs font leur apparition en 1832.

Le 26 août 1837, le premier train de voyageurs quitte Paris pour Le Pecq, puis les premières lignes importantes sont progressivement mises en service : Strasbourg-Bâle en 1841, Paris-Orléans et Paris-Rouen en 1843, Paris-Lille en 1846.

Le développement du réseau ferré apparaissant comme un enjeu économique majeur et l'Etat ne souhaitant pas supporter le coût du chemin de fer, il attribue des concessions, c'est à dire le droit de construire et d'exploiter, à des compagnies privées, qui financent la construction des lignes et supportent les risques financiers liés à leur exploitation. L'Etat exerce aussi une surveillance des tarifs ferroviaires, considérant que les compagnies assurent un service public.

Sous le Second Empire, la France se couvre ainsi de voies ferrées et le réseau passe de 3000 à 17430 km. En 1870, toutes les grandes lignes sont construites et les grandes villes de France reliées à Paris.

Le chemin de fer prend part au développement économique du pays en assurant le transport des matières premières, mais cet effort paraît insuffisant aux pouvoirs publics et, sous l'impulsion du ministre des travaux publics de l'époque, une loi est adoptée (17 juillet 1879) qui prévoit la construction de 9000 km de lignes nouvelles. C'est la partie ferroviaire du "plan Freycinet", du nom du ministre.

En même temps que le réseau ferré se développe fortement, rachats et reprises de lignes se succèdent en raison des difficultés financières des compagnies privées ; l'Etat est donc amené à intervenir dans la gestion du chemin de fer.

Le redressement financier s'amorce au moment où éclate la première guerre mondiale ; en 1920, tous les réseaux sont déficitaires et doivent faire en même temps face à un nouveau concurrent : le transport routier de voyageurs.

La grande crise de 1929 compromet définitivement les chances de redressement des compagnies : l'Etat décide alors de **nationaliser les chemins de fer**.

La convention du 31 août 1937 crée, pour une durée de 45 ans, à partir du 1er janvier 1938, une "Société Nationale des Chemins de fer Français" avec trois idées directrices :

- fusionner les divers réseaux de chemin de fer en un réseau unique,
- placer ce réseau sous la responsabilité de l'Etat,
- faire en sorte que ce réseau parvienne à équilibrer ses recettes et ses dépenses.



5.1.1.- La création et l'évolution de la SNCF

La SNCF de 1938 est une société anonyme d'économie mixte dont l'Etat possède 51% du capital, les 49% restants appartenant aux actionnaires des sociétés financières ayant succédé aux cinq anciennes compagnies privées.

La convention de 1937 spécifie que la SNCF doit être gérée de façon industrielle et ses tarifs fixés à un niveau suffisant pour couvrir ses dépenses ; si l'Etat s'oppose aux augmentations jugées nécessaires, il s'engage à verser une indemnité compensatrice équivalente à la perte de recettes qui en résulte.

Pour l'exploitation du réseau ferré, la SNCF est soumise à un **cahier des charges qui fixe ses obligations de service public** et les modalités pratiques de son fonctionnement.

Lorsque survient la seconde guerre mondiale, la SNCF est réquisitionnée et mise à la disposition des forces d'occupation allemande en application de l'art. 13 de la convention d'armistice. Dès la fin du conflit, la SNCF est maintenue et participe à l'effort de reconstruction. Elle doit dans le même temps affronter la concurrence croissante des autres modes de transport (aviation, route, oléoducs) qui disposent d'une liberté commerciale plus étendue que la sienne et connaît dès lors des difficultés qui conduisent l'Etat à modifier la convention de 1937.

L'avenant de 1971 à cette convention rend la SNCF responsable de son équilibre budgétaire ; l'Etat ne verse plus à l'entreprise que des contributions à certaines charges spécifiques : charges sociales et charges de service public notamment.

Suite aux restructurations industrielles survenues au cours des années 70 (chocs pétroliers et mutation de l'industrie lourde), la SNCF, qui est à l'époque principalement transporteur de marchandises, perd peu à peu ses marchés (charbon, minerai de fer).

Elle décide alors de développer le transport de voyageurs et invente un concept entièrement nouveau : le "train à grande vitesse" (TGV) dont la première ligne Paris-Lyon est ouverte en 1981.

Le **31 décembre 1982** la **convention de 1937** arrive à expiration et l'ensemble de la SNCF et de ses biens revient à l'Etat qui la dote d'un nouveau statut.



5.2.- Le régime juridique applicable aux transports en France : La LOTI

La Loi d'Orientation des Transports Intérieurs du 30 décembre 1982 qui traite des différents modes de transports en France en leur appliquant des dispositions législatives communes, précise que (de l'Etat, des régions, des départements et des regroupements de communes) organise les transports et fixe les grands objectifs. **Cette loi est toujours en vigueur.**

Première grande loi-cadre adoptée en France dans le domaine des transports, la LOTI intègre, de par son approche multimodale, tous les secteurs d'activité du transport.

Concernant le transport de voyageurs elle énonce trois grands principes :

- le droit aux transports (art.1 et 2) pour tous, dans des conditions normales de prix, de qualité, de coût pour la collectivité et d'accessibilité. Sur ce dernier point la loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain) du 13 décembre 2000 qui a modifié la LOTI, impose aux autorités organisatrices de transport de mettre en place des tarifs spécifiques pour les personnes à faibles ressources ;
- la consécration des transports comme service public (art. 5) : *"Le service public des transports comporte l'ensemble des missions qui incombent aux pouvoirs publics en vue d'organiser et de promouvoir le transport des personnes et des biens"*.
- l'organisation des transports publics par les pouvoirs publics dans le cadre de la décentralisation de 1982. L'art.7.II de la loi précise que *"l'Etat et, dans la limite de leurs compétences, les collectivités territoriales ou leurs groupements organisent les transports publics réguliers de personnes et peuvent organiser des services de transport à la demande..."*

On distingue donc quatre niveaux d'intervention pour l'organisation des transports publics : l'Etat, les régions, les départements et les structures de coopération intercommunale.

Cette situation est spécifique au secteur des transports. En effet, la gestion des services locaux relève traditionnellement d'un échelon territorial unique qui, le plus souvent, est celui de la commune ou celui de l'intercommunalité (voir chapitre 6 ci-après : Les services publics locaux).

En outre, la LOTI transforme la SNCF en EPIC (Etablissement public à caractère industriel et commercial). Un cahier des charges et **des contrats de plans pluriannuels**⁽¹⁾ règlent l'ensemble des relations entre l'Etat et

⁽¹⁾ à noter que l'établissement de contrats de plans a été suspendu à la suite des grèves de décembre 1995.

l'entreprise, l'Etat continuant à apporter une aide correspondant aux tarifs sociaux voyageurs et à l'exploitation des services d'intérêt régional (art.24).



5.3.- La politique européenne en matière de transports ferroviaires

L'analyse des autorités communautaires concernant le transport ferroviaire au début des années 90, a été :

- d'abord, de faire le constat que les solutions adoptées pour résoudre les problèmes techniques et organisationnels qui se sont posés au fil du temps dans ce secteur, ont principalement cherché à satisfaire les besoins nationaux ; c'est ainsi que les systèmes ferroviaires existant en Europe, s'ils présentent bien des caractéristiques communes, présentent aussi des divergences nombreuses (différents écartements de voies, différentes alimentations électriques, différences dans les systèmes de gestion du trafic, dans les exigences de gestion du personnel, etc..),
- ensuite, et pour plusieurs raisons historiques, de constater que l'implication des pouvoirs publics dans le système ferroviaire des Etats membres a été très importante, en raison du caractère stratégique que représentait le chemin de fer dans le développement économique et industriel des Etats.

Ces éléments, qui rendent les systèmes ferroviaires repliés à l'intérieur de leurs frontières et créent ainsi des goulets d'étranglement, ne répondent plus, selon les autorités européennes, à la demande de plus en plus grande de mobilité des citoyens.

Cette situation engendre :

- un déclin régulier du transport ferroviaire : le transport de voyageur est passé en 30 ans de 10% du transport ferroviaire global à 6% ; le fret de 21% à 8%,
- un manque de compétitivité par rapport au transport routier de marchandises : retard dû à la priorité laissée aux trains de voyageurs sur les voies ; procédures complexes aux frontières, etc.

Constatant en outre que les chemins de fer disposent d'atouts uniques puisqu'il s'agit d'un mode de transport sûr et non polluant, mais qu'ils ne répondent plus aux exigences des clients aujourd'hui, **l'Union européenne considère alors comme une des toutes premières priorités de sa politique commune des transports, de revitaliser les chemins de fer.**



5.3.1.- La directive 91/440/CEE du 29 juillet 1991 du Conseil des ministres, relative au développement des chemins de fer communautaires.

Ce texte a été le premier instrument législatif majeur dans ce secteur ; il a introduit une dose de libéralisation pour certains segments du transport

ferroviaire et il a surtout conduit le rail à se concentrer sur la recherche de la compétitivité.

En vertu de cette directive, les Etats membres sont tenus :

- de rendre les entreprises ferroviaires indépendantes en leur octroyant un budget et une comptabilité distincte de ceux de l'Etat (art 4) ; ces entreprises doivent être gérées "*selon les principes qui s'appliquent aux sociétés commerciales*" y compris pour ce qui concerne les obligations de service public imposées par l'Etat,
- de prendre des mesures pour réduire l'endettement des entreprises ferroviaires (art 9),
- de tenir une comptabilité distincte en ce qui concerne l'infrastructure (voies et équipements connexes) par rapport à l'exploitation des services de transport en tant que tels (art 6),
- de garantir l'accès à l'infrastructure ferroviaire pour :
 - les entreprises ferroviaires des autres Etats membres offrant des services de transports combinés internationaux (ferroulage),
 - les services de transport international de marchandises et de voyageurs, dans certaines conditions.

Ce texte a été complété par deux directives en 1995 (95/18 et 95/19) fixant les critères communs pour :

- l'octroi de licences aux entreprises ferroviaires établies dans l'Union européenne,
- la répartition des capacités d'infrastructures ferroviaires ou "répartition des sillons" (c'est à dire qui, à un moment donné et dans quelles conditions, peut utiliser le réseau pour déplacer un train d'un point à un autre),
- la création d'un gestionnaire de l'infrastructure chargé de répartir les capacités de l'infrastructure et accorder éventuellement la priorité de passage à des services publics,
- la fixation des principes directeurs pour la perception des redevances d'utilisation de l'infrastructure.

Il est à noter que **la directive ne s'applique pas** aux entreprises ferroviaires dont l'activité est limitée aux transports **urbains, suburbains ou régionaux**, ni aux services de navettes transportant des véhicules routiers via le tunnel sous la Manche.



5.4.- La transposition en droit français de la directive 91/440/CEE

C'est le décret 95-666 du 9 mai 1995 (abrogé et remplacé par le décret du 23 décembre 1998) qui a transposé en droit français cette directive.

5.4.1.- La séparation comptable des activités

Ce texte, pour répondre aux exigences de la directive, a opéré **la séparation comptable, au sein de la SNCF**, des activités de gestion de l'infrastructure et d'exploitation du réseau, c'est à dire des services.

Selon l'art. 3 du décret, la SNCF est le gestionnaire de l'infrastructure du réseau ferré national.

A ce titre elle est chargée notamment :

- de l'établissement et de l'entretien de l'infrastructure ferroviaire du réseau ferré national,
- de la gestion des systèmes de régulation et de sécurité,
- de l'organisation de la circulation sur le réseau,
- d'assurer la fluidité de la circulation, la régularité et la sécurité.

Le cahier des charges de la SNCF précise les conditions d'application de cette activité de gestion du réseau.

L'art. 4 du décret précise quant à lui les modalités de fonctionnement du compte séparé relatif à la gestion des infrastructures :

- à son débit : l'ensemble des charges de gestion
- à son crédit :
 - les redevances payées pour l'utilisation du réseau par des trains, appartenant aussi bien à la SNCF elle-même en tant qu'entreprise de transport ferroviaire, qu'à d'autres entreprises ferroviaires exploitant des transports combinés internationaux,
 - les concours financiers versés par l'Etat et les collectivités territoriales.



5.4.2.- L'ouverture du réseau

Le décret du 9 mai 1995 prévoit en outre, et toujours pour se conformer à la directive, **l'ouverture du réseau ferré national**. Cette ouverture se fait en faveur de deux types d'entreprises :

- les regroupements internationaux d'entreprises ferroviaires établies dans les Etats membres : elles disposent d'un droit de transit sur le réseau ferré français pour les services de transports internationaux entre les Etats membres,
- les entreprises exploitant des services de transports combinés internationaux de marchandises.

5.4.2.1.- Les conditions d'accès au réseau

Il faut noter que selon le décret de transposition :

Les **droits d'accès au réseau** et de transit sont subordonnés (art.7à10) à des conditions de capacité financière, technique et d'honorabilité. Ils peuvent être retirés aux entreprises défailtantes par le ministre chargé des transports, **sur proposition de la SNCF**, après une procédure contradictoire.

Les modalités techniques d'utilisation des infrastructures et notamment les exigences de sécurité ainsi que les modalités du contrôle du respect de ces exigences, sont (art. 11) de la compétence du ministre, **après avis de la SNCF**.

Les conditions d'octroi du droit d'accès, la répartition des sillons entre les entreprises autorisées à emprunter le réseau, sont de la compétence du ministre, **sur proposition de la SNCF**, après que celle-ci ait instruit les dossiers de demandes (art 13).

Ainsi, aux termes de ce décret (abrogé en 1998), non seulement la SNCF conserve le monopole de transport de voyageurs (qui n'est pas ouvert à la concurrence) et de marchandises en France (à l'exception des regroupements internationaux et du transport combiné international), mais en outre elle détient **une espèce de pouvoir "de veto"** auprès du ministre chargé des transports, concernant ses concurrents pour l'accès au réseau.



5.4.3.- Le décret du 23 décembre 1998

Le décret du 9 mai 1995 transposant la directive européenne de 91 a été abrogé par le décret n° 98-1190 du 23 décembre 1998 ; ce texte impose la détention de licences et de certificats de sécurité par les regroupements internationaux et les entreprises de transports combinés pour être autorisés à circuler sur le réseau national.

Il donne par ailleurs à Réseau Ferré de France (RFF, voir ci-après), nouveau gestionnaire du réseau, le pouvoir de répartition des capacités d'infrastructures (sillons) entre les différentes entreprises autorisées sur le réseau national ; il exclut de son champ d'application **"les entreprises ferroviaires dont l'activité est limitée à l'exploitation de transports urbains, suburbains et régionaux ; les entreprises ferroviaires et les regroupements internationaux dont l'activité est limitée à la fourniture des services de navettes... du tunnel sous la manche."**



5.5.- LE LIVRE BLANC DE LA COMMISSION DE 1996

En 1996, constatant le déclin du chemin de fer en Europe (voyageurs et fret) lié au mécontentement des usagers (particuliers et professionnels) tant à l'égard des tarifs pratiqués qu'à celui de la qualité des prestations fournies, la Commission publie un Livre blanc.

Intitulé "Une stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires", ce document préconise de faire jouer un plus grand rôle aux forces du marché afin de conduire les exploitants à réduire leurs coûts, à améliorer la qualité des services et à offrir de nouveaux produits.

Les propositions du Livre blanc s'articulent autour de 4 points :

- assainir la situation financière des entreprises de transport ferroviaire en les déchargeant de leur dette, et en les incitant à exploiter les chemins de fer sur une base commerciale,
- introduire les forces du marché dans le secteur ferroviaire : en étendant les droits d'accès à l'ensemble du transport de marchandises ainsi qu'au transport international de voyageurs. Pour garantir une mise en oeuvre effective des droits d'accès, la Commission préconise une séparation effective (et non plus seulement comptable) des opérations de gestion des infrastructures et des opérations de transport proprement dites,
- améliorer les services publics : généralisation des contrats de service public entre l'Etat et les entreprises de transport ; amélioration du rapport qualité /prix. **Cependant, en vertu du principe de subsidiarité, les Etats restent libres de fixer le niveau et le contenu de leurs services publics, dans le respect des principes communautaires,**
- intégrer les systèmes nationaux dans le système européen en améliorant leur interopérabilité tout au moins sur les grands axes internationaux.

Pour répondre aux recommandations du Livre blanc de la Commission, la France a opéré en 1997 une réforme de son système ferroviaire qui, nous allons le voir, ira plus loin que les préconisations européennes.



5.6.- La réforme ferroviaire française de 1997

Réalisée sous l'impulsion des instances européennes cette réforme avait 3 objectifs :

- assainir financièrement le système ferroviaire français : la dette de la SNCF (plus de 200 milliards de francs et un déficit de 15 milliards annuels) la mettant en situation de quasi-faillite,
- clarifier les responsabilités respectives de l'Etat et de l'entreprise,

- moderniser et développer le réseau et faire de la SNCF une entreprise rentable.

Pour ce faire, la réforme comprendra deux axes :

- la création de Réseau Ferré de France, propriétaire et gestionnaire du réseau ferré national, en réponse au Livre blanc préconisant la séparation de l'activité transport de la gestion des infrastructures comme préalable à l'ouverture des réseaux,
- la régionalisation, les régions devenant autorités organisatrices "des services régionaux de voyageurs" qui s'appuie sur la décentralisation et l'art. 67 de la loi d'aménagement et de développement du territoire du 4 février 1995, pour rapprocher les centres de décision des utilisateurs finals.



5.6.1.- La création de Réseau Ferré de France

La séparation comptable des activités de gestion de l'infrastructure et d'exploitation des services, imposée par la directive de 91 avait déjà été réalisée par le décret du 9 mai 1995 (voir ci-dessus).

La loi 97-135 du 13 février 1997 va plus loin en créant un établissement public (EPIC) distinct de la SNCF, chargé de la gestion du réseau ferré national dont la propriété lui est transférée : **Réseau Ferré de France (RFF)**.

- a) Ce transfert de propriété porte sur les "*biens constitutifs de l'infrastructure et les immeubles non affectés à l'exploitation des services de transport appartenant à l'Etat et gérés par la SNCF*", cette dernière ne conservant que ce qui est indispensable à son activité de transporteur (matériel roulant, immeubles administratifs et gares notamment) ; ces biens transférés à RFF conservent leur appartenance au domaine public.
- b) En contrepartie de ce transfert de propriété, une partie de la dette de la SNCF (134,2 milliards de francs) est transférée RFF, l'objectif étant de doter la SNCF d'une structure financière saine devant lui permettre de gérer efficacement ses activités.
- c) Les ressources de RFF (art 13 de la loi) sont constituées des redevances liées à l'utilisation du réseau ferré national, les produits liés aux biens qui lui sont apportés ou qu'il acquiert ainsi que les concours financiers de l'Etat et des collectivités locales. L'équilibre financier de RFF dépend donc de sa capacité à rentabiliser ses infrastructures afin d'assumer la charge de la dette qui lui a été transférée.
- d) La répartition des compétences entre la SNCF et RFF : elle semble évidente au premier abord puisque RFF, propriétaire du réseau, est responsable des infrastructures ferroviaires et que la SNCF assure sur ce réseau les services de transports ferroviaires.

En réalité, la SNCF assure, contre rémunération, l'entretien et l'exploitation du réseau pour le compte de RFF et selon des objectifs fixés par lui.

En effet, l'art. 1er de la loi prévoit que pour des impératifs de sécurité et pour assurer la continuité du service public *"la gestion du trafic et des circulations sur le réseau ferré national ainsi que le fonctionnement et l'entretien des installations techniques et de sécurité de ce réseau"* sera assurée par la SNCF.

Par ailleurs, comme transporteur et utilisateur du réseau, la SNCF paye des péages à RFF.



5.6.2.- La régionalisation des transports ferroviaires français

Depuis le début des années 70, l'idée de confier l'organisation d'une partie du transport ferroviaire de voyageurs à une institution régionale a fait son chemin. Le déclin du transport ferroviaire a incité les pouvoirs publics à lancer l'expérimentation de cette idée, rendue possible par le socle que constituaient les lois de décentralisation de 1982/1983. et la LOTI (loi d'Orientation des Transports Intérieurs) de 1982.

Dès 1993, le rapport Haenel fait apparaître l'importance du fait régional, sous-estimé par la SNCF, selon lui trop focalisée sur le développement du TGV. Ce rapport pointe par ailleurs le niveau alarmant de l'endettement de la SNCF ainsi que l'insuffisant engagement de l'Etat auprès de cette entreprise et souligne le risque d'une grave crise du transport ferroviaire. L'Assemblée Nationale arrivait de son côté aux mêmes conclusions avec le rapport Cuq qui affirmait *"il faut faire de la Région une autorité organisatrice à part entière."*

En 1995, les conclusions du rapport Haenel sont reprises dans la loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire du 4 février 1995 qui prévoit *"... après une phase d'expérimentation"* une loi devant définir *"les modalités d'organisation et de financement des transports collectifs d'intérêt régional et les conditions dans lesquelles ces tâches seront attribuées aux Régions..."*.

a) L'expérimentation

Démarrée le 1er janvier 1997 pour une période de 3 ans, l'expérimentation d'une nouvelle étape de la décentralisation concernera la régionalisation des transports ferroviaires.

La loi prévoit que l'expérimentation se fera sans transfert de charges pour les Régions et que chaque Région (expérimentatrice) recevra chaque année directement de l'Etat une compensation forfaitaire des charges.

L'expérimentation a concerné 7 Régions volontaires⁽¹⁾, devenues autorités organisatrices de transport ferroviaire régional, chargées de la

⁽¹⁾ Alsace, Centre, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire, PACA, Rhône Alpes, Limousin.

responsabilité politique et financière du Transport Express Régional (TER).

b) Les objectifs de l'expérimentation

- préciser les relations contractuelles entre les Régions et l'Etat d'une part et entre la SNCF et les Régions d'autre part ; il s'agit de bien identifier les missions et les responsabilités de chacun,
- élaborer un nouveau cadre juridique et financier en vue d'un transfert définitif de la compétence transports régionaux aux Régions. Il devra ainsi être précisé, au terme de l'expérimentation, la dotation de l'Etat vers les Régions et son évolution dans le temps.

c) La généralisation : la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) n°2000-1208 du 13 décembre 2000

L'expérimentation ayant été concluante, la loi SRU prévoit la généralisation de la décentralisation des transports régionaux de voyageurs et modifie la loi d'Orientation des Transports Intérieurs (LOTI) afin de **renforcer le statut d'autorité organisatrice de transports des Conseils régionaux**⁽¹⁾ ; à partir du 1er janvier 2002, ils seront responsables de l'organisation :

"des services ferroviaires régionaux de voyageurs, qui sont les services ferroviaires de voyageurs effectués sur le réseau ferré national, à l'exception des services d'intérêt national et des services internationaux ; des services routiers effectués en substitution des services ferroviaires susvisés.

A ce titre la Région décide, sur l'ensemble de son ressort territorial, le contenu du service public de transport régional de voyageurs et notamment les dessertes, la tarification, la qualité du service et l'information de l'usager, en tenant compte du schéma national multimodal de services collectifs de transports de voyageurs et du schéma régional de transport, dans le respect des compétences des départements, des communes et de leurs groupements, de la cohérence et de l'unicité du système ferroviaire dont l'Etat est le garant.

Les Régions exercent leurs compétences en matière de tarification dans le respect des principes du système tarifaire national. Les tarifs sociaux nationaux s'appliquent aux services régionaux de voyageurs" (art.21-1).

⁽¹⁾ La région Ile de France n'est pas concernée par ce dispositif. Les transports publics par mode ferroviaire dans cette région sont assurés par la SNCF et la RATP. L'organisation de ces transports relève de la compétence d'un EPIC, le STIF (Syndicat des transports d'Ile de France) dont le Conseil d'administration est présidé par le Préfet de région et dans lequel siègent des représentants de l'Etat, des représentants de la région et des représentants des départements constituant la région Ile de France.

L'article 21-4 de la loi précise : *"Une convention passée entre la Région et la SNCF fixe les conditions d'exploitation et de financement des services ferroviaires relevant de la compétence régionale"*.

d) Rôle des différents acteurs dans le cadre de la régionalisation

La Région : en sa qualité d'autorité organisatrice de transports régionaux de personnes, la région définit l'offre de transport qu'elle souhaite sur son territoire. Dès lors, en plus des services routiers non urbains de personnes dont elle avait la charge depuis la LOTI en 1982, elle est désormais pleinement responsable des transports ferroviaires de voyageurs et des services routiers effectués en substitution de services ferroviaires. Pour ces services, elle définit les dessertes et leurs caractéristiques d'exploitation (horaires, fréquences, ...). En ce qui concerne les tarifs, la liberté de la Région dans ce domaine est limitée par l'obligation de compatibilité avec la tarification nationale ; de même la Région a l'obligation d'appliquer les tarifs sociaux décidés par l'Etat.

La SNCF : elle est chargée d'exploiter le réseau TER pour le compte de la Région. Elle propose à la Région des solutions pour améliorer et moderniser les services régionaux. Par contrat, elle doit produire le service demandé par la Région à un coût déterminé, en respectant les objectifs de qualité. Elle assure en outre, en raison d'impératifs de sécurité et de continuité du service public, pour le compte de RFF, et contre rémunération, la gestion et l'entretien du réseau.

L'Etat : il participe au financement de l'exploitation des services régionaux de voyageurs au moyen d'une dotation globale de fonctionnement (DGF) ; au financement du réseau à travers RFF et au financement des investissements à travers des contrats de plan Etat/Régions.

Il est le garant de la cohérence du réseau ferroviaire ; il intervient en matière de sécurité.

RFF : sous la tutelle de l'Etat, il assure les missions d'aménagement, de développement, de cohérence et de mise en valeur du réseau ferré national ; il est responsable des investissements sur le réseau.



5.6.3.- Le Conseil Supérieur du Service Public Ferroviaire (CSSPF)

Le 19 juin 1998, le ministre chargé des Transports lance la "réforme de la réforme" du secteur des transports ferroviaires. Elle rompt avec une logique de déclin, par une volonté de développement, une politique de l'emploi, des aides de l'Etat au désendettement, un engagement sur l'unicité du système ferroviaire.

Elle crée par décret n°99-221 du 19 mars 1999, le CSSPF chargé *"... dans le cadre des orientations de la politique des transports fixée par le Gouvernement, dans une optique d'aménagement du territoire et de développement durable, de veiller au développement et à l'évolution équilibrée du secteur ferroviaire, à l'unicité du service public ferroviaire, à la cohérence dans la mise en oeuvre de ces orientations par les établissements publics RFF et SNCF, ainsi qu'au respect des missions de service public de ces deux établissements "*.

Le CSSPF est aussi chargé d'effectuer *"dans un délai de trois ans à compter de sa création, une évaluation de la réforme du secteur du transport ferroviaire, notamment en ce qui concerne la situation économique et financière du secteur, l'unicité du service public et les rapports sociaux"* et pour proposer s'il y a lieu les évolutions nécessaires.

Le CSSPF a rendu son rapport et un avis en novembre 2001 ; ses conclusions en sont contrastées : il relève les changements importants introduits par la réforme engagée depuis 1998, dont il souligne qu'elle a mis fin à une logique de déclin et engagé une logique de développement, une politique de l'emploi à la SNCF, des aides accrues de l'Etat au désendettement, un engagement clair sur l'unicité du système ferroviaire.

Tout en reconnaissant que la séparation des fonctions de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre est porteuse d'effets positifs, l'avis souligne des difficultés de fonctionnement entre la SNCF et RFF.

Sur la question majeure du désendettement, l'avis précise que la dette du système ferroviaire est quasiment stabilisée depuis 1998, après des années d'accroissement important, mais qu'elle s'élève encore à 200 milliards de francs (fin 2001).

L'avis salue le succès de l'expérimentation de la régionalisation des services ferroviaires de voyageurs qui permet sa généralisation à compter du 1er janvier 2002.



5.7.- LA POURSUITE DE L'OUVERTURE DU MARCHÉ EUROPÉEN :

LE "Paquet infrastructures ferroviaires" de 2001

En juillet 1998, la Commission a présenté trois nouvelles propositions visant uniquement à améliorer l'efficacité de la législation existante. Après de longs débats au Parlement européen et au Conseil des ministres, un accord politique est intervenu en novembre 2000 sous la présidence française. Le Conseil a adopté, le 26 février 2001, les trois directives, qui sont connues sous l'appellation de "paquet infrastructures ferroviaires" :

5.7.1.- Directive 2001/12/CE

du Parlement européen et du Conseil, modifiant la directive 91/440 relative au développement des chemins de fer communautaires ; elle prévoit :

- que les Etats membres adaptent leur législation nationale afin de permettre l'extension des droits d'accès à la partie nationale du réseau transeuropéen de fret ferroviaire (RTEFF), aux services internationaux de transport de marchandises. **A partir du 15 mars 2003**, la totalité du réseau ferroviaire européen sera ouverte aux services de fret internationaux,
- que des entités distinctes soient mises en place pour assurer les activités de transport et gérer les infrastructures,
- que des **fonctions essentielles** telles que la répartition des capacités ferroviaires, la perception des redevances sur l'utilisation de l'infrastructure, l'octroi de licences et le contrôle des missions de service public, soient séparées des activités de transport,
- que les entreprises de transport séparent les comptabilités concernant les activités fret et voyageurs.



5.7.2.- Directive 2001 /13/CE

du Parlement européen et du Conseil, modifiant la directive 95/18/CE concernant les licences des entreprises ferroviaires :

- elle fixe le cadre des conditions économiques, financières et de sécurité auxquelles les entreprises ferroviaires doivent se conformer pour obtenir une licence, lesquelles seront valables sur tout le territoire de la Communauté,
- elle fixe les conditions dans lesquelles seront attribués les sillons.

5.7.3.- Directive 2001/14/CE

du Parlement européen et du Conseil, concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité.

Cette directive remplace la directive 95/19/CE. Elle s'applique à la totalité du réseau et fixe le cadre de la répartition et de la gestion des capacités ainsi que la structure tarifaire pour l'utilisation du réseau :

- elle prévoit que le gestionnaire de l'infrastructure établisse et publie un document de référence du réseau concernant sa nature technique, les restrictions quant à son utilisation, les conditions d'accès et les règles de répartition des capacités (sillons) ainsi que les règles tarifaires et les règles de priorité en cas de demandes d'accès concurrentielles.

Le Journal Officiel du 8 mars 2003 a publié le décret N°2003-194 du 7 mars 2003 relatif à: l'utilisation du réseau ferré national. Ce texte transpose les directives 2001/12, 2001/13 et 2001/14.



5.8.- LE LIVRE BLANC DE LA COMMISSION DU 12 SEPTEMBRE 2001

Intitulé "La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure du choix", ce texte de la Commission présente une soixantaine de mesures destinées à améliorer substantiellement la qualité, la sécurité et l'efficacité des transports européens, avec pour enjeux essentiels la réduction de la congestion croissante des transports routiers et aériens, ainsi que la limitation des nuisances environnementales ou les nuisances sur la santé des citoyens, tout en maintenant la compétitivité de l'Union européenne.

5.8.1.- Le contenu du Livre blanc

Dans ce document, la Commission propose :

- dans une première partie, dans une stratégie de développement durable, de rééquilibrer les modes de transport à l'horizon de 2010, moyennant notamment une politique de revitalisation du rail, une promotion du transport maritime et fluvial pour désengorger les routes et une maîtrise de la croissance du transport aérien. La Commission souligne aussi l'importance d'assurer une liaison entre les différents modes de transports et de faire de l'intermodalité une réalité,
- dans une deuxième partie, la Commission propose de concentrer l'action de la Communauté en matière de réseau transeuropéen, sur la suppression des goulets d'étranglement ; dans une deuxième étape elle prévoit de nouvelles mesures facilitant l'accessibilité des régions périphériques, et l'intégration des réseaux des pays candidats à l'adhésion, la création d'autoroutes de la mer et le développement des capacités aéroportuaires. De nouvelles règles en matière de financement des réseaux sont aussi proposées,
- dans une troisième partie, la Commission souligne la volonté de placer les usagers au cœur de la politique des transports, en insistant sur les problèmes

- d'insécurité routière, la vérité des coûts et la nécessité de rationaliser l'usage de la voiture dans les villes,
- enfin, dans une quatrième partie la Commission souligne la nécessité de maîtriser la mondialisation des transports. Pour mieux garantir les intérêts de l'Union européenne, elle propose notamment de renforcer la place de la Communauté au sein des organisations internationales.

La Commission a également fait part de son intention de déposer un ensemble de nouvelles propositions visant à améliorer l'accès au réseau ferroviaire pour le fret (nouvelle ouverture pour le fret international et le fret domestique sans attendre 2008), la qualité des prestations fournies par les entreprises et leur performance environnementale et à modifier les directives existantes concernant l'interopérabilité des systèmes classiques et à grande vitesse, ainsi qu'une proposition visant à créer une agence européenne pour la sécurité et l'interopérabilité ferroviaires.

Ces propositions sont reprises dans le "nouveau paquet ferroviaire" publié le 23 janvier 2002.



5.9.- LA POURSUITE DE L'OUVERTURE DU MARCHÉ : "Le nouveau paquet ferroviaire du 23 janvier 2002 : Vers un espace ferroviaire intégré"

A peine dix mois après l'entrée en vigueur du premier paquet ferroviaire (le "paquet infrastructures" voir § 5.7.) et avant même que ses mesures ne soient transposées dans les législations nationales, la Commission européenne propose un deuxième paquet ferroviaire, pour aller *"plus vite et plus loin dans les dispositions concernant le fret ferroviaire"*.

Ce document contient 4 directives dont :

- la directive COM 2002/21 sur la sécurité. Pour la Commission il s'agit :
 - de définir les responsabilités, avec la désignation d'autorités nationales distinctes des opérateurs,
 - de mettre en place un mécanisme ayant pour objectif de construire des règles de sécurité communes,
 - de fixer des règles précises et exigeantes en matière de certificats de sécurité,
 - d'introduire le principe de l'enquête technique indépendante en cas d'accident.
- la directive COM 2002/23 sur l'agence européenne. Pour la Commission, il s'agit d'un support technique à la décision, sans pouvoir autonome, qui fournirait avis et recommandations à la Commission et, à leur demande, aux autorités nationales.
Elle serait indépendante mais travaillerait en liaison étroite avec les experts du secteur ; elle constituerait un outil commun permettant de rapprocher les systèmes techniques ferroviaires.

- la directive COM 2002/25 sur l'ouverture du fret préconise :
 - une ouverture sans délai (c'est à dire effective en 2006) de l'ensemble du marché du fret national et international (jusqu'ici, seule l'ouverture du marché du fret à l'international était prévue pour mars 2003).
- la directive COM 2002/22 sur l'interopérabilité visant à accélérer la mise en cohérence entre réseaux nationaux.

Ces directives, qui concernent essentiellement le fret, ont été adoptées par le Parlement européen le 15 janvier 2003.



5.10.- LE SERVICE PUBLIC DE TRANSPORT DE VOYAGEURS et le projet de règlement européen du 26 juillet 2000

Ce projet, qui a été adopté en première lecture par le Parlement européen en novembre 2001, a fait l'objet d'une nouvelle version préparée par la Commission en 2002. A ce jour (mars 2003), il est toujours à l'état de projet.⁽¹⁾

L'objectif initial de ce projet est *"de développer la concurrence dans le domaine de la fourniture du transport public"* et de répondre au principe *"de la liberté d'établissement"*.

Dans un premier temps, la Commission constate l'émergence d'un marché européen des transports publics et d'opérateurs internationaux. En même temps, elle affirme *"la nécessité de moderniser les transports publics et de les faire participer ainsi à la lutte contre les problèmes d'environnement et d'encombrement"*.

Ensuite, parmi les trois types de stratégies de régulation existant en Europe, (marchés fermés : Belgique, Autriche, Grèce ; déréglementation : Royaume-Uni ; concurrence régulée : France, Danemark, Portugal, Finlande...) et après étude de ces situations, la Commission retient le système de *"concurrence régulée"* reposant sur l'attribution de contrats de service public.

Donc, le 26 juillet 2000, le Parlement européen et le Conseil publient **une proposition de règlement⁽²⁾ relatif à l'action des Etats membres en matière d'exigences de service public dans le domaine des transports de voyageurs par chemin de fer, par route et par voie navigable.**

La Commission précise que *"le règlement n'a pas pour objet de définir les objectifs assignés aux services publics, les structures institutionnelles et les*

⁽¹⁾ Compte tenu des nombreux débats qu'il a suscités et des menaces qu'il semble faire peser sur le principe de subsidiarité et de libre organisation des autorités locales, il a paru nécessaire de développer ici les enjeux de ce texte.

⁽²⁾ Rappelons qu'un règlement est d'application directe et qu'il ne fait donc l'objet d'aucune transposition dans les législations nationales.

compétences des autorités responsables de politique de transport public, qui sont laissées à l'appréciation des Etats membres".

Ce projet de règlement (version 2002) contient les principales dispositions suivantes :

- les autorités publiques compétentes doivent mettre à la disposition de leurs administrés des services de transport public de qualité, à des tarifs abordables, garants d'intégration, de continuité et de sécurité et couvrant l'ensemble des besoins sociaux,
- ces autorités **doivent conclure des contrats de service public**⁽³⁾ avec les entreprises exploitantes lorsque celles-ci bénéficient de droits exclusifs⁽⁴⁾ pour l'exploitation de leurs lignes et/ou d'indemnités financières versées en contrepartie des obligations de service public,
- **les contrats de service public doivent être attribués par voie d'appels d'offres**, sauf cas particuliers,
- les opérateurs qui possèdent déjà plus de 25% du marché peuvent être exclus des appels d'offres.

La publication de ce texte a suscité de très nombreux débats en France y compris au Sénat et à l'Assemblée nationale. Les inquiétudes manifestées portent globalement sur :

- le fait que, s'agissant d'un règlement et non d'une directive, il s'imposerait directement,
- la remise en cause par ce texte du principe de libre administration des collectivités territoriales des Etats membres, consacré en ce qui concerne la France à l'article 72 de la Constitution,
- la possible remise en cause par ce texte de la liberté de choix pour les autorités compétentes (ici les collectivités locales) du mode d'organisation et de gestion de tous leurs services publics et pas seulement des transports (voir chapitre 6 ci-après sur cette question),
- l'obligation de mise en concurrence des services publics y compris dans le cas de gestion directe (voir chapitre 6 ci-après),
- la remise en cause du principe de subsidiarité pour les Etats membres prévu à l'article 5 du Traité instituant la Communauté européenne,
- la crainte de voir des entreprises multinationales pénétrer le "marché français" des services publics, notamment locaux, ...

En ce qui concerne le service public des transports et notamment du transport ferroviaire, les critiques faites au texte communautaire portent sur :

- la remise en cause des engagements Communautaires de n'examiner la question de l'opportunité de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de passagers qu'en 2005,

⁽³⁾ Tout accord juridiquement contraignant conclu entre une autorité compétente (organisatrice) et un opérateur en vue de remplir les obligations de service public.

⁽⁴⁾ Les droits exclusifs sont des droits permettant à un opérateur d'exploiter certains services de transport de voyageurs sur une ligne, un réseau ou dans une zone donnée, à l'exclusion d'autres opérateurs potentiels.

- un risque de perte de liberté dans le choix du mode technique d'exécution du service de transport pour les Etats membres (ferré, routier, tram,...),
- un risque de perte de la faculté de définir la politique tarifaire et notamment les tarifs sociaux,
- des inquiétudes sur le traitement réservé aux opérateurs historiques qui possèdent déjà 25% du marché,
- un risque de démantèlement des réseaux intégrés de métro des grandes métropoles.



6.- LES SERVICES PUBLICS LOCAUX

Les autorités locales répondent aux divers besoins des populations en organisant des services publics locaux, soit dans le cadre de leurs pouvoirs propres, soit en vertu de dispositions législatives particulières.

Certains de ces services sont obligatoires (construction et fonctionnement des écoles maternelles, assainissement, élimination des déchets des ménages, etc.), d'autres sont facultatifs (services culturels, sports et loisirs, services périscolaires, etc..).

Une autorité locale ne peut toutefois créer un service public que si la prestation correspond à un besoin de la population et si l'initiative privée n'est pas en mesure de répondre à celui-ci, autrement dit si l'intérêt général le justifie.

Les services publics locaux obéissent aux dispositions du Code général des collectivités territoriales (CGCT).



6.1.- LES DIFFÉRENTES CATÉGORIES DE SERVICES PUBLICS LOCAUX

On distingue traditionnellement deux catégories de services publics :

- les services publics industriels et commerciaux (SPIC) : ils se caractérisent par la nature de leur activité qui s'apparente à celle d'entreprises industrielles et commerciales privées, par leurs recettes d'exploitation qui proviennent d'un prix payé par les usagers et par leurs modalités d'organisation et de fonctionnement, qui découlent des deux caractéristiques précédentes - ex.: adduction d'eau, distribution publique d'électricité et de gaz, réseaux de chaleur, parcs de stationnement publics, etc.,
- les services publics administratifs (SPA) se caractérisent par la nature de leur activité, par l'origine de leurs ressources provenant de recettes fiscales ou de subventions des collectivités locales et par leurs modalités de fonctionnement, qui reposent sur des règles de droit public - ex. : bibliothèques, gestion des centres d'information, entretien des parcs publics, etc.

Certains SPA voient cependant une partie de leurs ressources provenir de la rémunération partielle de l'utilisateur : théâtres municipaux, centres aérés, cantines, crèches, etc.

La distinction entre SPIC et SPA a longtemps eu des conséquences juridiques importantes car seuls les SPIC pouvaient être délégués à une personne privée (voir plus loin la délégation de service public). Mais, désormais, les SPA peuvent aussi faire l'objet d'une telle délégation ; en effet, selon un avis rendu par le Conseil d'Etat le 7 octobre 1986,

confirmé par la loi MURCEF du 11 décembre 2001 *"le caractère administratif d'un service public n'interdit pas à la collectivité territoriale compétente d'en confier l'exécution à des personnes privées, sous réserve toutefois que le service ne soit pas au nombre de ceux qui, par leur nature ou la volonté du législateur, ne peuvent être assumés que par la collectivité territoriale elle-même."*



6.2.- LES RÈGLES DE FONCTIONNEMENT DES SERVICES PUBLICS LOCAUX

Les services publics locaux obéissent aux règles générales de fonctionnement du service public :

- continuité : le service public doit fonctionner quelles que soient les circonstances ; certains en permanence (lutte contre l'incendie, par exemple), d'autres d'une manière continue, ponctuelle et régulière (état civil). Sauf cas de force majeure, l'usager doit pouvoir y accéder en permanence.
- adaptabilité : le service public doit suivre l'évolution des besoins et s'adapter en vue d'une efficacité constante. Ces impératifs peuvent amener l'autorité locale à modifier les contrats en cours. Le délégataire (voir § 6.3.2.) est tenu d'accepter les conséquences -y compris financières- découlant de la règle d'adaptation constante.
- égalité : aucune discrimination dans l'accès au service public et dans son fonctionnement n'est autorisée. La tarification des services ne peut être modulée en fonction de considérations étrangères à la nature de la prestation fournie.



6.3.- Le mode de gestion des services publics locaux

Les autorités locales peuvent⁽¹⁾ exploiter les SPIC ou les SPA, soit directement, soit dans le cadre d'une délégation de service public.

6.3.1.- La gestion directe

Le service doit être géré en conformité avec les règles financières et comptables publiques ; les marchés de travaux de fournitures ou de prestations doivent être conclus selon les procédures applicables aux marchés des collectivités publiques. Le personnel employé, à l'exception du directeur et du

⁽¹⁾ Ce principe de libre administration des collectivités locales, notamment dans le domaine du transport public a fait l'objet d'une réflexion des instances européennes.

comptable, est en principe composé d'agents ayant passé avec l'employeur un contrat de travail régi par le droit privé.



6.3.1.1.- Les régies

a) La régie simple

Dans le cas d'une régie simple, la collectivité assure elle-même la gestion du service avec ses propres moyens. Les opérations comptables et financières sont inscrites à son budget.

b) Les autres régies

Le droit applicable aux régies a profondément évolué. Quatre catégories de régie sont désormais possibles :

- les régies à personnalité morale et autonomie financière chargées de l'exploitation d'un SPIC,
- les régies à personnalité morale et autonomie financière chargées de l'exploitation d'un SPA,
- les régies à seule autonomie financière chargées de l'exploitation d'un SPIC,
- les régies à seule autonomie financière chargées de l'exploitation d'un SPA.

6.3.2.- La gestion indirecte ou déléguée

Le régime juridique des délégations de service public est déterminé par la loi n°93-122 du 29 janvier 1993.

Ce mode de gestion permet à la collectivité de confier à une entreprise l'exécution du service tout en conservant la maîtrise.

Un service public peut être délégué à une entité privée (société commerciale, association, groupement d'intérêt économique), à un organisme mixte (société d'économie mixte locale, groupement d'intérêt public), ou à un organisme public (établissement public, régie communale ou intercommunale pour le compte de collectivités autres que celles de rattachement).

Dans ce mode de gestion :

- **la collectivité délégante** doit conserver la maîtrise de l'organisation du service ainsi que la définition de ses caractéristiques essentielles ; elle est tenue d'assurer le contrôle régulier de l'activité du délégataire.
- **l'entreprise** est chargée de l'exécution du service ; elle l'assure avec son propre personnel selon les méthodes de la gestion privée et à ses risques et périls. La collectivité locale lui octroie, généralement en contrepartie, un monopole de l'exploitation du service.

L'une des caractéristiques essentielles du mode de gestion déléguée concerne le risque financier lié à l'exploitation du service : il pèse, non pas sur la collectivité mais sur l'entreprise qui se rémunère en tout ou partie par le prix payé par les usagers du service.

La collectivité garde néanmoins la maîtrise du service dans la mesure où l'entreprise est tenue de rendre compte de sa gestion sur les plans technique et financier et où la collectivité dispose des moyens juridiques nécessaires pour assurer, quoi qu'il arrive, le fonctionnement du service.

Ce type de gestion intéresse autant les SPIC que les SPA. Les prestations qui revêtent le caractère de service public, parce que la collectivité a pallié la carence de l'initiative privée, peuvent également faire l'objet d'une délégation.

Cependant, certains services ne peuvent être délégués :

- les services tenant à l'exercice d'une prérogative de puissance publique (édiction d'actes réglementaires, exercice de pouvoir de police administrative, perception de recettes à caractère fiscal, limitations apportées au régime de la propriété),
- les services de nature particulière (état civil, gestion des listes électorales, gestion des concessions funéraires, surveillance des enfants dans les cantines scolaires, prévention sanitaire).



6.3.2.1.- La difficile construction de la notion de délégation de service public

Les différents modes de gestion déléguée (voir ci-après) sont traditionnels et se sont développés au fil des ans en l'absence d'une définition même de la délégation de service public. Il a fallu attendre la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, texte aujourd'hui abrogé, pour que la notion apparaisse, mais de manière imprécise.

L'expression proprement dite de "délégation de service public" a été utilisée au chap. IV de la loi du 29 janvier 1993 dite "**loi Sapin**" relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, qui lui attache également un régime juridique spécifique, sans qu'une définition précise en ait été donnée à cette occasion.

Des jurisprudences successives ont cependant peu à peu cerné les contours des critères d'identification de la délégation de service public : un contrat a cette nature s'il a pour objet de déléguer un service public par la voie contractuelle et si la rémunération du délégataire est assurée substantiellement par les résultats de l'exploitation.

Le terme de "substantiel" ayant été considéré comme imprécis, le Conseil d'Etat en a fixé, en 1999, un critère quantitatif estimé à 30%.

Mais c'est la loi MURCEF (loi portant diverses mesures urgentes d'ordre économique et financier) du 11 décembre 2001 qui, reprenant pour l'essentiel les critères établis par la jurisprudence, propose dans son article 3, une définition législative de la notion de délégation de service public.

Selon ce texte, *"Une délégation de service public est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages."*

Ainsi, trois critères sont-ils généralement retenus pour identifier une délégation de service public :

- l'exploitation d'un service public,
- l'existence d'un contrat entre la collectivité et une entreprise fixant les conditions d'exploitation d'un service,
- le mode de rémunération de l'entreprise.



6.3.2.2.- Les différents types de délégation.

Ils sont au nombre de quatre :

- **La concession** : Selon le Conseil d'Etat du 30 mars 1916 (Gaz de France) : *"C'est le contrat qui charge un particulier ou une société d'exécuter un ouvrage public, d'assurer un service public à ses frais, avec ou sans subvention, avec ou sans garantie d'intérêt et que l'on rémunère en lui confiant l'exploitation de l'ouvrage public avec le droit de recevoir des redevances sur les usagers de l'ouvrage ou sur ceux qui bénéficient du service public."*

Il s'agit aujourd'hui d'un mode de gestion par lequel la collectivité charge son co-contractant de réaliser des travaux de premier établissement et d'exploiter à ses frais le service pendant une durée déterminée, en prélevant directement auprès des usagers du service des redevances qui lui restent acquises. **Le risque repose sur le concessionnaire.** La collectivité contrôle le bon fonctionnement du service, notamment au vu des comptes rendus techniques et financiers annuels. A l'expiration de la convention de délégation, l'ensemble des investissements et des biens du service devient propriété de la collectivité locale.

- **L'affermage** : c'est un mode de gestion qui était déjà utilisé sous l'ancien Régime. Les fermiers généraux, par exemple, recevaient du pouvoir royal le privilège de collecter l'impôt et leur rémunération était proportionnelle au montant de l'impôt collecté ; il se distingue de la concession par le fait que les ouvrages nécessaires à l'exploitation du service sont remis au "fermier" par la collectivité locale qui, en règle générale, en a assuré le financement, le "fermier" étant chargé de la maintenance de ces ouvrages ou dans certains cas, de leur modernisation ou de leur extension. La durée des contrats d'affermage est généralement assez courte (3 à 5 ans environ).

Comme pour la concession, le "fermier" est rémunéré par les usagers mais il reverse à la collectivité une redevance destinée à contribuer à l'amortissement des investissements qu'elle a réalisés. **Le risque repose sur le "fermier"**.

- **La régie intéressée** : c'est une forme d'exploitation dans laquelle la collectivité locale passe un contrat avec un professionnel pour faire fonctionner un service public. La collectivité rémunère le "régisseur intéressé" par une rétribution composée d'une redevance fixe et d'un pourcentage sur les résultats d'exploitation ("intéressement"). La collectivité est chargée de la direction de ce service mais peut donner une certaine autonomie de gestion au "régisseur intéressé". **Selon le niveau de risque pris par le délégataire, il s'agit soit d'une délégation de service public, soit d'un marché.**
- **La gérance** : il s'agit en fait d'un marché public (Conseil d'Etat 7/4/99) soumis au code des marchés publics. La collectivité confie à une entreprise l'exploitation d'un service public, lui remet les équipements ou matériels nécessaires et contrôle son activité. En contrepartie, l'exploitant reverse à la collectivité les redevances perçues auprès des usagers et bénéficie en retour d'une prestation forfaitaire ou unitaire garantie par le contrat. **Le risque est assumé par la collectivité.**



6.4.- La loi Sapin et les délégations de service public

Ainsi que nous l'avons vu ci-dessus, longtemps la gestion déléguée des services publics n'a connu d'autres contraintes que celles issues de la jurisprudence du Conseil d'Etat. Les modalités du choix du délégataire n'étaient bornées par aucune règle s'imposant au stade de la passation. Le contrat fixait librement les stipulations applicables.

Cette liberté ayant favorisé des dérives de la part des décideurs locaux a conduit le législateur à intervenir.

6.4.1 - Le contenu de la loi

La loi N°93-122 du 29 janvier 1993, dite "**loi Sapin**", du nom du ministre des finances de l'époque, affichait l'objectif de prévenir "la corruption" et de favoriser "la transparence de la vie économique et des procédures publiques". Cette loi qui traite également du financement des campagnes électorales, de la publicité, de l'urbanisme commercial, du blanchiment des capitaux, etc., apparaît donc, pour ce qui concerne l'encadrement des délégations de service public, comme l'une des modalités de la moralisation de la vie publique nationale.

La loi impose deux séries de règles : des règles de procédure en matière de passation de la délégation, et des règles relatives au contenu même des contrats.

Elle poursuit un objectif de transparence : des mesures de publicité sont rendues obligatoires pour toutes les collectivités soumises à la loi. Les règles de fond concernent la durée des délégations qui sont désormais limitées dans le temps ; la loi détermine également les conditions dans lesquelles les contrats de délégation peuvent être prolongés.

Cette loi soumet donc les délégations de service public des personnes morales de droit public à un appel public de candidatures (art. 38), tout en maintenant le libre choix du délégataire par la collectivité. Les assemblées délibérantes ont à connaître de ces délégations (art. 42) qui sont conclues pour une durée déterminée et dont les conditions de renouvellement sont réglementées (art. 40).

La loi Sapin s'applique aux **concessions**, aux **contrats d'affermage**, aux contrats de **régie intéressée** ; la **gérance** relève plutôt du code des marchés publics.



6.5.- Les marchés publics

Avant que le nouveau code des marchés publics n'en donne la définition, la question de la rémunération était l'élément clé pour la distinction entre délégation de service et marché public. En effet, un marché public peut aussi porter sur l'exploitation d'un service public et il est aussi conclu par le biais d'un contrat entre la collectivité et une entreprise.

Ainsi que nous l'avons vu plus haut, dans le cas d'une délégation la rémunération est liée aux résultats du service ; elle est généralement assurée par des redevances perçues auprès des usagers.

En revanche, dans le cas d'un marché public, la rémunération est un prix payé par la collectivité à l'entreprise en contrepartie de la prestation qu'elle accomplit. Ainsi, certaines délégations de service public (gérance et régie intéressées) se sont vues requalifiées par le juge en marché public, en raison du mode ou du niveau de rémunération de l'entreprise délégataire.

Aujourd'hui, la loi MURCEF du 11 décembre 2001 d'une part, et le décret du 7 mars 2001 d'autre part, ont mis fin à l'incertitude qui présidait à la définition de ces deux catégories de contrat.



6.5.1.- Définition des marchés publics

Selon l'article 1er §1 du décret n° 2001-210 du 7 mars 2001 portant nouveau code des marchés publics, il s'agit "*... de contrats conclus à titre onéreux avec des personnes publiques ou privées pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures et de services.*"

Les **marchés publics de travaux** "ont pour objet la réalisation de tous les travaux de bâtiment ou de génie civil, à la demande d'une personne publique exerçant la maîtrise d'ouvrage."

Les **marchés publics de fournitures** "ont pour objet l'achat, la prise en crédit-bail, la location ou la location-vente de produits ou de matériels".

Les **marchés publics de services** "ont pour objet la réalisation de prestations de services".



6.6.- Le droit communautaire et les marchés publics.

Avant que la Communauté européenne ne légifère dans ce domaine, seulement 2% des marchés publics passés dans la Communauté étaient attribués à des entreprises d'un Etat membre différent de celui qui avait lancé le marché. Cette absence de concurrence ouverte a, selon la Commission, été "*un des obstacles les plus évidents et les plus anachroniques à l'achèvement du marché intérieur*".

C'est pourquoi elle a décidé de procéder à la coordination des procédures nationales de passation des marchés, afin de garantir l'égalité des chances entre les différents opérateurs européens.

6.6.1 - Les directives "marchés publics"

Cette volonté de coordination a abouti à l'adoption par le Conseil de quatre directives applicables aux marchés publics :

- la directive 92/50 du 18 juin 1992 portant coordination des procédures de passation des **marchés publics de services**. Ce texte couvre les marchés de services dans tous les secteurs, sauf ceux dits "exclus" (eau, énergie, transports et communication) dès lors qu'ils atteignent un certain seuil. Ils concernent les contrats passés avec l'Etat, les collectivités territoriales et les organismes de droit public. Cette directive a été modifiée par les directives 93/96 du 14 juin 1993 et 97/52 du 13 octobre 1997.
- la directive 93/36 du 14 juin 1993 portant coordination des procédures de passation des **marchés publics de fournitures** ; elle concerne les contrats à titre onéreux conclu par écrit entre un entrepreneur et un pouvoir adjudicateur⁽¹⁾ (Etat, collectivités territoriales et organismes de droit public) ayant pour objet l'achat, le crédit bail, la location ou la location-vente de produits. La directive s'applique aux marchés de fournitures qui dépassent un certain montant. Cette directive a été modifiée par la directive 97/52 du 13 octobre 1997.

⁽¹⁾ Pouvoir adjudicateur, autorité adjudicatrice : celui ou celle qui commande le marché.

- la directive 93/37 du 14 juin 1993 portant coordination des procédures de passation des **marchés publics de travaux** ; ces marchés sont des contrats à titre onéreux conclus par écrit entre un entrepreneur, d'une part, et un pouvoir adjudicateur, d'autre part : Etat, collectivités territoriales et organismes de droit public. La directive s'applique aux contrats qui ont pour objet soit l'exécution et/ou la conception de travaux impliquant une des activités professionnelles suivantes : bâtiment, génie civil, installation, aménagement et parachèvement ; soit la réalisation par quelque moyen que ce soit, d'un ouvrage répondant aux besoins précisés par le pouvoir adjudicateur. Cette directive a été modifiée par la directive 97/52 du 13 octobre 1997.
- la directive 93/38 du 14 juin 1993 portant coordination des procédures nationales de passation des **marchés publics des industries de réseaux** dans le secteur de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications afin d'assurer dans ces secteurs une mise en concurrence effective des agents économiques sur le plan communautaire. Ce texte concerne :
 - la mise à disposition, l'exploitation ou l'alimentation des réseaux fixes de fourniture au public de services en matière de production, de transports ou de distribution d'eau potable, d'électricité, de gaz ou de chaleur,
 - l'exploitation d'une aire géographique pour la prospection minière (pétrole, gaz charbon..),
 - la mise à disposition d'aires aéroportuaires et de ports maritimes,
 - la mise à disposition et l'exploitation de réseaux de transports publics ou de réseaux de communication. Cette directive a été modifiée par la directive 98/4 du 16 février 1998.

Il existe en outre deux autres directives relatives aux recours dans ces domaines.

Ces directives ont été transposées en droit français dans le code des marchés publics et font l'objet d'un travail modificatif au niveau européen non encore abouti.



6.6.1.2.- La notion de pouvoir adjudicateur.

Le champ d'application des directives est plus large que celui du code des marchés français. En effet, les directives s'appliquent aux marchés passés par les **pouvoirs adjudicateurs** qui sont, outre l'Etat et les collectivités territoriales, **tout organisme de droit public**, au sens des directives. Cette notion est très large puisqu'elle regroupe tous les organismes qui possèdent une personnalité juridique, créée pour satisfaire un besoin d'intérêt général, autre qu'industriel et commercial, et qui remplissent les trois critères suivants :

- activité financée par des fonds publics,
- gestion contrôlée par une collectivité publique,

- organe décisionnel composé de membres issus majoritairement de ces collectivités publiques.

Cette définition est essentielle car, si un marché passé par un de ces pouvoirs adjudicateurs (association, par exemple) n'est pas soumis au code des marchés, il doit respecter les règles des directives.



6.6.2 - Les principes et règles d'attribution des marchés publics européens

Le principe déterminant de ces textes est la **non-discrimination des candidats en raison de leur nationalité**, ce qui implique l'égalité de traitement de ces derniers et la transparence des procédures. Les directives "marchés publics" ne concernent que les règles de passation des marchés au-dessus d'un certain seuil.

a) Procédure d'attribution du marché

L'appel d'offre est obligatoire, seul le choix de la procédure est laissé à l'autorité adjudicatrice :

- procédure ouverte : tous les fournisseurs intéressés peuvent participer,
- procédure restreinte : seules les entreprises pré-sélectionnées sur des qualifications particulières, à la suite de la publication d'un avis de marché, peuvent participer,
- procédure négociée : négociation entre le pouvoir adjudicateur et les entreprises de son choix.

Pour les secteurs spéciaux (télécom, transports, eau, énergie), une directive spécifique (voir ci-dessus) soumet tous les marchés passés par des entités publiques ou privées opérant dans ces secteurs, à des obligations de publicité et de mise en concurrence.

b) Règles techniques

Les appels d'offre font référence à des normes nationales transposant les normes européennes, à des agréments techniques européens ou à des spécifications techniques communes, ce qui permet une présentation harmonisée et facilite la compréhension des appels d'offre.

c) Publicité.

Tous les appels d'offre concernés doivent obligatoirement être publiés au Journal Officiel des Communautés européennes, de même que les conclusions des appels d'offres : identité des candidats et de ceux qui ont été retenus avec le motif de la décision, gamme de prix, services après-vente, etc.

d) Critères d'attribution des marchés

Le choix doit être motivé entre le prix le plus bas (adjudication) ou l'offre économiquement la plus avantageuse au regard des différents critères, appel d'offres, prix, délai de livraison, rentabilité.



6.7- Le nouveau code des marchés publics français : les points essentiels

Le décret n° 2001-210 du 7 mars 2001 portant nouveau code des marchés publics, outre qu'il harmonise le droit national avec le droit communautaire, le modifie sur plusieurs points essentiels et opère :

- la simplification importante à travers un effort d'unification, des règles applicables aux collectivités locales et aux services de l'Etat,
- l'affirmation de la recherche de l'offre la plus avantageuse : le choix du "mieux-disant" devient la règle lors de l'attribution d'un marché public,
- la diversification des critères de sélection des entreprises : qualités esthétiques et fonctionnelles, rentabilité, service après vente, assistance technique et date et délai de livraison, le prix n'apparaissant qu'en dernière position,
- le relèvement des seuils de mise en concurrence,
- l'introduction de conditions sociales d'exécution dans les marchés publics : le "mieux disant social" (par exemple, des clauses visant à promouvoir l'emploi de personnes rencontrant des difficultés particulières d'insertion, ou encore des clauses visant à lutter contre le chômage ou à protéger l'environnement) n'est pas un critère de sélection des entreprises, mais peut être énoncé comme simple condition d'exécution par le maître d'ouvrage dans le cahier des clauses administratives particulières,
- l'allègement de la réglementation pour certains marchés à dimension sociale visant notamment les associations et les régies de quartier dans le cadre du développement de l'économie solidaire : il s'agit des services sociaux et sanitaires, récréatifs culturels et sportifs, d'éducation et d'insertion professionnelle,
- la disparition de la procédure d'adjudication qui ne reposait que sur le seul critère du prix pour les entreprises,
- l'ouverture plus grande de la commande publique aux petites et moyennes entreprises.

Pour conclure, l'on peut dire que le nouveau code des marchés publics se caractérise par trois traits principaux : simplification, modernisation et ouverture aux artisans et PME.

Simplification parce qu'il s'agit d'un texte considérablement allégé dans sa forme par rapport à l'ancien code et dont la lecture est facilitée grâce à un déroulement chronologique ; également parce que de nombreux points obscurs ont été définis ; des procédures qui avaient conduit à des dérives ont été supprimées ou encadrées.

Concernant la modernisation, outre la possibilité de dématérialiser les procédures, il s'agit, en rapprochant le nouveau code des marchés publics des dispositions contenues dans les directives européennes, d'éviter les confusions et l'insécurité juridique qui résultait du décalage entre les normes nationales et communautaires : ainsi nous l'avons vu, un régime allégé est-il défini pour certains marchés, comme les marchés des services sociaux et sanitaires, les services d'éducation et d'insertion professionnelle ou encore les services récréatifs, culturels et sportifs.

L'allègement des contraintes dans ces secteurs doit permettre de faciliter la coopération entre les collectivités publiques et le secteur associatif.

Le code des marchés publics prévoit aussi, désormais, la possibilité de prendre en compte les conditions sociales et environnementales de l'exécution d'un marché public. Ces dispositions nouvelles traduisent le souci d'ouvrir le droit de la commande publique à des préoccupations qui n'étaient jusque là qu'imparfaitement intégrées.



7.- CONCLUSION

Sous l'influence du droit communautaire et en quelques années seulement, les monopoles publics et plus particulièrement ceux offrant des services en réseau se sont, nous l'avons vu, progressivement ouverts à la concurrence.

La libéralisation des marchés est déjà totale pour le transport aérien, maritime et les télécommunications, elle n'est encore que partielle pour les services postaux, l'énergie et les transports ferroviaires.

Mais il est clair, qu'au terme des 10 prochaines années, si rien ne vient contrarier cette tendance, tous les services publics marchands du pays seront touchés par ce phénomène.

La plupart d'entre eux auront probablement été aussi privatisés ; d'abord sous l'influence du contexte international favorable depuis quelques années à l'économie de marché, ensuite parce que la logique de libéralisation voulue par Bruxelles conduit, in fine, et sous la pression de mécanismes politico-économiques inévitables, à l'ouverture partielle ou totale du capital des entreprises publiques, même, et il faut insister là-dessus, si les traités de l'Union sont neutres sur ce point.

Aujourd'hui, nous sommes au milieu du gué, sans possibilité de retour en arrière, sauf à dénoncer notre participation à l'Union européenne, mais il n'est peut-être pas trop tard pour peser sur les choix futurs notamment en matière de garanties publiques pour les consommateurs.

Nous pouvons aussi, pour étayer nos revendications, nous appuyer sur le "retour d'expérience" que constitue chez nous le cas des télécommunications, chez nos voisins européens les transports ferroviaires et l'énergie et, plus loin, la faillite d'un marché électrique libéralisé et son sauvetage par les fonds publics.

Il nous semble donc qu'il n'est pas trop tard pour juger sur pièces des effets du double mouvement, libération des marchés/privatisation des entreprises publiques, sur l'économie du pays et les intérêts des consommateurs, en tirer des conclusions et dire ce que nous voulons.

Les questions que nous devons nous poser face à ces bouleversements seront donc de trois ordres : elles porteront d'abord sur le problème **de l'ouverture à la concurrence de marchés** en monopole public, ensuite sur le problème de **la propriété des entreprises** publiques et, enfin, sur **la place et le rôle des citoyens et des consommateurs**.

Mais en exergue, il nous paraît important de bien situer la place de nos priorités -le service public- dans le contexte européen actuel ; celui-ci obéit en effet à un double mouvement en apparence contradictoire : d'un côté, la libéralisation qui se poursuit et, de l'autre, la reconnaissance progressive des services publics dans les textes communautaires. C'est cette reconnaissance progressive que

nous voulons décrire, en retraçant à nouveau les évolutions ayant affecté la notion de service public, au fil du temps, dans la réflexion communautaire.



7.1.- Sur l'évolution de la notion de service public dans la réflexion communautaire

Le traité de Rome de **1957** avait fait une place aux services publics sous l'appellation de "services d'intérêt économique général" mais, pendant longtemps, les institutions communautaires ne leur ont accordé aucun intérêt. Celui-ci ne s'est manifesté qu'au milieu des années **80**, avec le lancement du marché intérieur et le problème posé par les entraves à la circulation des biens et des services que constituaient les monopoles ; mais pendant plusieurs années, cette remise en question n'a été que ponctuelle et partielle.

Ayant pris conscience, **dès 1987**, des risques inhérents à l'ouverture des marchés à la concurrence pour les consommateurs européens, la Commission a, dans un premier temps, défini un ensemble d'exigences minimum auquel devaient se soumettre les services publics marchands libéralisés. Cette première réflexion a permis la naissance du "service universel" qui permettait d'assurer l'accès de tous à des services hors concurrence, proposés à un prix abordable, quelle que soit la localisation géographique de l'utilisateur, les règles de mise en œuvre de ces services étant laissées à la responsabilité des Etats membres.

Ce concept de service universel ⁽¹⁾ était donc, nous l'avons vu plus haut, plutôt un service de base dans un environnement concurrentiel, qu'un véritable service public tel que nous l'entendons, avec une notion de recul par rapport à la conception que nous en avons.

Une nouvelle étape est franchie **en 1996** par la Commission européenne dans sa réflexion, avec l'adoption d'une Communication sur les "services d'intérêt général" en Europe qui affirme la légitimité de ces services aussi bien dans leur justification que dans leur principe et la liberté des Etats membres pour définir les missions d'intérêt général que le marché ne peut remplir.

Mais c'est l'article 16 du Traité d'Amsterdam de **juin 1997** qui a marqué une date importante, en reconnaissant les services d'intérêt général comme "une valeur commune" de l'Union et comme un facteur de "cohésion sociale et territoriale".

Par la suite, l'article 6 de la Charte des droits fondamentaux adoptée par le Conseil européen de Biarritz en **octobre 2000** affirmera que "*l'Union reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général tel qu'il est prévu par les législations nationales...afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union*".

⁽¹⁾ La notion de service universel est illustrée en France par France Telecom et la Poste ; les directives européennes concernant ces deux services publics ont été, en leur temps, strictement transposées dans notre droit national alors que le législateur pouvait aller au-delà.

La plupart de ces textes n'ont pas de portée juridique, il n'en demeure pas moins qu'ils témoignent d'une réelle évolution dans la prise en considération par les instances communautaires de l'idée de service public.

C'est dans ce contexte que les directives européennes, sur les marchés de l'électricité et du gaz et leur transposition en droit français en 2000 et 2003, reflèteront cette nouvelle donne, en octroyant une large place au service public.

Ce retour de balancier observé en faveur des services publics, a reçu un appui inattendu des Etats-Unis suite aux attentats du 11 septembre, réhabilitant l'action publique en faveur des compagnies aériennes en difficulté et de l'Angleterre qui a effectué un retour remarqué vers ses propres services publics.

Le débat sur la notion de service public revient donc au premier plan, avec toujours le même choix de société restant à faire : soit c'est la logique libérale qui prévaut et c'est la fin de l'idée de solidarité, d'égalité, de cohésion sociale et territoriale; soit la nécessité de l'intervention de l'Etat, comme garant des droits des citoyens fait son chemin et l'emporte.

Le projet de textes transversaux portant sur une définition européenne des services d'intérêt général sera, espérons le, à l'ordre du jour de la conférence intergouvernementale qui va s'ouvrir en 2004 pour réformer les traités.



7.2.- Sur l'ouverture à la concurrence des marchés nationaux sous monopole public

Les questions que nous devons nous poser sont :

- cette ouverture est-elle compatible avec le statut public des entreprises et le maintien du service public ?
- quel gain économique apporte-elle au consommateur : fait-elle baisser les prix ? offre-t-elle de nouvelles possibilités de choix ?

Quelques éléments de réflexion - Quelques éléments de réponse

- La plupart des entreprises publiques dont le marché a été ouvert, en France ou ailleurs, ont souvent été prises dans un engrenage dont la mécanique a été impeccablement décrite par plusieurs auteurs ⁽¹⁾ :

⁽¹⁾ "Services publics: le livre noir des privatisations" ouvrage collectif préfacé par Gérard DELFAU Sénateur de l'Hérault. Editions l'Harmattan – octobre 2001; et aussi : Jacques GENEREUX, Professeur à l'Institut d'études politiques de Paris dans "Services publics : la démocratie ou le marché ? - Alternatives économiques octobre 2002; et encore : Bernard

- ϶) la Commission européenne adopte des mesures d'ouverture à la concurrence des entreprises publiques en situation de monopole et en particulier des entreprises en réseau ; ces entreprises perdent alors mécaniquement des parts de marché,
- Ϸ) pour tenter de conserver leur chiffre d'affaires, elles sont conduites à faire des acquisitions capitalistiques sur le marché international, souvent à prix fort,
- ϸ) leur statut public leur interdisant d'opérer par échange d'actions, elles paient en numéraire et s'endettent hors du raisonnable,
- Ϲ) le renflouement par l'Etat d'une entreprise publique opérant sur le marché étant interdit par les autorités européennes pour éviter les distorsions de concurrence, la seule voie ouverte reste alors le changement de statut de l'entreprise en question, c'est à dire sa privatisation.

Cette analyse supporte la confrontation avec la réalité : le mécanisme décrit est celui dans lequel s'est trouvé pris France Telecom (qui appartient encore aujourd'hui majoritairement à l'Etat et dont tous les secteurs sont ouverts à la concurrence) et qui a abouti à la "faillite" virtuelle que l'on connaît ; virtuelle parce que l'Etat est en train d'envisager, au grand dam de Bruxelles, de recapitaliser l'entreprise, avec le risque d'en perdre la majorité : CQFD.

Faut-il dès lors s'opposer à l'ouverture à la concurrence des services publics ? Il est à craindre que, sauf, nous l'avons dit, à renoncer à notre participation à l'Union européenne, nous n'ayons plus d'autre choix que d'aller de l'avant.

En revanche, nous pouvons demander à l'Etat de prendre ses responsabilités à tous les niveaux :

- lors des discussions européennes, de profiter du "retour de balancier" qui est en train de s'opérer dans la réflexion communautaire, pour être exigeant sur la reconnaissance du rôle des Etats envers leurs populations à travers un service public de qualité,
- lors de la transposition des directives dans les lois nationales, de se saisir du principe de subsidiarité pour accorder une large place au service public,
- de veiller, en sa qualité de propriétaire unique ou majoritaire des entreprises publiques, à ce que le service public soit exécuté dans sa plénitude à travers des cahiers des charges rigoureux,
- d'être attentif à la surveillance du comportement des acteurs du marché, par le Conseil de la concurrence et les autorités de régulation,
- de prendre ses responsabilités "d'actionnaire"⁽¹⁾ au sein des conseils d'administration de ces entreprises, afin d'éviter les politiques de

CASSEN dans "Discours idéologique et calculs budgétaires. Feu sur les entreprises publiques en Europe" – Le Monde diplomatique, novembre 2002.

⁽¹⁾ à ce sujet, le Gouvernement vient d'annoncer (mars 2003) le projet de création d'une Agence des Participations de l'Etat (APE) afin de renforcer le rôle d'actionnaire de l'Etat dans les entreprises publiques.

- développement et d'investissement hasardeuses conduisant à leur quasi-faillite et, in fine, et faute d'autre solution, à leur privatisation,
- d'être vigilant et de ne jamais permettre que le marché se substitue au service public dès lors que celui-ci a été décidé démocratiquement.

L'ouverture à la concurrence des marchés nationaux ne pourra donc être, de notre point de vue, compatible avec le statut public des entreprises et avec le maintien du service public que si les conditions suivantes sont remplies :

- les missions de service public dont ces entreprises ont la responsabilité doivent être précisément définies dans leur contour et dans leur contenu,
- le cahier des charges qui règle leur mise en œuvre est respecté,
- les règles relatives à la concurrence sont respectées pour les services mis sur le marché,
- une réelle régulation existe,
- l'Etat propriétaire unique ou majoritaire joue son rôle de contrôle de l'exécution de ces missions et, tout en respectant l'autonomie des gestions des entreprises publiques, son rôle d'actionnaire dans leur stratégie industrielle.

Utopie? Non, parce qu'il nous semble essentiel, dès lors que l'on accepte (ou que l'on se résigne !) l'introduction de l'économie de marché dans les entreprises publiques, de réaffirmer en même temps l'importance, dans un souci d'équilibre des forces et de fonctionnement démocratique, du rôle régulateur de l'Etat. C'est une garantie pour le consommateur.

- Quel gain économique l'ouverture à la concurrence apporte-telle au consommateur?

Aujourd'hui, la réponse ne peut être que partielle puisque les seuls exemples "en activité" en France d'une telle ouverture pour des services "grand public", touchent le transport aérien et les télécommunications.

Concernant le transport aérien ouvert à la concurrence depuis 10 ans et dont, il faut le souligner, les missions de service public n'ont jamais été très étendues, nul ne peut nier les bouleversements que l'ouverture de ce marché a entraînés pour les consommateurs ; la concurrence a transformé un mode de transport cher et rare, donc réservé à un petit nombre, en un transport de masse ; ce phénomène a entraîné un formidable développement des activités de tourisme partout dans le monde.

En ce qui concerne les télécommunications, l'ouverture totale de ce secteur à la concurrence en 1998 a également transformé l'usage du téléphone, permis l'émergence de la téléphonie mobile et, avec l'ouverture de la boucle locale en 2001, favorisé le développement d'Internet.

- La concurrence fait-elle baisser les prix?

Dans un premier temps⁽¹⁾, globalement, oui. La présence d'opérateurs jouant réellement le jeu de la concurrence sur un même marché entraîne mécaniquement une baisse du prix des produits et des services et élargit l'éventail de l'offre.

Elle permet ainsi l'accès du marché à un plus grand nombre. Il restera toujours cependant une frange de la population qui en sera exclue, soit parce qu'elle est moins solvable, soit parce qu'elle n'a pas ou peu de capacité de négociation.

C'est cette frange de la population que le service public a vocation de protéger.

Le fait-il ?

L'exemple des télécommunications nous montre bien que l'ouverture à la concurrence de ce secteur a bien enclenché une très sensible baisse des prix sur tous les trafics (internationaux, nationaux et locaux) et sur les services associés qui, en principe, profitent à tous les consommateurs ; la réalité nous montre que seuls en bénéficient réellement ceux qui ont les moyens de consommer et de choisir.

Elle nous montre aussi que le service public peut être parfois paradoxal : ainsi, aucune baisse de prix n'est intervenue sur le seul segment du secteur de la téléphonie encore sous monopole public -l'"abonnement"- qui a vu, au contraire, avec l'accord des autorités publiques, son montant doubler en quelques années.

Or, l'abonnement pèse essentiellement sur les "petits consommateurs" et, parmi eux, sur ceux qui sont restés fidèles à l'opérateur historique dans le cadre du "service universel du téléphone", dont l'objectif est pourtant de les protéger !

Doit-on en conclure que le service public :

- **lorsqu'il est, au sein d'une même entreprise, en compétition avec des services en concurrence en devient "le parent pauvre"?**
- **que la priorité de ces entreprises est le marché, au détriment du service public?**

Il semblerait en effet que les entreprises de services publics placées dans cette situation aient tendance à perdre progressivement de vue leur mission première pour emprunter de plus en plus les objectifs et les méthodes du secteur privé.

⁽¹⁾ selon certains, en économie de marché, l'élimination des plus faibles qui est la tendance naturelle, et la fusion des "survivants" qui s'ensuit afin d'atteindre "une taille critique", conduit inévitablement à la création de nouveaux monopoles privés remplaçant les monopoles publics. Dès lors les prix repartent à la hausse.

- Quelles nouvelles possibilités de choix pour le consommateur?

Ainsi que nous venons de le voir à propos des prix, les entreprises de service public, sous l'effet des objectifs et des méthodes en vigueur sur le marché concurrentiel, ne proposent plus un service global correspondant aux besoins du plus grand nombre, mais au contraire s'efforcent d'individualiser les réponses.

L'utilisateur -appelé client- est considéré comme un consommateur de prestations de services aux besoins et aux capacités financières de plus en plus diversifiées même si, nous l'avons vu, certains sont laissés au bord du chemin.

Dès lors, et même si l'offre devient multiple et le choix potentiellement ouvert, peut-on parler véritablement de choix ? Comment s'exerce-t-il ?

Le petit jeu du nombre et de la sophistication des offres marketing auquel cèdent les opérateurs, y compris les opérateurs historiques, est-il à la portée de tous les consommateurs ? certains n'en sont-ils pas la dupe ?

Cette question de l'exercice du choix deviendra essentielle lorsque la concurrence touchera bientôt des secteurs aussi vitaux pour le consommateur que l'énergie, c'est à dire le gaz et plus encore l'électricité :

- comment pourra-t-il juger de la pertinence des offres, de la qualité du service, de la réalité des prix, dans un secteur aussi complexe ?
- qui jouera le rôle d'interface entre les consommateurs, isolés, mal informés et les nombreux opérateurs européens présents sur le marché?
 - les collectivités locales qui se mettent déjà sur les rangs ? Mais le rôle qu'elles ont joué dans la gestion de l'eau ne plaide pas en leur faveur.
 - les associations de consommateurs ? Avec quels moyens ?

La question de l'ouverture à la concurrence des services publics, se pose avec d'autant plus d'acuité en ce début d'année 2003, que les négociations en cours au niveau de l'OMC (Organisation Mondiale du Commerce) doivent fin mars 2003, aboutir à des propositions de la Commission européenne sur la nature des services (privés et **publics**) qui devront être ouverts à la **concurrence mondiale** dans le cadre de l'AGCS.(Accord Général sur le Commerce et les Services).



7.3.- Sur la privatisation des entreprises publiques

Un peu d'histoire :

Après les vagues de nationalisation de la première et de la deuxième guerre mondiale, qui avaient notamment pour objectif la reconstruction du pays et de son économie, après celles opérées par le gouvernement Mauroy en 1982, une première vague de privatisations est conduite par le gouvernement Chirac des années 86-88, qui "transfère au secteur privé" 15 groupes publics.

La justification en est déjà un souci d'efficacité économique pour permettre aux entreprises de s'adapter de façon plus réactive à l'environnement concurrentiel.

Malgré la règle du "ni-ni" (ni nationalisation, ni privatisation) des années 88-93, l'Etat, qui se trouve dans l'impossibilité de financer ses entreprises, leur permet "une respiration" en autorisant une ouverture de leur capital à hauteur de 49,9% : c'est le cas pour le Crédit Local de France, Elf-Aquitaine, Total et Rhône-Poulenc ; en 1990, l'Etat ouvre le capital de Renault, transformé en société anonyme, à hauteur de 25%.

Dès lors, et sous l'influence du contexte international favorable à l'économie de marché, la privatisation (totale ou partielle) d'entreprises publiques ne va plus cesser.

Les gouvernements Balladur et Juppé de 1993-1996 privatisent 21 entreprises dont SEITA, BNP, UAP, BULL, AGF, ... ; le gouvernement Jospin (1997-2002), quant à lui, privatisera 11 entreprises dont : France Telecom, CIC, Aérospatiale, Thomson CSF et Multimédia, AIR FRANCE, Crédit Lyonnais, ...

En 15 ans, l'Etat s'est quasi totalement désengagé du secteur des assurances, du secteur bancaire et industriel ; il est désormais essentiellement centré sur l'énergie, les transports, les postes et les télécommunications⁽¹⁾

Or, aujourd'hui, sont annoncées par le ministre des Finances comme promises prochainement à la privatisation totale : Air France et France Telecom et à la privatisation partielle : EDF et GDF.

Ces projets nous invitent à nous poser un certain nombre de questions d'autant que la privatisation des entreprises suscite maints débats et fait se confronter des opinions radicalement différentes.

Selon certains⁽²⁾ *"En théorie, la nature privée ou publique des opérateurs est sans importance : l'essentiel est qu'ils soient en concurrence tout en restant soumis, par un régulateur, au respect des exigences publiques associées aux services d'intérêt général"*

⁽¹⁾ INSEE première n°860 juillet 2002 – 1985-2000 : Quinze années de mutation du secteur public d'entreprise.

⁽²⁾ Jacques GENEREUX dans Alternatives économiques – octobre 2002

Pour d'autres)⁽¹⁾ "... depuis que l'Europe s'est engagée dans la construction du marché unique ... les monopoles verticaux et administratifs intégrés ne peuvent plus prospérer : impossible pour une même entreprise ... de mêler activités concurrentielles et de service public, tout en étant 100% contrôlé par l'Etat ... les raisons qui ont motivé hier l'ouverture du capital de France Telecom restent valables aujourd'hui et justifient de plus l'ouverture du capital d'EDF..."

Enfin⁽²⁾, à propos des services publics suite à la débâcle de France Telecom: *"Nous devons les assumer et leur donner les moyens de vivre, soit prôner les privatisations. Mais nous ne devons plus jouer avec l'expression "ouverture du capital" qui n'est que le cache-sexe d'une privatisation qui ne veut pas dire son nom"*

Voilà quelques unes des positions qui aujourd'hui constituent le cœur du débat sur la privatisation des entreprises publiques et nous obligent donc à :

- examiner avec pragmatisme la question de savoir si le statut privé ou public d'une entreprise a une importance quelconque dans l'exécution de missions de service public ; **rappelons à nouveau que les traités européens sont neutres sur cette question.**
- nous demander si l'idée selon laquelle la propriété publique d'une entreprise est un frein à l'ouverture des marchés, ou encore si l'affirmation selon laquelle elle est incompatible avec son internationalisation a un fondement réel.
- passer au crible les raisons économiques, budgétaires et politiques avancées pour justifier l'ouverture du capital des entreprises publiques et nous assurer de leur éventuelle pertinence.
- nous servir de l'expérience acquise ici et ailleurs, pour examiner les conséquences des privatisations (totales ou partielles) pour les citoyens, les consommateurs/usagers et les salariés.

Or, nous pouvons d'ores et déjà constater que sur ce plan là, d'une manière générale, le changement de statut d'une entreprise publique et l'entrée d'actionnaires privés dans son capital, posent la question de la protection des "intérêts minoritaires" en raison de la production quasi automatique d'effets négatifs. Ainsi :

- les suppressions d'emploi sont utilisées comme variable d'ajustement économique,
- les investissements collectifs sont limités au profit d'activités plus immédiatement rentables
- la recherche qui suppose des investissements à long terme coûteux, est freinée,

⁽¹⁾ Elie COHEN dans "A marché ouvert, capital ouvert" – Libération du 13 septembre 2002.

⁽²⁾ Jean GLAVANY dans Libération du 29 août 2002.

- il y a généralement inégalité de traitement entre clients professionnels et clients captifs (niveau des prix, d'exigences sur la qualité des services etc.),
- les questions d'environnement, de santé, de sécurité sont sacrifiées à la rentabilité et au profit immédiat,
- la pratique qui consiste à ne conserver que les marchés les plus rentables est d'un usage courant.

Nous avons la certitude que la tentation de la recherche de la rentabilité à court terme, élément consubstantiel au marché, fait courir le danger, par la pratique de "l'écémage", de négliger les catégories sociales les moins solvables et les zones géographiques les moins faciles d'accès, risquant ainsi -si les principes n'en ont pas été clairement définis et la mise en œuvre fermement encadrée- soit de créer un service public à deux vitesses, soit d'en consacrer la disparition même.

Or, nul ne conteste aujourd'hui, malgré le climat libéral dominant, que certains services sont indispensables pour la vie en société : c'est donc l'Etat et non "la main invisible du marché" qui doit, dans l'intérêt général, en rester le garant.

A notre sens, la privatisation des entreprises publiques est, malgré la nature des arguments en sa faveur avancés par ses promoteurs, beaucoup plus qu'une simple option économique : elle constitue un choix éminemment politique dans lequel la logique du profit l'emporte sur la solidarité et le partage.



7.4.- SUR LE RÔLE ET LA PLACE DES CITOYENS/USAGERS

Les besoins collectifs auxquels répondent les services publics sont désormais entrés dans le monde de la complexité : ils doivent conjuguer, nous l'avons vu, aspect citoyen et aspect commercial.

Alors que l'utilisateur/citoyen est plus capable, aujourd'hui qu'hier, de participer à la définition et à la mise en œuvre de ces services, l'ouverture à la concurrence, les théories libérales et la menace de mondialisation des échanges dans ce secteur affaiblissent son sentiment de pouvoir influencer sur le cours des choses.

Il s'est par ailleurs détourné de la politique qui lui semble ne plus répondre à ses attentes et de son exercice concret, le vote, comme acte capable de faire bouger les choses.

Or, rien ne remplace le contrôle des citoyens par le suffrage universel.

Il faut donc en même temps inventer ou réinventer le moyen de réhabiliter la politique au sens premier et noble du terme afin de construire une espérance collective pour tous ceux qui se sont sentis oubliés, et bâtir les conditions d'une

nouvelle citoyenneté active afin de concrétiser les démarches de participation citoyenne qui se feraient jour et leur donner du sens.

L'enjeu est, ici, de ne pas permettre la marchandisation des biens fondamentaux des personnes, de promouvoir l'intérêt collectif que représente le service public, de revitaliser à travers lui le lien social et d'éclairer les usagers, c'est à dire les informer et les former à sa réalité économique et politique : c'est notre rôle de mouvement d'éducation populaire.

Il est impératif pour cela de restaurer le dialogue, autour de cet objectif, entre tous les acteurs de la vie sociale : citoyens, responsables d'associations, élus.

Il faut saisir l'occasion que nous donne la décentralisation pour, indépendamment des exigences que nous devons avoir globalement concernant les services publics, en faciliter l'appropriation par les citoyens au plus près d'eux.

Il faut interpeller les élus locaux dans le cadre des nouvelles responsabilités que va leur donner la réforme constitutionnelle ; il faut aussi, face aux exigences parfois destructrices de la construction européenne, les convaincre de se saisir du principe de subsidiarité et d'en faire réellement un instrument de construction d'une politique publique de proximité, en co-décision avec les citoyens et à leur service.

Ce processus de citoyenneté participative ne pourra se concrétiser que tout autant que seront mis en place :

- des mécanismes de négociation, de contractualisation et d'évaluation à toutes les étapes de la politique publique et entre tous les acteurs concernés,
- des structures fonctionnant démocratiquement devant permettre aux individus de retrouver l'envie d'exercer des responsabilités, c'est à dire de prendre des initiatives pour l'accomplissement de leur destin collectif.

Notre association se doit de mettre son expérience au service de cette approche, de se mobiliser, d'en être force de proposition et partenaire.



LEXIQUE

Acte unique européen : traité modifiant les textes constitutifs de la communauté européenne, signé en décembre 1985 et entré en vigueur en juillet 1987 : renforce les pouvoirs du Parlement européen, fixe au 31 décembre 1992 l'achèvement du marché intérieur, intègre la coopération politique dans le système européen.

Adaptabilité / Mutabilité (principe de) : exprime l'obligation pour le service public de s'adapter aux circonstances et à l'évolution des techniques et des besoins.

Communication: document dont l'objet est de fixer des objectifs, des lignes directrices ou d'informer sur un sujet ou un thème spécifique.

Commission européenne : elle est l'initiatrice de la politique communautaire. Elle remplit trois fonctions principales : en vertu de son droit d'initiative, elle est chargée de l'élaboration de propositions de nature législative. Elle est la gardienne des traités, elle veille à la mise en œuvre de la législation européenne. En sa qualité d'organe exécutif de l'Union, elle gère les politiques européennes et négocie les accords de commerce et de coopération internationaux.

Conseil européen : il réunit les chefs d'Etat ou de gouvernement des quinze Etats membres de l'Union européenne ainsi que le président de la Commission européenne. Accueilli par et dans l'Etat qui en exerce la présidence, le Conseil européen se réunit au moins deux fois par an, généralement en juin et en décembre. Il ne doit être confondu, ni avec le :

Conseil de l'Europe qui est une organisation internationale, ni avec le :

Conseil de l'Union européenne qui rassemble les représentants des quinze Etats membres au niveau ministériel.

Continuité (principe de) : obligation de répondre de façon continue aux besoins des usagers ; le principe de continuité implique que tout service public doit fonctionner d'une manière régulière, sans interruptions autres que celles prévues par la réglementation.

Directive cadre : est utilisée pour rapprocher les dispositions législatives et réglementaires des Etats membres. Proposée à l'initiative de la Commission ou

d'un Etat membre, elle doit être adoptée à l'unanimité. Elle lie les Etats membres quant aux résultats à atteindre et laisse les instances nationales décider de la forme et des moyens pour y parvenir.

Directive européenne : acte liant les Etats membres de la Communauté européenne destinataires quant au résultat à atteindre tout en leur laissant le choix des moyens et de la forme.

Egalité (principe d'): il impose l'accès de tous au service public et interdit qu'il soit fait des discriminations tant du point de vue des droits que du point de vue des charges entre les personnes qui ont accès au service à moins que celles-ci ne se trouvent dans des situations différentes ou que l'intérêt général le justifie.

Entreprise publique : se définit en droit français comme un organisme doté de la personnalité morale, gérant une activité de production de biens ou de services et soumis aux règles du droit privé et au pouvoir prépondérant d'une autorité publique.

Etablissement public : personne morale de droit public, à laquelle a été attribuée une fonction spécialisée de gestion de service public, ou d'une mission d'intérêt général, possédant une certaine autonomie financière.

Livre blanc : les livres blancs (généralement publiés par la Commission européenne) sont des documents contenant des propositions d'action communautaire dans un domaine spécifique. Ils s'inscrivent parfois dans le prolongement des livres verts.

Livre vert : publiés par la Commission européenne, ce sont des documents dont le but est de stimuler une réflexion et de lancer une consultation au niveau européen sur un sujet particulier. Les consultations suscitées par un livre vert peuvent ensuite être à l'origine de la publication d'un livre blanc afin de traduire la réflexion en mesures concrètes d'actions communautaires.

Monopole : correspond économiquement à la situation d'un marché comportant un seul opérateur et une multiplicité de demandeurs et, juridiquement, au privilège d'exploitation concédé à une entreprise publique ou privée. L'existence d'un monopole entraîne une situation d'absence de concurrence sur un marché donné.

Mutabilité (principe de) : voir " adaptabilité".

Obligations de service public : contraintes applicables aux services publics, en raison de la nature même de ces derniers. En droit français, ces obligations recouvrent les principes d'égalité, de continuité, d'adaptabilité (ou mutabilité), de neutralité.

Parlement européen : ainsi que le déclare le Traité de Rome de 1957, il représente "les peuples des Etats réunis dans l'Union européenne". Le Parlement européen est élu tous les 5 ans au suffrage universel direct. Les Traités successifs, et notamment les Traités de Maastricht de 1992 et d'Amsterdam de 1997, ont transformé le Parlement européen d'une assemblée

purement consultative en une assemblée législative, exerçant des pouvoirs comparables à ceux des parlements nationaux.

Recommandation CE : acte prévu par les traités communautaires permettant aux institutions de se prononcer de manière non contraignante, c'est à dire sans obligation juridique pour les destinataires.

Règlement européen : acte de portée générale, obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tous les Etats membres.

Spécialité (principe de) : **signifie que la personne morale dont la création a été justifiée par la mission qui lui a été confiée, n'a pas de compétence générale au-delà de cette mission. (Conseil d'Etat 7 juillet 1994)**

Subsidiarité (principe de) : c'est la faculté laissée aux Etats membres de décider des modalités d'application qui leur paraissent les mieux adaptées à leur situation propre, dans le respect du cadre général fixé par les instances communautaires.

Traité : accord conclu entre Etats européens en vue de produire des effets de droit dans leurs relations mutuelles.

Transposition : les directives communautaires doivent être transposées dans chacune des législations des Etats membres. Chaque transposition laisse un délai (en général deux ou trois ans) aux Etats entre le moment de l'adoption du texte au niveau européen et le moment de sa transposition en droit national. La non application, ou la non transposition, ou encore la mauvaise transposition (pour les directives) est sanctionnée par la Cour de Justice des Communautés Européennes, le droit communautaire étant supérieur au droit national (principe de primauté).



LEGISLATION

FRANCAISE

EUROPEENNE

Traité de Rome	1957
Traité d'Amsterdam	1997

TELECOMMUNICATIONS

- Code des postes et télécommunications
- Loi n°90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public des postes et télécommunications
- Loi n°96-659 du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications
- Décret n° 96-1225 du 27 décembre 1996 portant approbation du cahier des charges de France Telecom

DIRECTIVES RESEAUX

- N° 90/387 du 28 juin 1990 - ONP
- N° 92/44 du 5 juin 1992 - Lignes louées
- N°95/62 du 13 décembre 1995 - Téléphonie vocale
- N° 97/33 du 30 juin 1997 - Interconnexion

DIRECTIVES SERVICES

- N° 90/388 du 28 juin 1990 - Concurrence marché
- N° 96/19 du 13 mars 1996 - Téléphonie vocale
- Règlement N° 2887/2000 du 18 décembre 2000
Dégroupage

LEGISLATION

FRANÇAISE

EUROPÉENNE

POSTES

- Code des postes et télécommunications
- Loi N° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public des postes et télécommunications.
- Décret N° 90-1214 du 29 décembre 1990, Cahier des charges modifié par les décrets du 28 janvier 2000, du 8 février 2001 et du 3 mai 2002
- Article 19 de la loi N°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.

Directive N° 97/67 du 15 décembre 1997
Directive N° 2002/39 du 10 juin 2002

LEGISLATION

FRANÇAISE

EUROPÉENNE

ELECTRICITE

- Loi municipale du 5 avril 1884
- Loi du 15 juin 1906
- Loi 46-682 du 8 avril 1946 de nationalisation
- Loi 2000-108 du 10 janvier 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité
- Loi 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie.

Directive N° 96/92 du 19 décembre 1996

LEGISLATION

FRANÇAISE

EUROPÉENNE

GAZ

- Loi du 15 juin 1906
- Loi 46-682 du 8 avril 1946 de nationalisation
- Loi du 2 août 1949
- Loi du 19 juillet 1993 sur le transport du gaz naturel
- Loi du 2 juillet 1998 Desserte gazière
- Loi du 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie

Directive 98/30 du 22 juin 1998

LEGISLATION

FRANÇAISE

EUROPÉENNE

TRANSPORT FERROVIAIRE

- Convention du 31 août 1937
- Loi 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation de transports intérieurs (LOTI)
- Décret N° 83-817 du 13 septembre 1983 : Cahier des charges de la SNCF
- Loi N° 95-115 du 4 février 1995 d'aménagement et de développement du territoire
- Décret N° 95-666 du 9 mai 1995 portant transposition de la directive 91-440
- Loi N° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public "Réseau ferré de France"
- Décret N°99-221 du 19 mars 1999 créant le Conseil supérieur du service public ferroviaire (CSSPF)
- Loi N° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU)
- Décret N° 2001-1116 du 27 novembre 2001 relatif au transfert de compétences en matière de transports collectifs d'intérêt régional.

Directive 91/440 du 29 juillet 1991 relative au développement des chemins de fer communautaires

Directive 95-19 du conseil du 19 juin 1995 concernant la répartition des infrastructures et la perception de redevance

Premier paquet ferroviaire "infrastructures" du 15 mars 2001

Deuxième paquet ferroviaire du 23 juin 2002

LEGISLATION

FRANÇAISE

EUROPÉENNE

SERVICES PUBLICS LOCAUX

Code général des collectivités territoriales (CGCT)

- Loi N° 93-122 du 29 janvier 1993 (loi Sapin) relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique des procédures publiques
- Décret N° 2001-210 du 7 mars 2001 portant nouveau code des marchés publics
- Loi MURCEF du 11 décembre 2001 (portant diverses mesures urgentes d'ordre économique et financier).

Directive 92/50 du 18 juin 1992 : marchés publics de services.

Directive 93/36 du 14 juin 1993 : marchés publics de fournitures

Directive 93/38 du 14 juin 1993 : marchés publics des industries de réseaux



BIBLIOGRAPHIE

RAPPORTS – ETUDES – OUVRAGES

- "Services publics en réseau : Perspectives de concurrence et nouvelles régulations"
Rapport du groupe présidé par Jean BERGOUGNOUX
Commissariat général du Plan
La Documentation Française – avril 2000
- " Les services publics français à l'heure de l'intégration européenne"
Réjane HUGOUNENQ
Bruno VENTALOU
Revue de l'OFCE – janvier 2002
- " Libéralisation des services publics marchands - Directives européennes et transposition en droit français"
INC (Institut National de la Consommation)
juin 2002
- "Les délégations de Service public après la loi Sapin = 7 ans de réflexion"
Etude - Laurent MARCOVICI
Le Courrier juridique des Finances et de l'Industrie - N° 1
janvier/février 2000
- "1985/2000 = 15 années de mutation du secteur public d'entreprises"
Hervé LOISEAU
INSEE – Première, juillet 2000
- "La Régionalisation des transports ferroviaires = transport et mobilité"
Rapport d'étude – Université Lumière Lyon II
CERTU – avril 2001
- " Rapport sur la proposition de Règlement européen du 26 juillet 2000"
Conseil National des Transports – 23 mars 2001
- "Evaluation de la Réforme des Transports ferroviaires"
Rapport du CSSPF (Conseil Supérieur du Service public ferroviaire)
novembre 2001 – La Documentation Française
- "Service public : quel avenir ?"
Actes du colloque organisé par la SNCF, le 31 janvier 2002
Editions de l'Aube
- "Services publics : Le livre noir des privatisations"
Ouvrage collectif de l'association "Promouvoir le service public"
préfacé par Gérard DELFAU, Sénateur de l'Hérault
Ed. L'Harmattan – 2002



SITES INTERNET

Transports

Ministère de l'équipement, des transports et du logement
Syndicat des Transports d'Ile de France (STIF)
Groupement des autorités responsables de transport (GART)
SNCF
RFF

www.equipement.gouv.fr
www.stif-idf.fr
www.gart.org
www.sncf.com
www.rff.fr

Energie

Ministère délégué à l'Industrie
MINEFI
EDF
GDF
RTE (réseau de transport de l'électricité)
CRE (Commission de régulation de l'énergie)

www.industrie.gouv.fr
www.finances.gouv.fr
www.edf.fr
www.gdf.fr
www.rte-france.com
www.cre.fr

Télécommunications

Ministère délégué à l'industrie
MINEFI
France Telecom
ART (Autorité de régulation des télécommunications)

www.industrie.gouv.fr
www.finances.gouv.fr
www.france-telecom.com
www.art-telecom.fr

La Poste

Ministère délégué à l'industrie
MINEFI

www.industrie.gouv.fr
www.finances.gouv.fr

La Poste

www.laposte.fr

SITES INTERNET (suite)

Institutions

Sénat

www.senat.fr

Assemblée Nationale

www.assemblee.nat.fr

Organismes

INSEE

www.insee.fr

La Documentation française

www.ladocumentationfrancaise.fr

Legifrance

www.legifrance.gouv.fr

INC (Institut national de la consommation)

www.conso.net

Organismes européens

Parlement européen

www.europarl.eu.int

Commission européenne

www.europa.eu.int

Représentation permanente de la France
auprès de l'Union européenne

www.rpfrance.org

Journaux et périodiques

La Tribune

www.latribune.fr

Le Monde diplomatique

www.monde-diplomatique.fr

Le Monde

www.lemonde.fr

Les Echos

www.lesechos.fr

Libération

www.liberation.com

La Croix

www.la-croix.com

Alternatives économiques

www.alternatives-economiques.fr

