

La lettre de Confrontations Europe

N° 61

Bimestriel - avril - mai 2003 - Prix 4,60€

DANS CE NUMÉRO

L'ACTUALITÉ

Grand angle avec Dominique de Villepin



Dans un interview, le ministre français des Affaires étrangères évoque l'Irak, le Proche-Orient et la «feuille de route», les relations franco-américaines et le rôle de l'Europe dans le monde, p. 2 et 3.

• Sur ces sujets, lire aussi les points de vue du député européen britannique Gary Tittley, du financier Georges Soros et de l'écrivain égyptien Mohamed Sid-Ahmed, p. 4 à 6.

Où va l'économie mondiale ?

L'analyse de Christian de Boissieu, président délégué du CAE, p. 9 et 10.

Dites : « Confrontations Europe » !



© B. de LAFARGUE

Près de 200 personnes à l'AG de Confrontations qui devient Confrontations Europe, p. 7 et 8.

LIRE AUSSI LE SUPPLÉMENT
OPENING EUROPE.

LE DOSSIER

SIG : le débat est ouvert



La Commission européenne publie un Livre vert sur l'avenir des services d'intérêt général en Europe sur lequel Philippe Herzog est rapporteur pour le Parlement européen. Le

dossier de La Lettre ouvre le débat sur une question essentielle pour le développement économique et social de l'Europe. P. 12 à 23.

COLLOQUE EUROPÉEN LE 6 JUIN
Pour un nouveau modèle
économique et social européen
Services d'intérêt général européens
Identités européennes d'entreprises
(Lire p. 11 et le dossier p. 12)

CONFRONTATIONS
EUROPE

SERVICES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL EN EUROPE POUR UNE PERSPECTIVE COMMUNE

Par PHILIPPE HERZOG, député européen, président de Confrontations Europe

A l'initiative de R. Prodi, la Commission européenne consulte sur l'avenir des services d'intérêt général (SIG)^(*). Je suis rapporteur pour le Parlement européen sur le Livre vert de la Commission. Par ailleurs, Confrontations Europe co-organise avec Bercy un colloque le 6 juin sur ce sujet*. L'enjeu ? Ouvrir une perspective positive et commune pour le développement des SIG en Europe. Cela impliquera d'importants changements politiques.

Les SIG sont des services essentiels auxquels chacun doit avoir accès et dont on partage l'usage. Ils sont bâtis au sein de chaque nation. La fabrication du marché européen les percute. L'Union « contrôle » la libéralisation, mais n'assume pas la responsabilité de les garantir. Chaque État membre défend « ses SIG », mais attaque ceux des autres par la compétition : c'est une guerre de tranchées. De nombreux économistes soulignent les défaillances du marché : la cohésion sociale et territoriale est menacée et la « stratégie de Lisbonne » pour la compétitivité et la croissance achoppe sur la carence du développement des services essentiels. C'est pourquoi je plaide pour une nouvelle stratégie : la Communauté et les États membres doivent assumer une co-responsabilité et bâtir une solidarité pour le développement des SIG.

Ceux-ci ne sont même pas mentionnés dans les traités, qui ne parlent que de services d'intérêt économique général (SIEG). Loin de reconnaître leur valeur et leur spécificité, ils ne reconnaissent ceux-ci qu'en creux : comme missions choisies par l'autorité publique, qu'un opérateur commercial n'assumerait pas. Il est au mieux toléré, mais non reconnu en droit, que les services essentiels exigent



© B. de LAFARGUE

une régulation publique encadrant les monopoles et aussi la concurrence. J'ai écrit à son président pour que la Convention rende un service minimum : reconnaître la promotion des SIG comme un objectif essentiel de l'Union. Et permettre au législateur (Conseil et Parlement européen) d'élaborer lui-même des principes d'obligation et d'action, au lieu de laisser la Commission et la Cour de justice trancher en faveur du marché.

En simplifiant énormément, l'action doit être différenciée selon deux grands domaines.

Les SIG les plus fondamentaux pour la personne (comme l'éducation), ceux qui sont imbriqués à la protection sociale (comme la santé et le logement social), ceux qui rendent accessible à tous un bien commun (comme l'information et l'environnement), ont été historiquement organisés par l'État-nation sur des principes non marchands. Mais ils font place à des entreprises de marché : ils sont mixtes. L'Union n'a pas de pouvoir pour les encadrer, sauf pour l'environnement, elle ne doit donc pas imposer les règles actuelles de la concurrence. Il faut renforcer la garantie d'autonomie d'administration locale, régionale voire nationale. Mais pour améliorer leur qualité et leur efficacité économique, il est bon que ces services acquièrent une dimension européenne. Dans ces secteurs, les États et l'Union doivent introduire des règles de solidarité et donc de partage des risques et des coûts lorsqu'il y a un marché.

* L'enjeu des identités européennes d'entreprises sera aussi débattu (lire p. 11).

Suite page 24

Proche-Orient : la France est prête à a

Après la chute du régime de Saddam Hussein en Irak, le ministre français des Affaires étrangères, **Dominique de Villepin**, s'exprime sur la situation au Proche-Orient, l'évolution des relations franco-américaines et sur le rôle que peut jouer l'Europe dans un nouvel ordre mondial en création.

Depuis le début de la crise irakienne, vous avez souligné que la guerre pouvait être l'amorce d'une vaste déstabilisation du Moyen-Orient et, au-delà, du monde. Certains, notamment au sein de l'administration américaine, disent qu'elle peut être l'amorce d'une recomposition politique de l'Irak et de la région en faveur de la démocratie. Quel est aujourd'hui votre diagnostic ?

Dominique de Villepin : Le Moyen-Orient est à un moment décisif de son histoire. Dans un contexte marqué par le terrorisme, la prolifération et l'extrémisme, il nous faut relever les défis : en Irak, c'est la reconstruction économique et politique nécessaire après l'effondrement de la dictature de Saddam Hussein, dont chacun se réjouit ; au Proche-Orient, il faut travailler à la paix au lendemain de la formation d'un nouveau gouvernement palestinien.

Pour la France comme pour l'Europe, les enjeux sont vitaux. Ils ont des effets directs sur la vie nationale de nos pays. Compte

tenu de l'urgence, il nous faut avancer dans tous les domaines à la fois : la paix, le développement, la liberté et la démocratie, avec une démarche qui doit être collective, globale et constructive. Une démarche collective, d'abord, des peuples de la région comme de la communauté internationale. L'unité de celle-ci est la condition de la légitimité et de l'efficacité. Une démarche globale ensuite : ni la paix, ni la justice ne sont divisibles. Nous devons donc traiter, avec la même détermination, la crise de l'Irak et celle du Proche-Orient dans tous ses aspects. Enfin, une démarche constructive, adaptée aux circonstances : il y a eu le temps de la négociation diplomatique, où la France a privilégié le règlement de la crise irakienne par la voie d'un désarmement pacifique ; puis il y a eu le temps de la guerre ; il nous faut maintenant construire la paix dans la fidélité à nos principes et dans un esprit constructif.

Sur l'Irak, il faut préserver l'unité et l'intégrité territoriale de ce pays et veiller à la restauration de la souveraineté du peuple irakien. Ceci passe aussi par la prise en compte des besoins immédiats de la population de l'Irak dans les domaines humanitaire et économique.

Au-delà de l'Irak, nous devons aborder le processus de paix au Proche-Orient. Sur ce sujet, il y a aujourd'hui un consensus historique. Consensus sur les principes : pour la première fois depuis 1947, la communauté internationale, sur la base de la résolution 1397 de l'ONU, adoptée en 2002, a le même objectif : nous voulons un État palestinien viable et souverain, aux côtés d'un État d'Israël à l'existence pleinement reconnue et à la sécurité garantie. Consensus aus-

si, au-delà des principes, sur la méthode : « la feuille de route » du Quartet (1) prévoit le règlement du conflit en trois phases : d'abord, l'arrêt des violences et la reprise des négociations ; ensuite, la mise en place des structures d'un État palestinien et l'approfondissement de la coopération en matière de sécurité ; enfin, les négociations sur le statut final des Territoires et la proclamation d'un État palestinien, l'ensemble devant s'achever en 2005. Nous devons donc saisir cette chance unique, maintenant que la « feuille de route » a été présentée aux parties.

Pour sa part, la France s'engage à pleinement soutenir cette mise en œuvre. Elle est disposée à accueillir, dès que possible à l'issue de la première

processus de réformes qui passe par l'adoption rapide de leur Constitution. La France et l'Europe doivent assurer aux Palestiniens l'assistance financière et technique nécessaire au succès de ces efforts.

De son côté, Israël a droit à la sécurité et à la reconnaissance de ses voisins. Il doit appliquer dans toutes ses modalités la « feuille de route » ; renoncer à sa politique de colonisation ; retirer ses troupes sur les lignes de septembre 2000 ; lever les obstacles à une vie normale dans les Territoires palestiniens.

Dans ce cadre, il est par ailleurs essentiel que les pays de la région qui ont une influence auprès des organisations radicales, continuent de l'exercer dans un sens modéré. Cela est

« Les grands défis, qu'il s'agisse du terrorisme, de la prolifération des armes ou des crises régionales imposent une tâche immense. Sur toutes ces questions, [la] coopération [entre la France et les États-Unis] doit être entière. »

phase de la « feuille de route », une conférence internationale qui aura pour but de donner toute sa dynamique régionale et internationale au processus. Elle entend agir avec tous les Européens à la fois dans la région et aux Nations unies pour que toute la communauté internationale se mobilise en vue de respecter l'échéance fixée en 2005.

Du côté palestinien, l'impératif est maintenant de renoncer définitivement à toute violence contre les Israéliens, et d'utiliser tous les moyens pour faire cesser les attentats-suicides. L'État palestinien est à construire. C'est vers cet objectif que les Palestiniens se mobilisent actuellement. Ils ont lancé un indispensable

particulièrement vrai de la Syrie et de l'Iran. Dans le cadre d'une paix globale, la Syrie doit tout faire pour faciliter l'application de la « feuille de route » et Israël doit, de son côté, accepter la négociation avec la perspective d'un retour du Golan à la Syrie. En contrepartie, des garanties doivent être trouvées pour assurer sa sécurité dans cette zone.

Une paix est possible aussi entre le Liban et Israël. La résolution 425 a été appliquée. Aucun prétexte ne peut être saisi pour différer la paix. Parallèlement, il est nécessaire que le Liban retrouve rapidement sa pleine indépendance et son entière souveraineté. Dans ce sens, la Syrie peut dès maintenant

de Villepin

accueillir une conférence internationale

faire des gestes et poursuivre le repli engagé de ses forces déployées au Liban. Dans le même temps, nous devons encourager la Syrie à poursuivre ses efforts de modernisation et de réformes. La France est prête, pour sa part, à soutenir pleinement ces efforts avec l'Union Européenne.

Vous insistez sur la nécessité d'un rôle central de l'ONU dans la reconstruction politique et économique de l'Irak. Ne doit-elle pas être au cœur d'une administration intérimaire ? Comment faire pour que les Irakiens choisissent eux-mêmes leur futur régime ?

D. de V. : Dans la perspective de la reconstruction politique et économique de l'Irak, le défi est triple. L'humanitaire, qui est la priorité absolue à ce stade. Nous répondons déjà à l'urgence, en liaison avec l'ensemble des acteurs : l'Union européenne, les agences des Nations unies et les ONG. La sécurité, où les forces de la coalition ont bien sûr une responsabilité particulière. Au-delà de la phase initiale de sécurisation américano-britannique, un nouveau dispositif va se mettre en place. Des discussions sont en cours à ce sujet. Selon nous, il est important que le cadre légal de cette force soit clairement défini par un mandat des Nations unies.

Enfin, pour ce qui est de la reconstruction économique et politique de l'Irak, la communauté internationale tout entière doit se rassembler et, là encore, nous pensons que les Nations unies doivent jouer un rôle central.

Dans cet esprit, la France, fidèle à ses valeurs, à ses principes et à ses convictions, veut être en initiative. Mais elle reste convaincue que la seule répon-

se capable d'apporter une solution efficace, c'est à dire durable, à l'ensemble de ces problèmes doit reposer sur les Nations unies. Elles seules pourront apporter le fondement légitime à toute action internationale en Irak. Elles seules sont en mesure de proposer une solution à la hauteur des défis que nous devons affronter au-delà de l'Irak dans la région du Moyen-Orient et le monde entier : pensons au terrorisme ou à la prolifération.

Sur l'ensemble de ces sujets et à chaque étape, nous sommes en tout cas prêts à faire preuve d'ouverture. Il convient donc d'associer l'ensemble des parties, les pays de la coalition, ceux de la région, toute la communauté internationale et les institutions internationales compétentes, sous l'égide des Nations unies.

Quelle est la profondeur de la crise franco-américaine ? Certains, en Europe et dans notre pays, estiment que la France est isolée car elle est allée trop loin dans sa contestation de la super-puissance américaine. Que leur répondez-vous ?

D. de V. : Il y a deux grandes raisons qui font que la confiance entre la France et les États-Unis sera au rendez-vous. La première, c'est la nécessité. C'est l'évidence, il faut travailler ensemble. Nous le voyons bien, les problèmes dépassent la capacité d'une seule puissance. Nous avons donc besoin d'un processus qui réponde aux aspirations du peuple irakien, si nous voulons que tout cela puisse se faire vite, sans encombres, sans dommages. L'une des clés, en Irak, c'est que chacun apporte sa contribution et donne la mesure de ce qu'il peut faire. Pour coordonner ces actions, il

faut par ailleurs le faire dans le cadre le plus efficace et le plus légitime possible. Et celui-ci ne peut être que les Nations unies.

Le deuxième élément c'est l'amitié très ancienne qu'éprouvent la France et les États-Unis l'un pour l'autre et la volonté que nous avons de coopérer à l'ordre international. Les grands défis, qu'il s'agisse du terrorisme, de la prolifération des armes ou des crises régionales imposent une tâche immense. Sur toutes ces questions, notre coopération doit être entière. Il ne faut pas regarder en arrière ni céder à la tentation des polémiques.

Nous sommes convaincus que ce qui vaut à l'échelle d'un État, ou d'une famille, vaut aussi à l'échelle du monde. La démocratie est un bien précieux qui commande de travailler ensemble à égalité et dans le respect de l'autre. Il est important de savoir travailler ensemble dans le cadre d'un monde qui s'organise progressivement. La Russie, la Chine, l'Inde, tous ces différents pôles ont vocation à exprimer leur vision du monde. Il en résultera un ordre mondial renouvelé qui saura affronter les défis de notre temps avec des instruments et des règles renouvés, plus efficaces et plus cohérents.

Que devient l'ambition d'une Europe politique alors que les événements économiques et politiques en montrent la nécessité au plan interne comme au plan externe ? Quelles initiatives la France compte-t-elle prendre ?

D. de V. : L'Europe a dû affronter, tout au long de la crise irakienne, des moments difficiles. Il faut aujourd'hui effacer les divisions qui ont pu apparaître et reprendre l'habitude de travailler ensemble. Il y a

une condition majeure pour cela : c'est d'agir.

On observe souvent d'ailleurs que c'est dans la crise que l'Europe trouve les ressources nécessaires pour rebondir et donner un nouvel élan à sa recherche d'unité. Ceci se confirme aujourd'hui : en dépit des remous provoqués par l'Irak, l'Union Européenne a du achever les négociations d'adhésion et signer le Traité d'élargissement à Athènes. L'Europe fait aussi la démonstration de sa capacité à avancer malgré les obstacles.

A présent, il nous faut tracer le chemin qui doit nous permettre de renforcer l'unité européenne. A mon sens, ce chemin passe par trois objectifs : mettre en place les nouvelles politiques communes nécessaires au succès de l'élargissement. Je pense en particulier à toutes les actions de solidarité que nous devons entreprendre au bénéfice des nouveaux pays membres, à commencer par l'aide régionale ; définir la nouvelle institution de l'Union en respectant l'équilibre entre le Conseil, la Commission et le Parlement mais en veillant à donner une efficacité renouvelée à chacun des pôles de ce triangle ; s'engager enfin résolument dans les nouveaux champs d'action que doivent être aujourd'hui la diplomatie et la défense européennes. Là encore, nous devons définir les buts et les instruments de l'Union pour mener à bien les progrès indispensables dans ces deux secteurs, si nous voulons que demain l'Europe joue tout son rôle dans le monde. ■

Entretien réalisé
par Pierre-David Labani
et Catherine Véglio
(le 7/05/03)

(1) Le Quartet regroupe ONU, États-Unis, UE et Russie.

Gary Titley, député européen

« La Grande-Bretagne attend plus de réalisme de l'Europe »

Le député européen britannique (groupe PSE) fait le point sur l'Irak, la politique européenne de défense et la place de la Grande-Bretagne en Europe.

Vers quelle recomposition politique se dirige-t-on en Irak (1) ? Sur quels fondements reposera la légitimité de l'autorité intérimaire ? Quel pourrait être le rôle de l'ONU ?

Gary Titley : Le problème est que les Américains sont souvent très bien préparés pour partir en guerre mais beaucoup moins pour s'occuper de la paix. Nous avons connu (et continuons de connaître) ce problème en Afghanistan. La position de Tony Blair est que nous devons mettre tous nos efforts dans l'après-guerre.

Une implication multilatérale sera très difficile à mettre en œuvre tout de suite. Les Nations unies sont-elles vraiment équipées pour prendre en main tous les problèmes que pose la reconstruction ? Elles devront être impliquées dès que la situation sera stabilisée et ceci pourrait prendre plusieurs mois.

Les groupes d'opposition à Saddam Hussein sont si nombreux et fractionnés que la constitution de ce nouveau gouvernement devra se faire sur le long terme. L'enjeu des prochains mois sera de donner la possibilité aux Irakiens de choisir eux-mêmes leur gouvernement tout en intégrant les groupes d'opposition exilés.

La France, l'Allemagne, la Belgique et le Luxembourg ont lancé l'idée d'un Sommet sur l'Europe de la défense fin avril sans associer la Grande-Bretagne... Cela



signifie-t-il une rupture dans le dialogue franco-britannique sur ce sujet ?

G. T. : Tout ce qui contribue à faire que les États membres rassemblent leurs ressources en matière de défense et qu'ils augmentent leurs contributions financières à la politique européenne de défense est une très bonne chose ! Ceci dit, je ne vois pas comment on peut mettre en place quelque organisation de défense que ce soit sans y impliquer pleinement la Grande-Bretagne !

Il n'y a pas de rupture dans le dialogue franco-anglais. La France et la Grande-Bretagne ont relancé la politique de défense à Saint-Malo en 1998. Une bonne part de cette coopération se poursuit entre Tony Blair et Jacques Chirac.

Nous pensons, comme de nombreux pays européens, que l'existence d'une politique de défense repose sur des forces militaires et des moyens d'action. Quand la diplomatie ne fonctionne plus, il faut pouvoir agir. C'est l'argument que nous avons utilisé lors de la guerre au Kosovo.

Quels devraient être les objectifs et les critères d'intervention d'une politique de sécurité et de défense européenne ?

G. T. : Les objectifs d'une politique de défense européenne ne peuvent être que le rétablissement et le maintien de la paix. Nous disposons déjà des missions de Petersberg et des concepts et atouts de l'OTAN. La Grande-Bretagne a toujours pensé qu'il serait très important que la politique de défense européenne s'exprime via l'OTAN, car ceci garantit que les États-Unis sont impliqués. L'Europe s'est reposée sur les États-Unis pour dépenser l'argent. Par conséquent, nous n'avons pas les capacités que possèdent l'OTAN ou les États-Unis. Nous ne pouvons donc pas nous permettre de les dupliquer.

« Une fois cette crise dépassée, nous serons sans doute beaucoup plus sensibles aux exigences des uns et des autres. »

Les Anglais ont une attitude très différente des autres pays européens. Ils ont tendance à être beaucoup plus pragmatiques. Lorsqu'un problème émerge, nous le traitons. Puis, sur cette base, nous améliorons nos règles. La crise irakienne est une crise globale de la plus haute importance. On ne peut pas attendre de l'Union européenne, dont la politique extérieure n'a que dix ans, d'être en mesure de répondre parfaitement à une crise aussi difficile.

Quelles seront les conséquences de l'engagement de la Grande-Bretagne dans la guerre sur la position de votre pays en Europe ?

G. T. : Il n'y a aucun doute, selon moi, sur l'implication du gouvernement actuel dans la construction européenne. Tony Blair est le Premier ministre le plus pro-européen que la Grande-Bretagne n'ait jamais eu. Une des conséquences positives de cette crise est que nous avons tous réalisé combien cela pourrait être dommageable pour l'Union si nous n'arrivions pas à mettre en place une stratégie commune. Une fois cette crise dépassée, nous serons sans doute beaucoup plus sensibles aux exigences des uns et des autres.

De façon plus générale, la Grande-Bretagne attend plus de réalisme de l'Europe. On a perdu de vue le fait qu'à Lisbonne les États ont établi un agenda pour devenir l'économie la plus puissante du monde d'ici dix ans. La Commission a publié un rapport il y a quelques mois qui prouve que trois ans après, nous sommes toujours à la traîne...

Nous devons faciliter la réalisation de l'agenda de Lisbonne. Il en va de la crédibilité de l'économie européenne. ■

Propos recueillis par Nathalie Lhayani (le 10.04.2003)

(1) Le texte adopté à Belfast par Tony Blair et Georges Bush spécifie que l'autorité intérimaire en Irak devrait être établie « par le peuple irakien, avec l'aide des membres de la coalition ».

Les États-Unis et le monde, selon Georges Soros

Georges Soros dirige depuis 1969 le fonds d'investissement Quantum fund (1). Il a récemment envoyé à tous les députés européens le texte d'une conférence donnée devant des étudiants américains en relations internationales. Il considère que « le combat pour une société ouverte au niveau mondial doit aujourd'hui être mené aux États-Unis » et propose sa vision du rôle des États-Unis dans le monde. Nous livrons ici la synthèse de ses propos.

En se référant aux travaux du philosophe Karl Popper (2), G. Soros se livre à une critique sans concession de l'administration Bush. En proclamant qu'il n'y a qu'un modèle de réussite nationale, le sien : liberté, démocratie et liberté d'entreprise, elle se place comme détentrice de la vérité ultime.

Or, selon G. Soros, elle se trompe bel et bien. Le modèle américain n'est pas la seule voie

établit l'agenda mondial – est préoccupé uniquement par sa propre préservation ? » s'interroge-t-il.

Dénonçant une vision intégriste du marché, cet expert des marchés financiers souligne que les États-Unis ont tout intérêt à s'intégrer dans une coopération internationale constructive. « Nous avons globalisé les marchés, mais pas les institutions politiques. Par conséquent, nous sommes beaucoup plus à même de produire des biens privés que des

« Contrairement au credo de la doctrine Bush, la "main invisible" en économie et encore plus en géopolitique est inopérante. »

existante ; il est d'autant moins qu'il est le résultat de la position dominante des États-Unis au sein du système capitaliste. Position à laquelle aucun autre pays aujourd'hui ne peut prétendre.

Pour une partie importante de l'équipe Bush, explique Soros, la domination mondiale des États-Unis doit être maintenue, y compris par des actions militaires préventives. « Might is right ». La force fait le droit.

Mais pour G. Soros, dans un monde totalement interdépendant et compte tenu des événements du 11 septembre, les États-Unis ne peuvent plus uniquement raisonner en termes de compétition internationale ou de repli sur soi. Ils doivent coopérer. « Qu'advient-il de la planète si le pays le plus puissant de la terre – c'est-à-dire celui qui

biens publics mondiaux tels que la préservation de la paix, la protection de l'environnement, la stabilité économique, le progrès et la justice sociale », constate-t-il. Contrairement au credo de la doctrine Bush, la « main invisible », en économie et encore plus en géopolitique est inopérante.

Pour « une société ouverte globale »

Dès lors, comment créer une « société ouverte globale » ? Il faut renforcer les institutions politiques pour rééquilibrer la globalisation et réformer l'ordre mondial de telle sorte qu'il puisse offrir aux pays les plus démunis des incitations à devenir société ouverte plutôt que de les pénaliser lorsqu'ils ne respectent pas les standards internationaux, explique G. Soros.

Mais surtout, « pas de démo-



© LE BAR FLOREAL/ANDRÉ LEJARRÉ

cratie par l'intervention extérieure ! » plaide en substance G. Soros. La guerre en Afghanistan aurait dû être une leçon pour tous. La reconstruction est en échec parce que D. Rumsfeld a refusé l'extension de l'intervention de l'ONU. Cela étant, « prétendre que nous allions envahir l'Irak pour établir la démocratie était une imposture, le reste du monde ne s'y est pas trompé » affirme Soros.

Mais, si désarmer l'Irak était selon lui un objectif légitime, il souligne que la Corée du Nord est bien plus dangereuse. Il révèle également que la crise actuelle avec les États-Unis provient de la volonté de G. W. Bush d'utiliser le danger nord-coréen pour justifier la première phase du programme National Missile Defense destiné à assurer la suprématie américaine.

Pour G. Soros, les États-Unis, parce qu'ils occupent une position dominante dans le monde, ont une responsabilité particulière. Celle de promou-

voir un système global stable et équitable, en coopération avec le reste du monde. Combattre le terrorisme ne peut pas constituer le principe directeur de la politique extérieure américaine. Ce n'est qu'en jouant un rôle constructif dans le monde que l'Amérique pourra regagner le respect et le soutien des autres pays, et lutter ainsi beaucoup plus efficacement contre le terrorisme. « La vision de la suprématie américaine selon Bush est non seulement injustifiée et impossible à soutenir à long terme, mais elle est aussi en contradiction avec les valeurs américaines », conclut Soros. ■

Nathalie Lhayani

(1) Né à Budapest en 1930, financier et philanthrope américain, comme il se définit lui-même, G. Soros est l'auteur d'essais sur la finance.

(2) Karl Popper est à l'origine d'une critique des idéologies communistes et fascistes en tant que menace pour les « sociétés ouvertes » parce qu'elles pensaient détenir « la » solution.

Vu d'Egypte - Mohamed Sid-Ahmed

Au Moyen-Orient, les peuples aspirent à la démocratie...

... mais le journaliste et écrivain égyptien, analyste reconnu du monde arabe, est inquiet car, en Irak, « on court le risque de voir surgir un simulacre de démocratie qui ne peut que déprécier, voire pervertir [celle-ci] (...) les peuples arabes doivent découvrir leur chemin propre vers la démocratie ».

L'intervention américano-britannique en Irak est-elle le prélude à une déstabilisation des autres pays du Moyen-Orient? Quel peut être son impact en Egypte?

Mohamed Sid-Ahmed : Le Moyen-Orient, déjà déstabilisé par l'échec des négociations israélo-palestiniennes, le sera encore davantage à la suite de cette intervention. Garantir la survie et la sécurité d'Israël constitue un élément-clé dans l'intérêt que portent les États-Unis à la région ; la mainmise sur l'Irak, second producteur mondial de pétrole, en constitue un autre. La logique qui a déterminé la guerre en Irak invite à d'autres interventions similaires, à l'égard d'autres pays dans la région, traités d'États « voyous » par l'administration Bush. La Syrie et l'Iran sont menacés d'un sort identique. L'Égypte, qui se veut un État arabe privilégié dans ses rapports avec Israël, peut voir son rôle dans la région amoindri. La guerre contre l'Irak, loin de créer une occasion pour surmonter les antagonismes dans la région, tend plutôt à les exacerber.

Comment les opinions publiques arabes réagissent-elles à la situation nouvelle? Quel est le sentiment de la société en Egypte, pays diplomatiquement allié des États-Unis?

M. S.-A. : Les régimes arabes sont pris en tenailles entre une superpuissance unique, sans contre-poids équivalent, et un

mécontentement grandissant de leurs opinions publiques qui leur reprochent un double jeu : prétendre s'opposer à l'envahisseur quand ses exigences, tant logistiques que politiques, sont discrètement satisfaites.

En Égypte, il n'était pas possible de continuer à interdire totalement les manifestations de solidarité avec le peuple irakien quand trente millions de citoyens non arabes, d'Indonésie à la Californie, manifestaient contre une guerre illégitime déclenchée contre un peuple arabe. Mais comment faire pour laisser les gens manifester dans le contexte égyptien où l'orga-

« L'équilibre entre demeurer dans la mouvance américaine et souscrire aux exigences de la rue devient de plus en plus précaire. »

nisation (interdite) des Frères musulmans est la mieux en mesure d'encadrer la rue? Le droit d'organiser un certain nombre de manifestations était encadré par les autorités, mais les manifestants étaient violemment appréhendés si les slogans outrepassaient l'appel à une union nationale contre la guerre.

Les dirigeants politiques égyptiens et du monde arabe ne doivent-ils pas reconsidérer leur politique et de quelle façon?

M. S.-A. : En fait, une reconsidération de la politique arabe s'impose. L'équilibre entre demeurer dans la mouvance américaine et souscrire aux exi-

gences de la rue devient de plus en plus précaire. L'équipe Bush va tenter de faire de l'Irak l'opposé de ce qu'il a été par le passé : un nouveau régime irakien, composante arabe d'un axe constitué par les États-Unis, Israël et l'Irak. La présence militaire armée se prolongera tant que cet objectif ne sera pas atteint. L'émergence de cet axe pourrait davantage embarrasser les régimes arabes pro-américains, menacés de marginalisation, même relative. La Jordanie, le Koweït, d'autres pays du Golfe, pourraient éventuellement rejoindre cet axe, mais quid de l'Égypte, de l'Ara-

Comment amorcer un processus de démocratisation dans les pays du Moyen-Orient, sur quels ressorts internes est-il possible de se baser?

M. S.-A. : Si « démocratie » et « démocratisation » s'identifient, dans l'esprit des masses arabes, dans le sens que veulent leur donner les occupants américano-britanniques de l'Irak, on court le risque de voir surgir un simulacre de démocratie qui ne peut que déprécier, voire pervertir, la démocratie à laquelle aspirent les peuples de la région. La démocratie ne s'importe pas, mais émane d'expériences vécues. Les peuples arabes doivent découvrir leur chemin propre à la démocratie.

Théoriquement parlant, les « indépendances » des peuples colonisés ont été des « compromis », des « contrats » signés avec le colonisateur, résultats du constat des protagonistes, à un moment de leur itinéraire, que chercher un accord constitue un moindre mal que de continuer la confrontation. Avec des antagonismes qui persistent, de tels accords se font au détriment d'une démocratie égale pour tous.

Le jeu doit être renversé. L'intensification des luttes exige plus, pas moins, de démocratie. Plus d'ouverture, de connaissance de l'autre, de transparence à son égard. ■

Propos recueillis par Catherine Véglio (le 28 avril 2003)

Les défis de l'élargissement de l'Europe... et de Confrontations

Lors de l'assemblée générale, fin mars, près de 200 participants ont salué le développement de l'association qui s'est européanisée et devient **Confrontations Europe**.

Ceux qui, à gauche comme à droite, avouent ouvertement leur scepticisme à l'égard de l'élargissement, sans mesurer les effets dévastateurs de leurs propos, devraient fréquenter le cercle élargi de Confrontations Europe ! Lors de l'assemblée générale de l'association, il avait un visage et une voix, ceux de **Magda Kósáné Kovács**, députée hongroise et ancien ministre du Travail de Hongrie. Au-delà de l'émotion partagée de se retrouver presque un an après l'université d'été de Budapest, c'est le message de Magda Kósáné Kovács qui a marqué l'auditoire. Si l'Europe est appelée à

tion que le succès de l'élargissement sera celui de tous qui ont inspiré l'intervention d'**Anna Strzaska**, première secrétaire à l'Ambassade de Pologne en France. « *La réunification de l'Europe signifie la chance d'appartenir à une zone de paix, de stabilité et de démocratie ; elle représente la possibilité de consolider nos réformes économiques et sociales* ».

Cependant, selon Magda Kósáné Kovács, l'élargissement intime aussi « *une nouvelle mission* », agir en faveur d'une Union solidaire. Comment former une communauté politique bâtie sur le rapprochement des peuples sans solidarité ? L'avenir de la



Franck Riboud, Pdg du groupe Danone (à droite de la photo), a présidé l'assemblée générale. Il vient de rejoindre la direction collégiale de l'association, qui s'enrichit également de l'arrivée de **Jacques Maire**, directeur des relations du travail chez Axa France. **Claude Fischer** (debout) a souligné que l'association était de plus en plus sollicitée pour devenir un réseau d'acteurs partout en Europe. A gauche de la photo : **Philippe Herzog**.

« on ne peut pas réussir la réunification sans faire un effort financier » a-t-il reconnu, en rappelant que le budget de la politique de la cohésion représenterait 0,41 % du PIB européen en 2006, dans une Europe où 118 millions d'Européens contre 68 aujourd'hui vivront dans les régions les moins développées. Une somme équivalente à 0,45 % du PIB européen pour la politique de cohésion est « *un seuil de crédibilité* » selon Michel Barnier... et il n'est même pas sûr que les États aillent jusqu'à quand il faudra décider du paquet financier pour 2007-2013 !

L'Europe au milieu du gué

L'Europe est bel et bien au milieu du gué et, dans l'immé-

diat, sous le choc du rendez-vous manqué d'une Union qui, avec la crise irakienne, aurait pu s'unir et commencer à s'identifier au plan international. Cette situation, profonde menace pour la Convention, doit décupler notre envie de ressourcer le projet européen, a souligné **Philippe Herzog**, député européen et président de Confrontations Europe. L'analyser comme une coupure indépassable entre pays européens serait une erreur car une Union acceptant sa diversité plurinationale pourrait se rapprocher avec des projets ambitieux, des politiques communes. Il faudra aussi résister, en France, à la tentation du noyau dur portant nos propres conceptions, a averti le président de Confrontations Europe, car c'est avec les pays entrants qu'il faut tra-



Magda Kósáné Kovács a annoncé la naissance d'**Útközö ensemble pour une démocratie participative européenne**, à Budapest, le 21 mars. Le nom de cette « **Confrontations-Hongrie** » est une belle image : emprunté au vocabulaire ferroviaire, il représente l'élément grâce auquel deux wagons s'accrochent. « Je suis sûre que notre wagon sera lié au train de Confrontations Europe, comme le symbole de la réunification européenne » a dit M. K. Kovacs.

devenir le foyer de tous alors chacun doit s'ouvrir à l'autre, sans a priori réducteur. Qualifier des pays qui entrent dans l'Union européenne de « pays post-communistes » est une simplification : « *c'est ne pas vouloir savoir qui nous sommes (...)* nous avons notre propre histoire, nos propres traditions, nos propres engagements, a insisté la députée hongroise, qui peuvent enrichir l'Europe réunie » et contribuer à « *un renouvellement de la démocratie* » vers une forme participative.

C'est un même appel au dialogue, une même convic-

construction européenne s'en trouverait menacé.

Ce souci était bien présent parmi les participants à l'AG : c'est sur le défi de la solidarité et de son financement que le commissaire européen **Michel Barnier** a été questionné. « *L'élargissement, même s'il a un coût, même s'il est compliqué, est d'abord une chance* » a tenu à souligner le commissaire, notamment en terme de développement économique puisque ces pays, en phase de rattrapage, connaissent une croissance bien plus soutenue que les membres actuels de l'UE. Mais



Anna Strzaska et **Michel Barnier**, qui a fait part de son inquiétude à propos de l'évolution négative de la démographie en Europe.



Jean Gandois,
vice-président
du Conseil d'administration
de Suez et membre
de la direction collégiale
de Confrontations Europe

concept cher à Confrontations Europe. La construction d'un monde multipolaire, opposé au schéma que nous livrent les dirigeants actuels des États-Unis, réclame des initiatives de l'Union européenne, auxquelles elle a hélas peu réfléchi, a remarqué Philippe Herzog. Qu'en est-il, pour ne prendre qu'un seul exemple, de l'avenir de la relation euro-méditerranéenne, de sa réforme ?

Quel modèle de croissance ?

« Nous allons devoir travailler à l'idée même d'une communauté mondiale » a-t-il souligné, citant Edgar Morin. Dans cette optique, l'UE doit réfléchir à une politique économique européenne autant qu'à une politique extérieure. Cela va plus loin que le renforcement des

vailler à réussir les réformes que nous ne sommes pas parvenus à mettre en œuvre. Si l'Europe n'est pas capable de se placer dans une perspective volontariste en faveur d'une Union politique, alors ce que nous avons fait depuis cinquante ans sera fragilisé,



L'équipe élargie de Confrontations Europe accueille désormais **Ursula Serafin**, polonaise et journaliste ; elle anime en particulier avec **Claude Fischer** le groupe *Elargissement*.

s'est inquiété Michel Barnier. Il est temps, à ses yeux, de combler « la plus grande lacune », celle d'une politique étrangère et de défense commune. Il faut se donner les moyens de la paix, mettre en commun des ressources et il revient à la Convention de créer les outils d'une telle politique. Le commissaire européen a plaidé pour une Agence de l'armement, de la défense et de la recherche stratégique, qui serait le lieu dans lequel s'élaborerait « une culture diplomatique commune ». Cependant, il ne saurait y avoir de paix sans développement et le commissaire a souhaité voir activée une politique commune de développement « trop morcelée » aujourd'hui. Des propos qui évoquaient une Union européenne trait d'union entre les peuples,

coordinations des politiques économiques, évoqué par Michel Barnier. L'instauration d'une politique économique de la zone euro s'appuierait sur des politiques communes en matière de recherche, de ré-



Pierre-David Labani, économiste, a rejoint Confrontations Europe. Chargé d'études, il anime notamment le groupe *Entreprises de l'association et participe à la coordination des publications*.

Les futurs de Confrontations Europe

Création d'un cercle européen à Bruxelles en février 2001, organisation d'une université d'été à Budapest en juin 2002, naissance d'Opening Europe, supplément de La Lettre de Confrontations, en janvier 2003... depuis deux ans, l'association n'a cessé de s'europaniser. Pour marquer cette évolution, elle s'intitulera désormais Confrontations Europe. L'association souhaite consolider son profil d'école de pensée et d'action et projette de se transformer en fondation en 2004. L'action engagée par Confrontations Europe serait poursuivie et amplifiée autour de trois missions essentielles : la publication d'une revue européenne ; l'animation d'un réseau ouvert, comme aujourd'hui, à une diversité d'acteurs (entreprises, syndicats, associations...) et créant l'interface entre les acteurs de la société civile et les institutions européennes avec l'installation d'un bureau de coordination à Bruxelles ; l'organisation de débats publics européens à l'échelle locale, nationale et européenne. A l'automne 2003, Confrontations Europe organise d'ailleurs un colloque en Pologne sur les restructurations économiques et la reconversion des territoires (cf. Opening Europe). « Nous avons envie de créer un réseau d'associations amies en Europe, a précisé Claude Fischer, secrétaire générale, des lieux où, comme ici, les gens travaillent ensemble sur des questions essentielles de la construction européenne ». La phase de transition à venir représente un saut qualitatif important, a noté Claude Fischer en saluant l'engagement des partenaires de l'association et l'adhésion de huit nouvelles entreprises. Pour mieux connaître Confrontations Europe, consulter www.confrontations.org

seaux, d'industrie, de services publics... et sur une capacité de politique budgétaire et fiscale. C'est nécessaire si l'on veut mettre en œuvre une stratégie de Lisbonne aujourd'hui en panne. Dire cela n'est pas nier, comme l'a précisé Philippe Herzog, la nécessité de réformes structurelles au plan national (protection sociale, marché du travail...), lesquelles impliquent des choix de société.

A l'heure de la création d'un marché financier intégré, les Européens ont aussi à s'interroger sur la durabilité d'un modèle de croissance reposant principalement sur les marchés financiers. « Nous sommes placés devant un vrai choix de système, le modèle rhénan ou celui de la City, a affirmé Michel Barnier, nous devons construire un marché qui ne privilégie pas les finances sur l'économie, la volatilité sur la stabilité. » Les entreprises sont directement concernées par cet enjeu comme l'illustre l'actualité (projets de directives OPA, DSI, débat sur l'harmonisation des normes comptables...). Elles doivent par-

ticiper activement à la réflexion sur une conception originale du marché financier européen. Plus largement, on ne saurait porter le projet d'un nouveau modèle économique, social et culturel européen sans les impliquer. C'est la conviction de Confron-



Jean-Pierre Ayrault, trésorier de l'association, a invité les participants à l'AG à s'engager dans le développement de l'association.

tations Europe, qui se concrétise dans un futur proche par l'organisation d'un colloque avec **Bercy le 6 juin**, qui abordera deux questions-clés – les services d'intérêt général et les identités européennes d'entreprises (cf. article p. 11 et dossier p. 12) – qui interrogent tous ceux intéressés au devenir d'une économie sociale de marché. ■

C. V.

Christian de Boissieu, président délégué du CAE*

« Nous n'avons pas créé en Europe des facteurs endogènes et autonomes de croissance »

Selon **Christian de Boissieu**, l'Europe n'a pas joué son rôle dans les réponses à apporter aux défis post-Enron.

Les trois pôles de la Triade (États-Unis, Europe et Japon) connaissent simultanément un fort ralentissement de leurs économies. Les perspectives de croissance mondiale pour 2003 viennent une nouvelle fois d'être revues à la baisse. Comment analysez-vous les causes du ralentissement économique actuel ?

Christian de Boissieu : Permettez-moi tout d'abord une réflexion sur le concept de Triade. La Triade s'est transformée de manière temporaire, en tous cas je l'espère, en une sorte de duopole États-Unis/Union Européenne. Le retrait du Japon de la scène mondiale depuis maintenant une dizaine d'années pour des raisons économiques, financières, politiques est dommageable pour la croissance et la stabilité géopolitique mondiales. Et il peut expliquer en partie certains phénomènes de crispation que nous avons connus ces derniers mois dans la relation transatlantique.

Nous traversons depuis trois ans une crise de confiance mondiale due à une accumulation de chocs de nature économique, financière et géopolitique : l'explosion de la bulle internet en 2000 qui a conduit au ralentissement de la croissance américaine ; les attentats du 11 septembre 2001 ; la crise de confiance liée aux affaires de type Enron et la guerre en Irak. Ces éléments ont créé de l'incertitude et de la défiance chez les investisseurs.



La fin du conflit en Irak ne lève qu'une partie de cette incertitude. Depuis trois ans, nous connaissons un krach boursier sévère et lent. Et je ne suis pas persuadé que la correction boursière soit terminée car il existe encore des entreprises survalorisées. La reprise économique ne va pas se créer mécaniquement. Les réponses à apporter aux défis post-Enron m'apparaissent centrales pour renouer les fils de la confiance.

Comment répondre aux questions posées par l'affaire Enron ?

Ch. de B. : Chaque pays a jusqu'à présent apporté sa propre réponse à ces défis mondiaux. Sur ce point, l'Europe n'a pas joué le rôle qu'elle aurait pu jouer. Et je ne crois pas que l'adoption de la loi Sarbanes-Oxley aux États-Unis, ou de la loi de sécurité financière en France, va rétablir automatiquement la confiance. Celle-ci ne se rétablira que lentement. D'autant que d'autres affaires du type Enron ou Ahold, résidus de la période passée, pourraient éclater.

La chute des bourses nous aura au moins permis de nous

ramener à la raison concernant le *Return on equity* (ROE) de 15 % exigé par les actionnaires. Ce niveau de rendement demandé, si tant est qu'il ait réellement existé, est insoutenable à long terme. Avec un ROE entre 7 à 8 % aujourd'hui, l'écart avec le taux de croissance de nos économies s'est réduit. Mais le point essentiel, me semble-t-il, est de trouver l'équilibre entre l'intérêt des actionnaires et l'intérêt de toutes les autres parties prenantes de l'entreprise. Ce débat « shareholders » versus « stakeholders » est central dans la manière d'aborder le problème de la gouvernance d'entreprise.

pend du sujet abordé et du niveau de subsidiarité permettant une application efficace de la règle adoptée.

Je prendrais trois exemples. En ce qui concerne les agences de rating, la mise en place d'un code de bonne conduite au niveau mondial serait souhaitable et possible. Pour les analystes financiers, la réponse pourrait être une directive européenne car l'entente avec les Américains sur ce point me paraît difficile. Enfin, la difficulté pour nous mettre d'accord au niveau européen sur la définition des administrateurs « indépendants » me laisse penser que c'est au niveau national

« Les réponses à apporter aux défis post-Enron m'apparaissent centrales pour renouer les fils de la confiance. »

Il faudrait améliorer le fonctionnement des conseils d'administration et des assemblées générales d'actionnaires, réduire les conflits d'intérêts dans les métiers de l'information financière et aller vers une reconnaissance réciproque, plutôt qu'une convergence totale, des normes comptables des deux côtés de l'Atlantique.

Mais dans l'ensemble des débats post-Enron, je distinguerais quatre types de réponse possibles : la réglementation, les codes de bonne conduite, l'auto-régulation et l'éthique des affaires. L'utilisation de l'un ou de l'autre dé-

qu'il conviendrait de traiter cette question. Malheureusement, sur ce point, la loi de sécurité financière ne dit quasiment rien. Par ailleurs, je n'aurais pas été opposé à ce qu'elle contienne un article rendant obligatoire la mise en place d'un comité d'audit dans les sociétés cotées.

Pensez-vous qu'une croissance économique durable au niveau européen puisse reposer sur des marchés financiers volatils ?

Ch. de B. : Je pense que le financement de l'économie doit reposer sur ses deux pieds : les ►

► banques et les marchés financiers. Mais il serait réducteur de résumer les marchés à leur volatilité et de penser que le financement intermédié est gage de stabilité. Si l'on prend l'exemple japonais, les crises bancaires systémiques peuvent être parfois plus graves que les crises de marché.

Cela ne nous exonère évidemment pas de réfléchir à la façon de réduire la volatilité des marchés financiers. Notamment celle provenant des *hedge funds*. Nous pourrions profiter de la révision des règles prudentielles du système bancaire au comité de Bâle pour cela. Durcir les exigences en fonds propres demandées aux banques qui font des opérations avec des *hedge funds* serait une manière efficace de limiter la volatilité.

Quelles sont vos prévisions d'évolution de l'économie européenne dans les mois à venir ?

Ch. de B. : La croissance de la zone euro pour 2003 sera sans doute aux alentours de 1 %. Mon scénario est celui d'une reprise progressive de l'économie américaine et dans la zone euro au second semestre 2003. À condition qu'il n'y ait pas

s'amorcer graduellement en fin d'année 2003.

Mais en Europe, la situation économique allemande est préoccupante. L'Allemagne connaît actuellement une crise bancaire et immobilière et des problèmes structurels (rigidité du marché du travail, réforme de l'État et niveau des dépenses publiques). Cela pèse fortement sur la croissance de la zone euro. Mon autre source d'inquiétude pour la croissance européenne provient de la baisse supplémentaire du dollar, compte tenu du niveau élevé des déficits américains. Si cela se vérifie, certains secteurs d'activités en Europe vont

réformer de nos systèmes de formation initiale et continue. Ces éléments sont au cœur des recommandations du sommet de Lisbonne mais ils restent pour l'instant des vœux pieux.

L'inertie de la BCE et les règles du Pacte de stabilité sont critiquées en cette période de ralentissement de la croissance. Quelles réformes mettre en œuvre pour un bon policy-mix ?

Ch. de B. : Sans modifier les textes européens, je suis partisan d'une interprétation élargie du mandat de la BCE qui devrait raisonner sur une fourchette d'inflation sur les biens et services entre 1 % et 3 %. La BCE doit aussi surveiller l'évolution du prix des actifs financiers et immobiliers car cela a une conséquence *in fine* sur les prix mais elle ne doit pas se fixer d'objectifs spécifiques en la matière.

Il nous faut passer d'un *policy-mix* non coopératif dans la zone euro à un *policy-mix* coopératif qui associe un politique monétaire plus accommodante avec des niveaux de déficits publics mieux maîtrisés. Ce problème est davantage un problème de confiance entre la BCE et les gouvernements des Etats membres.

La BCE doit certainement faire des efforts en terme de communication et de transparence et le Pacte de stabilité doit être amélioré. Il faut du

moins en avoir une nouvelle interprétation plus pragmatique et finalement plus crédible. Il faudrait que les Quinze entérinent rapidement les propositions de la Commission qui prévoient que l'on prenne en compte les soldes structurels, à côté des soldes effectifs, et le niveau de la dette, à côté de celui du déficit. Je serais également favorable à sortir du Pacte de stabilité les dépenses publiques de R&D, à condition que l'on crée un organe indépendant au niveau européen qui vérifie bien qu'il s'agit de telles dépenses.

Mais au-delà de ces questions, l'urgence est de ressouder une Union européenne qui s'est divisée sur le conflit irakien. Il nous reste un an, avant l'élargissement, pour que l'UE des Quinze retrouve une certaine unité et définisse les modalités d'une véritable gouvernance économique et politique. Pour cela, l'Europe doit se donner les moyens des ambitions qu'elle s'est fixées à Lisbonne et passer à la majorité qualifiée sur des thèmes importants, avant même l'élargissement : l'harmonisation fiscale, l'Europe sociale, les fonds structurels, les politiques régionales. C'est l'un des enjeux essentiels de la Convention Giscard d'Estaing. ■

Propos recueillis par Pierre-David Labani et Catherine Véglio

* Conseil d'analyse économique.



© AFP, O. BERG

« Il nous reste un an avant l'élargissement pour que l'UE définisse les modalités d'une véritable gouvernance politique et économique. »

de fléchissement de la consommation des ménages qui reste actuellement le seul moteur de la croissance.

Les investissements pourraient reprendre progressivement au cours du second semestre 2003, les entreprises ayant besoin d'investir pour rester compétitives, mais ce seront surtout des investissements de productivité, peu favorables à l'emploi. La reconstitution des stocks des entreprises devrait également

souffrir spécialement de l'appréciation de l'euro.

Nous n'avons pas créé en Europe des facteurs endogènes et autonomes de croissance qui nous permettraient de nous découpler de la situation américaine. L'Europe doit se fixer, dans les cinq années à venir, un objectif de croissance potentielle passant de l'ordre de 2 % à 3-3,5 %. Mais cela nécessite une véritable politique européenne de R&D, l'amélioration de notre productivité et la

Colloque à Bercy

Pour des identités européennes d'entreprises

Le 6 juin prochain, Confrontations Europe co-organise avec le ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, un colloque sur le thème d'un « **nouveau modèle économique et social européen** » autour de deux tables rondes. La première sera consacrée aux SIG en Europe (voir dossier ci-après), la seconde portant sur la construction et la reconnaissance d'identités européennes d'entreprises. Un enjeu central pour la réussite de la stratégie de l'UE définie au Sommet de Lisbonne.

avec l'éclatement de la bulle spéculative sur les valeurs de la « nouvelle économie » en 2001, les affaires Enron et Worldcom, les incertitudes géopolitiques, les entreprises se trouvent aujourd'hui confrontées simultanément à une volatilité accrue des marchés financiers, à une défiance des investisseurs et à une conjoncture économique globale dégradée. Et l'intensification d'une concurrence désormais mondiale pose à toutes les entreprises la question récurrente de l'adaptation de leur outil de production et de l'accès à une main-d'œuvre qualifiée.

Une part importante de ces défis macro-économiques, mais aussi micro-économiques, sont sans conteste à relever au niveau européen. Depuis le sommet de Lisbonne (mars 2000), l'Union européenne dispose d'un objectif stratégique clair: « *devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde* ».

Cet objectif, pour être atteint et pour tirer tous les bénéfices de la construction d'un grand marché intérieur européen, réclame la définition et la mise en œuvre d'un plan d'action au niveau de l'UE pour les entreprises européennes.

Pour autant, si la constitution d'un marché financier intégré européen semble avancer rapidement (cf. le dossier publié dans *La Lettre de Confrontations Europe* n° 59), la réflexion sur un plan d'action pour les entreprises

européennes reste encore largement inaboutie.

Ces deux plans d'actions – entreprises et services financiers – constitueraient pourtant deux piliers articulés, structurants du modèle économique et social européen en devenir.

Pour Confrontations Europe, ce colloque est l'occasion d'**ouvrir le débat sur les objectifs et les axes du plan d'action à promouvoir pour les entreprises européennes** (1) dans le cadre de la stratégie de Lisbonne et de **faire émerger des éléments constitutifs d'identités européennes d'entreprises**.

On peut tout d'abord s'interroger sur le modèle d'entreprise souhaitable pour l'Europe. Le modèle économique et social européen en cours de construction doit-il se calquer sur un modèle anglo-saxon de maximisation de la valeur pour les actionnaires (modèle « shareholder »), ou peut-on créer un modèle européen qui favorise la création de la valeur pour la société dans une optique de développement durable (modèle « stakeholder » qui associe les « parties prenantes » de l'entreprise à sa gouvernance)? Quelle responsabilité sociale et environnementale pour les entreprises européennes ?

Ensuite, la politique de l'Union européenne en matière d'entreprises est-elle suffisante au regard des objectifs de Lisbonne ? La réalisation des objectifs de Lisbonne passe par des

Programme du colloque

• **9 h 30 - 12 h 30** : Pour des services d'intérêt général européens.

Table ronde animée par Philippe Herzog, député européen, président de Confrontations Europe.

Avec Jean-Paul Bailly, président de La Poste ; Louis Gallois, président de la SNCF ; Dieter Helm, professeur d'économie à Oxford ; Anne Houtman, chef de cabinet adjoint de Romano Prodi, Commission européenne ; Werner Langen, député européen ; Noëlle Lenoir, ministre déléguée aux Affaires européennes ; Francis Mayer, directeur général de la CDC ; Jaroslaw Pietras, sous-secrétaire d'Etat de Pologne au comité d'intégration européenne ; Yves Thibault de Silguy, délégué général de Suez ; Bernard Thibault, secrétaire général de la CGT.

• **14 h - 16 h 30** : Pour des identités européennes d'entreprises.

Table ronde animée par Jean-Pierre Jouyet, directeur du Trésor.

Avec John Armour, professeur de droit à Cambridge ; Jean-Louis Beffa, PDG de St-Gobain ; Jacques Champeaux, secrétaire général de France Télécom ; Elie Cohen, directeur de recherche au CNRS ; Peter Clapman, vice-président de TIAA-CREF ; Marcel Grignard, secrétaire général de la FGMM-CFDT ; Hans-Werner Müller, secrétaire général de l'UEAPME ; David Wright, directeur des marchés financiers, DG Marché intérieur, Commission européenne.

• **16 h 30 - 17 h** : Clôture. Francis Mer, ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie.

Renseignements complémentaires : www.confrontations.org

capacités d'innovation accrues, d'un renforcement de la compétitivité des entreprises et du développement d'une économie de la connaissance. Les PME, les entreprises publiques, mixtes ou de l'économie sociale vont donc être appelées à jouer un rôle essentiel dans les années à venir. La politique de l'Union européenne ne prend pas bien en compte cette diversité. Ne faut-il pas reconnaître et favoriser celle-ci et développer des outils propres à assurer leur développement ?

Par ailleurs, ne conviendrait-il pas de réfléchir à des modes de flexibilité propres aux entreprises européennes associant mobilité d'un côté et sécurité des parcours

professionnels pour les salariés de l'autre ? Enfin, quel rôle l'Europe doit-elle jouer dans les réponses aux défis post-Enron ?

Autant de questions que le colloque du 6 juin, qui se déroulera à Bercy, devrait contribuer à éclaircir. ■

Pierre-David Labani

(1) Le rapport Winter (novembre 2002), commandé par la Commission européenne, propose un plan d'action pour moderniser le droit des sociétés. Ses options méritent d'être discutées.

Une version plus complète de ce texte est disponible sur www.confrontations.org

Pour des services d'intérêt général européens



On constate aujourd'hui un grand retard dans la réalisation de la stratégie de Lisbonne visant à faire de l'économie européenne la plus compétitive et la plus dynamique du monde. Nous pensons qu'une des raisons majeures est le manque de fondations communes. Il y a besoin d'une perspective positive et commune pour les services d'intérêt général (SIG) à l'échelle européenne. C'est l'enjeu du **rapport de Philippe Herzog** pour le Parlement européen, relatif au Livre vert que publie la Commission européenne sur l'avenir des SIG dans l'Union européenne.

Source de compétitivité, la fabrication du marché intérieur appelle aussi une solidarité. Or, si elle oblige à modifier sensiblement les systèmes nationaux de SIG, les cultures et les intérêts nationaux divisent encore les États membres. Des préoccupations s'expriment, particulièrement en France. Pour y répondre, il faut faire l'effort

de rapprocher les points de vue, d'élaborer une notion commune de SIG et un plan d'action. Dès lors, quels objectifs partager ? Comment réguler efficacement et de façon durable des réseaux de SIG ? Comment résoudre les problèmes de financement, en particulier avec des partenariats public-privé ?

Ce dossier ouvre le débat avec les contributions d'**André Ferron**, chargé du dossier à Confrontations Europe, **Anne Houtman**, chef de cabinet adjoint de Romano Prodi, président de la Commission européenne, **Bernard Marx**, économiste à Confrontations Europe, **Matthew Parish**, avocat à Londres, **Alain Pithon**, administrateur civil, **Stéphane Rodrigues**, avocat aux barreaux de Paris et de Bruxelles, **Joëlle Toledano**, directrice de la régulation européenne et nationale à La Poste et **Wolfgang Kowalsky**, chargé du dossier SIG à la CES (Confédération européenne des syndicats).

Coordination : Catherine Véglio avec Pierre-David Labani - Photos : Bertrand de Lafargue

Pourquoi un Livre vert sur les services d'intérêt général ?

La Commission européenne publie son Livre vert sur les SIG. « Confusion sémantique », « confusion des rôles »... si le débat sur les services publics n'est pas nouveau, il mérite d'être approfondi et clarifié, souligne Anne Houtman, chef de cabinet adjoint de Romano Prodi, président de la Commission.

Pour les uns, la libéralisation entamée en Europe est synonyme de menace pour le service public, pour les autres, la défense du service public est synonyme d'entrave aux progrès de la libéralisation. La politique suivie depuis près de vingt ans en Europe dans les grands secteurs en réseau ne correspond ni à l'une ni à l'autre de ces approches. Elle est celle d'une libéralisation dite « contrôlée », parce qu'elle est progressive et associe étroitement l'ouverture à la concurrence au maintien d'exigences de service public ambitieuses. Cette approche est au cœur du modèle de société européen. Elle met en harmonie les objectifs d'efficacité et de solidarité, les instruments de marché et ceux de la cohésion. De nombreuses incompréhensions subsistent néanmoins. Et elles doivent être clarifiées. Elles sont en partie dues à une confusion sémantique. La notion de « service public » n'est pas limitée à des activités d'administrations ou d'entreprises publiques. Le régime de propriété du fournisseur de service est indifférent et les textes européens parlent plus volontiers de « services d'intérêt général ». Dans la politique communautaire, la défense du service public ne consiste pas en la protection de catégories de travailleurs ou d'opérateurs particuliers. Elle vise le droit fondamental de tous les citoyens (le « public ») à bénéficier de l'accès à des services de qualité à un prix abordable. Et ceci, quels que soient leur situation socio-économique, leur lieu d'habitation, qu'ils soient citoyens européens d'aujourd'hui ou de demain. Le vrai débat devrait porter sur la définition et la mise en œuvre des instruments les mieux adaptés pour faire de ce droit une réalité. Les incompréhensions ont aussi pour origine une confusion des rôles. Cette confu-

sion permet souvent aux uns de justifier leur simple absence de volonté politique et aux autres, les citoyens, elle donne parfois l'impression d'un déséquilibre entre l'action communautaire en matière de concurrence et de marché intérieur et son action en faveur de la cohésion sociale et territoriale. La répartition des compétences entre les niveaux communautaire, national et régional ou local a une (bonne) logique et elle doit être clarifiée. Ensuite, chacun doit prendre ses responsabilités et agir dans la transparence.

Du principe de subsidiarité

Le principe communautaire de base est celui de la subsidiarité. En dehors de ses compétences exclusives, l'action commu-

nautaire ne se justifie que si elle apporte une valeur ajoutée par rapport à celle des États membres agissant chacun de leur côté. Ainsi par exemple, assurer une concurrence efficace et équitable dans une activité comme le transport aérien qui dépasse clairement les frontières d'un seul État membre, relève naturellement des compétences communautaires. Choisir de maintenir et, si nécessaire, de financer une desserte régulière de telle zone isolée d'un État membre est par contre une responsabilité de cet État membre qui a toute liberté pour ce faire. Le traité ne fait qu'exiger la transparence, élément démocratique essentiel, et l'absence de discrimination et de toute restriction de concurrence qui serait disproportionnée pour atteindre les objectifs d'intérêt général. De telles restrictions entraîneraient par ailleurs des coûts supplémentaires inutiles à charge de la collectivité, à travers les tarifs ou indirectement à travers le système fiscal.

Le débat sur les services publics n'est pas nouveau. Au niveau européen, comme le montre le traité de Rome, il s'est posé dès le départ comme une question dans le cadre de l'élaboration des règles de concurrence à appliquer dans le « marché commun » et plus particulièrement des règles en matière de monopoles publics, qui étaient le mode d'organisation quasi général de ces services il y a cinquante ans. Les progrès de l'intégration européenne ont permis de démanteler de nombreuses barrières qui limitaient le choix des utilisateurs de services et les possibilités de développement des opérateurs. L'ouverture s'est faite secteur par secteur, en commençant par les télécommunications. Une première réflexion horizontale a eu lieu au niveau européen en 1996.

L'insertion d'un nouvel article (article 16) sur les services d'intérêt général dans le traité adopté à Amsterdam et l'adoption de la Charte européenne de droits fondamentaux suggèrent d'approfondir cette réflexion sur la base d'un large débat public. C'est ce que la Commission ambitionne de faire en lançant ce mois de mai son Livre vert sur les services d'intérêt général. ■

Anne Houtman

Le Livre vert sur les SIG

Comme tous les « Livre vert » de la Commission, celui sur les « services d'intérêt général » vise à ouvrir un débat européen à la demande des Conseils européens de Nice, de Laeken et de Barcelone concernant une « directive-cadre » pour les services d'intérêt général. Sa démarche est juste : avant de proposer une directive-cadre il faut s'entendre sur son contenu.

Quatre questions principales sont abordées :

- Pour l'instant les SIG sont de compétence nationale, s'il doit y avoir intervention communautaire jusqu'où doit-elle aller, compte tenu du principe de subsidiarité ?
- D'ores et déjà un certain nombre de principes ont été élaborés au gré des directives sectorielles et des communications de la commission, quels principes doit-on considérer comme communs dans l'Union et inscrire dans une directive-cadre ?
- Quelle bonne gouvernance promouvoir (organisation, régulation, financement et évaluation) de façon à assurer en même temps une meilleure compétitivité de l'économie européenne et un accès équitable de tous à des services efficaces de qualité ?
- Quelles mesures prendre pour articuler de façon claire et cohérente des objectifs de SIG de haute qualité et l'application rigoureuse des règles de la concurrence et du marché intérieur ?

Le Livre vert traite en outre des aspects de la politique extérieure, commerciale et de développement concernant les SIG.

A. F.

A la recherche d'une définition objective commune du SI(E)G*

La réussite de la stratégie de Lisbonne pour la croissance et la compétitivité réclame le développement des SIG. Or les traités ne reconnaissent les SIG qu'en « creux », comme toute mission qu'un opérateur privé n'assumerait pas. Un premier pas utile serait d'aller vers une notion commune de SIG au niveau communautaire et d'en clarifier les contours. L'analyse ⁽¹⁾ de Stéphane Rodrigues, avocat aux barreaux de Paris et de Bruxelles et maître de conférences à l'université Paris I (Panthéon-Sorbonne).

Comme on a pu le dire de la notion d'intérêt général, ne doit-on pas se résoudre à affirmer que la notion de service public ne se définit pas, mais se constate ? La publication par la Commission européenne d'un Livre vert sur les services d'intérêt général (SIG) est pourtant l'occasion de s'interroger sur l'existence ou non d'une définition objective commune du SIG, version communautaire du « service public à la française ».

Le Traité CE ne connaît que deux références explicites sur ce thème : d'une part, l'article 73 énonce que « sont compatibles avec le (...) traité, les aides qui répondent aux besoins de la coordination des transports ou qui correspondent au remboursement de certaines servitudes inhérentes à la notion de service public » ; et, d'autre part, l'article 86-2 parle de « services d'intérêt économique général » (SIEG), dans le contexte plus large de l'application des règles du traité, notamment celles de la concurrence et du marché intérieur, lorsqu'une entreprise en charge de la gestion d'un tel service peut bénéficier d'un aménagement de ces règles pour mener à bien la mission correspondante. Quant à la notion de services d'intérêt général, absente des traités, c'est la Commission qui semble l'avoir introduite dans les débats lors de la publication de sa première communication relative à ce thème, en septembre 1996 ⁽²⁾. En application de l'article 73 CE, le règlement n° 1191/69 du Conseil du 26 juin 1969, tel que modifié, « relatif à l'action des États membres en matière d'obligations inhérentes à



A noter : Audition publique « Une perspective positive pour l'avenir des SIG en Europe » introduite par Philippe Herzog, avec des experts, des économistes et des représentants de la société civile. Le 11 juin 2003, au Parlement européen à Bruxelles (de 9 h 30 à 12 h 30). S'inscrire impérativement avant le 4 juin (renseignements sur www.confrontations.org).

la notion de service public dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable », énonce dans son premier considérant (version 1991) que « l'intérêt public spécifique des services de transport peut justifier que la notion de service public s'applique dans ce domaine », à travers l'imposition aux opérateurs du secteur d'obligations particulières que, s'ils devaient considérer leur propre intérêt commercial, ils n'assumeraient pas ou pas dans la même mesure ni dans les mêmes conditions. Ces obligations sont alors précisées dans un contrat dit de service public dont l'objectif premier est de garantir un service de transport « suffisant », compte tenu de facteurs sociaux, environnementaux ou de cohésion territoriale. Derrière le concept d'obligation inhérente à la notion de service public, le droit communautaire se positionne en fait en fonction de l'intérêt général. Il convient toutefois de reconnaître qu'une telle indication demeure encore insuffisante pour arrêter une seule définition communautaire du SIG.

Notion de SIEG et concurrence

La Commission définit les SIEG comme « les activités de service marchand remplissant

des missions d'intérêt général et soumises de ce fait par les États membres à des obligations spécifiques de service public », notamment les services en réseaux de transport, d'énergie et de communication. Cette approche assimilant SIEG et service public marchand correspond à la logique de l'article 86-2 qui s'applique aux seules activités économiques. Dès lors, le droit communautaire élimine de la sphère économique deux catégories d'activités : les activités présentant un caractère exclusivement social et celles qui sont l'expression de la puissance publique. Mais la Commission ou la Cour de justice semblent aussi vouloir parfois conditionner la qualification économique d'une activité à la question de savoir si cette activité est « susceptible d'être exercée, du moins en principe, par une entreprise privée et dans un but lucratif ». Une telle démarche peut s'avérer dangereuse car trop imprécise : où cesse la qualification économique lorsque dans une certaine mesure toute activité peut être assumée, dans l'absolu, par le secteur privé ? Et comment apprécier la spécificité d'une activité susceptible d'être qualifiée d'intérêt économique général ? Il n'est pas étonnant

* Services d'intérêt (économique) général.

Les quatre catégories de SIG proposées par le rapport Herzog*

DÉFINITIONS

REMARQUES

SIG fondamentaux non-marchands

Les SIG les plus fondamentaux pour la personne et pour l'inclusion sociale (éducation, santé, accès au marché du travail), historiquement organisés par l'État-nation sur des valeurs non marchandes de partage et d'universalité. Ils peuvent être ouverts à des prestations privées et à des relations mixtes.

Ils doivent respecter la non-discrimination nationale et la libre circulation. Toute harmonisation est exclue, l'Union ne peut mener que des actions complémentaires d'appui à celles des États membres [déjà des bases juridiques pour l'éducation (article 149) et la santé (152)].

SIG pour l'accès aux biens communs naturels ou immatériels

Les SIG qui rendent accessibles des biens communs naturels ou immatériels (environnement, information), partagés, non destructibles ou à régénérer. Ils sont souvent largement mixtes (la relation public-privé est forte).

Des bases juridiques existent pour l'environnement, mais pas pour l'information. Des éléments de politique de concurrence spécifique existent (concentrations limitées pour le pluralisme des médias) mais très partiels et les quelques outils socio-économiques communs sont très insuffisants. C'est tout un champ nouveau à développer.

SIG de proximité

Les services à la personne reposant sur une organisation de proximité, une relation durable adaptée aux besoins individuels. Ils peuvent être publics, privés, ou en partenariat.

Il faut écarter la menace d'uniformisation européenne des modes de gestion. Pas d'obligation de délégation de service public mais droit à l'autoproduction : fourniture par des entreprises locales à condition de ne pas porter la concurrence ailleurs.

SIEG de grands réseaux

Les SIEG fournis sur la base de grandes infrastructures de réseaux comme l'énergie, les transports, les télécommunications, la poste. Souvent les infrastructures sont en situation de « monopole naturel », des systèmes non marchands de sécurité sont nécessaires, et les prestations de service peuvent être privées ou publiques.

Ils relèvent du marché intérieur mais s'agissant de biens publics, une régulation spécifique est indispensable, les règles de la concurrence doivent être adaptées et des solidarités organisées. L'Union européenne ne doit pas se limiter à la concurrence mais :

- reconnaître la nécessité de l'intervention publique pour bâtir les réseaux ;
- créer un socle commun de garanties ;
- développer les biens publics à l'échelle européenne.

dès lors que le critère répartiteur soit de nouveau celui de l'intérêt général.

Or, l'approche de l'intérêt général est à la fois objective et subjective pour le juriste communautaire. Elle est objective lorsqu'il s'agit de savoir si l'activité en question bénéficie ou non directement à la collectivité. Elle devient plus subjective lorsqu'il s'agit de déterminer si l'entreprise aurait assumé l'activité susceptible d'être qualifiée d'intérêt économique général si elle n'avait considéré que son propre intérêt commercial. C'est pourquoi la Cour s'attache à définir aussi concrètement que possible le contenu de l'intérêt économique général à travers les obligations ou les charges qui sont imposées par les pouvoirs publics à l'entreprise chargée de la gestion du service. L'arrêt de référence rendu dans l'affaire « Corbeau » de 1993 identifie ainsi l'essentiel du SIEG dans le fait qu'il doit être assuré « au profit de tous les usagers, sur l'ensemble du territoire de l'État membre concerné, à des tarifs uniformes et à des conditions de qualité similaires, sans égard aux situations particulières et au degré de rentabilité économique de chaque opération individuelle »⁽³⁾. Dans cet esprit, le champ des sujétions imposées par l'autorité publique est ouvert : il peut ainsi s'agir d'exigences de santé publique, de contraintes environnementales ou d'aménagement du territoire.

L'approche fonctionnelle du SIEG

Ces précisions sont-elles suffisantes pour tracer une ligne rigoureuse entre les activités marchandes que seraient les SIEG et les activités non marchandes auxquelles correspondraient les SIG ? La réponse n'est pas certaine, et la confusion sera toujours possible en présence d'une entreprise exerçant à la fois des activités économiques et non économiques. L'accent doit-il alors être mis sur le but de l'activité, c'est-à-dire selon que l'activité est exercée ou non en vue d'un intérêt public ?

Quoiqu'il en soit, le droit communautaire privilégie une approche fonctionnelle du SIEG, en insistant davantage sur les conséquences attachées au régime qu'à la notion elle-même. Sa conception du service public se veut objective, en ce sens qu'elle exclut que les États membres puissent prétendre ériger subjectivement n'importe quelle activité en SIEG. Ce faisant, une telle démarche répond à l'esprit et à la lettre de l'article 16 CE qui place les SIEG parmi

les valeurs communes de l'UE et qui confie la responsabilité de leur bon fonctionnement entre les mains tant des États membres que de la Communauté européenne. Quand on sait par ailleurs, que conformément à la déclaration interprétative de l'article 16 annexée au traité d'Amsterdam, les principes de fonctionnement des SIEG sont ceux de l'égalité de traitement, de la qualité et de la continuité, tels que la jurisprudence administrative française les a dégagés dans sa théorie du service public, il n'est pas déraisonnable de penser que la notion française puisse suffire à définir celle de

SIEG comme étant toute activité assurée ou contrôlée par une autorité publique en vue de l'intérêt général, lequel est encore aujourd'hui enfermé dans des limites nationales mais qui, demain, devrait pouvoir revêtir une dimension européenne. ■

Stéphane Rodrigues

(1) Le présent article fera l'objet d'une version plus approfondie et plus détaillée dans ses références dans le prochain numéro semestriel de l'Option n° 18, consacré au thème des SIG, publié en juin 2003.

(2) COM (96) 443 du 11/9/1996.

(3) Arrêt de la CJCE du 19 mai 1993, affaire C-320/91.

* Commission économique et monétaire du Parlement européen, document de travail, 11.03.2003. PE 323.139, www.europarl.eu.int

GESTION DES SERVICES URBAINS

Les villes défendent la « libre administration communale »

Les collectivités locales et territoriales jouent un grand rôle partout en Europe dans la définition et l'organisation des services publics. Elles expriment de fortes préoccupations à ce sujet et se montrent très actives dans le cadre du débat actuel. Eurocities, association européenne des grandes villes, organisait les 3 et 4 avril derniers une conférence à Leipzig, à laquelle a participé Philippe Herzog.

Les villes s'inquiètent de la tendance générale en Europe à la libéralisation et à la privatisation. Des textes « sectoriels », au nom des aides d'État et de la bonne utilisation de l'argent public, privilégient systématiquement les délégations de service public avec appels d'offres. D'autres textes, « horizontaux », comme ceux concernant les marchés publics, tendent à contraindre les collectivités locales à passer par des appels d'offres pour attribuer les services d'intérêt général à partir du moment où elles interviennent dans le champ économique pour le service public. Cette tendance heurte particulièrement les villes allemandes qui organisent principalement leurs activités de service public à travers des « Stadtwerke » (entreprises communales proches de nos SEM). Elles craignent d'être dans un rapport de force inégal face aux grands groupes comme Suez ou Vivendi mais en même temps leurs difficultés financières aigües les poussent à privatiser leurs entreprises souvent dans des conditions catastrophiques.

La défense du principe de « libre administration communale », plus ou moins développé à travers l'Europe (très fort en Allemagne, il l'est beaucoup moins au Royaume-Uni où les villes sont faibles et soumises au pouvoir central) est le point de convergence des villes d'Europe, qui ne souhaitent pas que l'Union Européenne étende sa compétence aux modes de gestion des services urbains.



Les revendications

Les villes et les régions s'accordent sur trois principes communs et proposent de les promouvoir dans les textes constitutionnels ou législatifs. Tout d'abord faire reconnaître et protéger leur autonomie d'action : le libre choix de mettre ou pas en concession et l'exonération des règles du marché unique y compris celles concernant les aides d'État lorsque le service est géré en régie ou en SEM sur le territoire local. Elles s'estiment seules compétentes pour définir et mesurer la qualité et les performances de leurs services urbains et ne veulent pas d'une définition et d'un contrôle « bureaucratique bruxellois » de celles-ci. Elles reconnaissent cependant la nécessité d'un processus d'échange de bonnes pratiques et d'évaluation au niveau communautaire et proposent à cet effet une méthode ouverte de coordination (MOC) analogue à celle des politiques pour l'emploi. Enfin, elles mettent en avant l'enjeu démocratique. Les assemblées communales élues, responsables devant les citoyens pour la définition, l'organisation et l'efficacité des services locaux sont une base incontournable de toute

démocratie en Europe. Hormis la méthode ouverte de coordination qui peut être appliquée avec une directive-cadre, les autres propositions nécessitent une modification des Traités.

Trois orientations

Il faut faire vivre le principe de subsidiarité de façon dynamique, ce qui implique décentralisation mais aussi solidarité. Décentralisation, car c'est aux autorités locales et régionales d'assumer le choix du mode d'administration des services essentiels devant leur population locale qui seule peut les sanctionner. Solidarité entre villes riches et villes pauvres. Cette solidarité est d'abord de responsabilité nationale mais cela n'empêche pas l'Union européenne d'appuyer ces efforts par les fonds structurels et en les consultant ou en leur donnant un rôle complémentaire.

Ceci conduit Confrontations Europe à retenir trois orientations :

- L'Union européenne doit reconnaître le droit aux collectivités locales de fournir un SIG par une entreprise locale à condition qu'elle ne porte pas la concurrence dans autre pays membre.
- Instituer une méthode ouverte de coordination permettrait les échanges de bonnes pratiques, l'évaluation comparative, voire la recherche de lignes directrices communes ou même des actions communautaires si cela est jugé nécessaire concernant les SIG.
- A ces deux orientations qui reprennent celles des intéressés, nous pensons nécessaire d'en ajouter une troisième : un droit positif de la concession ou plus largement du partenariat public-privé. Cela permettrait de mieux sécuriser la gestion des collectivités en cas de cogestion avec des entreprises privées qui sont souvent beaucoup plus puissantes qu'elles.

Ce droit positif viserait à fixer des règles de partage des responsabilités, des risques, des coûts et bénéfices permettant de rééquilibrer les asymétries entre le concessionnaire privé et le concédant public. ■

Synthèse : André Ferron

La leçon anglaise

Nulle part au monde n'a été entreprise une réforme d'un système ferroviaire ainsi poussée qu'au Royaume-Uni ⁽¹⁾. À la veille d'une nouvelle étape du marché unique des transports ferroviaires en Europe, quelle leçon tirer de cette expérience britannique ?

Les événements tragiques de Hatfield du 17 octobre 2000 ont mis en lumière la vétusté du matériel utilisé et les carences de Railtrack. Cela a brutalement remis en cause l'idée principale promue par la réforme Thatcher-Major (lire l'encadré) : un système ferroviaire fonctionnant sans fonds et sans responsabilité publique directe. Avec Tony Blair, l'État a fait un véritable retour en force au plan financier comme au plan stratégique.

En 2000 un plan de 79 milliards d'euros jusqu'à 2010 est annoncé, l'État y contribuant à hauteur d'un tiers, le reste étant pris en charge par le secteur privé. Il s'agit non seulement de rénover les voies, mais aussi d'améliorer les systèmes de sécurité et de contrôler de circulation des trains et de résorber les goulets d'étranglement pour accroître le trafic. Cet effort financier de l'État (2,5 fois plus important qu'en France) témoigne d'un réinvestissement stratégique clair de l'État britannique dans l'avenir du chemin de fer.

Quatre mois après Hatfield, la « Strategic Rail Authority » (SRA), organisme d'État chargé de définir une vision d'ensemble pour le système ferroviaire, est créée. Elle planifie et pilote elle-

La réforme Thatcher-Major (1993-96)

L'ancienne entreprise intégrée British Rail a été éclatée en près de cent unités. L'infrastructure a été séparée de l'exploitation et confiée à Railtrack qui elle-même sous-traite l'entretien à d'autres sociétés. L'exploitation du transport a connu une triple fragmentation : séparation de l'activité voyageurs de celle du fret, éclatement du transport voyageurs en vingt cinq « franchises » géographiques et celui du fret en plusieurs unités, séparation du transport de la propriété du matériel roulant confié à trois entités séparées (ROSCO).

Mais dans ce système très « dé-intégré » la concurrence reste limitée à une concurrence « pour le marché » avec des appels d'offres pour l'attribution des franchises (à des TOC, compagnies de transport). La concurrence sur le marché est faible (peu de lignes avec plusieurs opérateurs). La privatisation s'est faite par cession définitive ou à durée limitée pour les « franchises » de transport ; la plus spectaculaire est celle de Railtrack en 1996 : un réel succès populaire attirant plus de deux millions d'actionnaires individuels.

Quatre régulateurs ont été mis en place : l'ORR est chargé de la régulation économique du système et contrôle particulièrement Railtrack. Il délivre les licences d'exploitation mais c'est une autre agence, l'OPRAF qui est responsable de l'attribution des franchises ; s'ajoutent le HMRI département spécialisé de l'Agence de la Sécurité (HSE) et le RUCC, chargé de la défense des intérêts des usagers.

Cette régulation reste malgré tout très centralisée, les régions ou les grandes agglomérations n'intervenant pas, même pour ce qui concerne les transports urbains et périurbains.

même les travaux de modernisation du réseau. Elle reprend également les attributions de l'OPRAF (responsable de l'attribution des franchises) et certaines de l'ORR (régulateur).

En 2002, Railtrack, qui avait été placé sous tutelle, disparaît au profit de Network Rail, société de statut privé mais sans actionnaires (Company Limited by Guarantee). Il s'agit d'une sorte d'EPIC privé réunissant toutes les parties prenantes

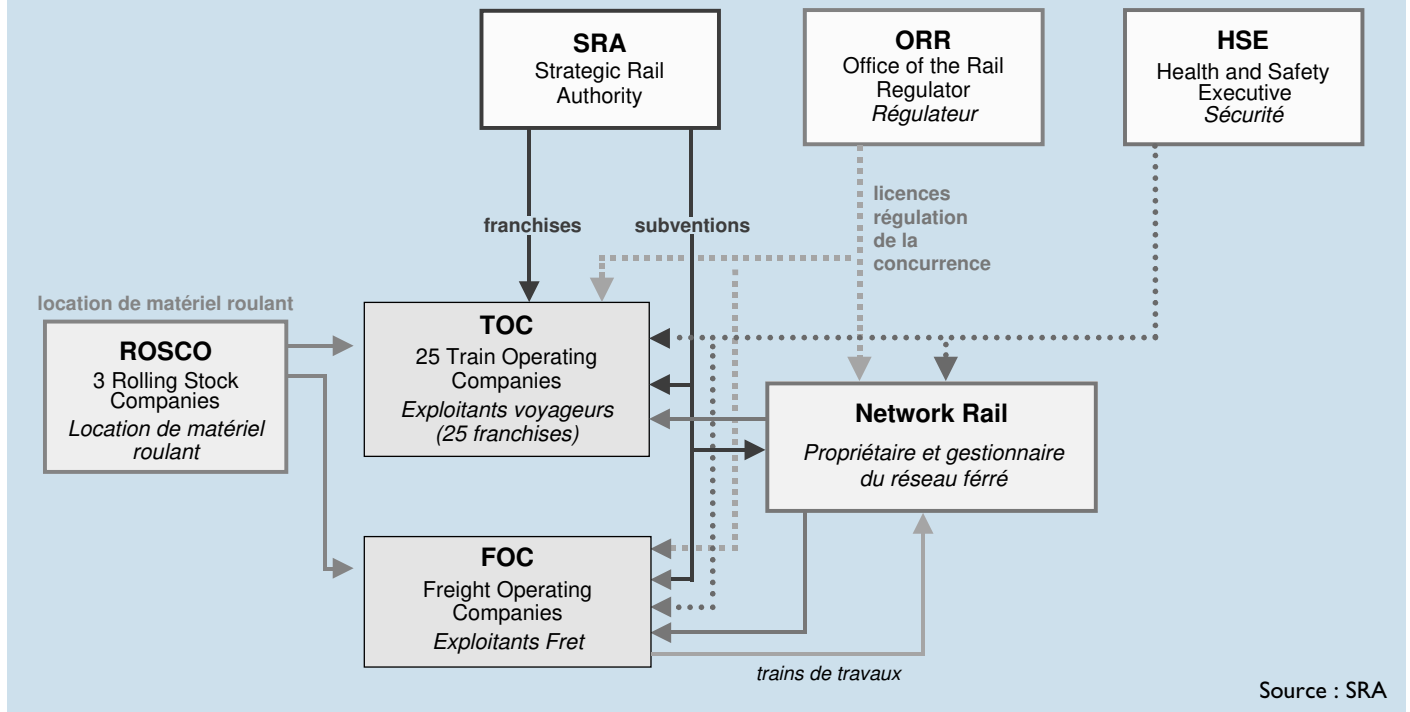
(État, gérants, associations d'usagers, autorités locales..) et dont les bénéfices sont obligatoirement réinvestis dans le réseau. Quant aux anciens actionnaires de Railtrack, ils ont été indemnisés à un cours inférieur à celui de l'introduction en Bourse en 1996.

Après l'accident d'Hatfield, les TOC (compagnies de transport) ont été conservées. Leur performance (fiabilité, régularité) tout en restant en deçà des standards continentaux, a connu une amélioration constante, même si les tarifs restent encore très élevés (50 % de plus que sur le continent).

Le principe des franchises a été confirmé – il a contribué à dynamiser le trafic passager (+ 30 %) et le ▶



La nouvelle organisation du système ferroviaire britannique



fret (+ 52 %) de 1996 à 2002 – et amélioré par l'allongement des durées, la simplification des zones géographiques d'attribution. Ce sont les éléments qui étaient censés ouvrir à la concurrence par ligne et l'excessive « dé-intégration » qui sont remis en cause par le gouvernement britannique. Une remise en cause que le mouvement de concentrations avait lui-même déjà commencé à amorcer. La SRA cherche aujourd'hui à accentuer ce mouvement en réunissant tous les acteurs (TOC, fret, ROSCO,

régulateurs) d'une même région dans des « Virtual Boards ».

Si l'accident de Hatfield a mis à mal les comptes de Railtrack, les réelles difficultés s'avèrent structurelles. Les « compétences ferroviaires » font maintenant défaut, les salaires des conducteurs de train ont doublé, l'éclatement de l'ancien statut unique en une multitude de statuts différents alimente les revendications et la conflictualité dans l'entreprise.

Parallèlement, les demandes de subventions d'équilibre des TOC sont en hausse et s'accompagnent en retour d'un contrôle plus étroit des pouvoirs publics sur les

opérateurs. Une évolution qui pourrait entraîner à terme une désaffection des investisseurs privés pour le chemin de fer. La menace de rebasculer sur le tout public est sous-jacente. La voie de la mixité est étroite. C'est l'enjeu des prochaines années d'expérience du système ferroviaire britannique. ■

André Ferron

(1) A partir de : *Le chemin de fer britannique sur la bonne voie ?* Eric Cinotti, cadre supérieur à la SNCF, Espace 1999, décembre 2002.



« On the private investor principle »

Avocat à Londres, **Matthew Parish** vient de publier un article dans *l'European Law Review*⁽¹⁾ sur la contradiction qu'il met en lumière entre le principe de neutralité inscrit dans le traité de l'UE quant au régime de propriété des entreprises et la législation sur les aides d'État et son interprétation par la CJCE (Cour de justice des communautés européennes).

Ce problème prend toute son acuité dans les secteurs de SIEG. En considérant toute aide publique comme illégale, la politique de l'UE ne revient-elle pas à tourner le dos au principe de neutralité et à pousser de facto aux privatisations ?

Matthew Parish pointe la contradiction qui existe dans les traités entre l'article 87-I qui prohibe toute aide fournie par un État qui menace de fausser la concurrence entre États membres et l'article 295 qui établit que ceux-ci sont libres de choisir leur régime national de propriété (privé, public, économie mixte...). La Commission elle-même reconnaît la contradiction. Mais la CJCE a trouvé une solution pour la contourner : **le principe de l'investisseur privé**. Selon ce principe, l'intervention de l'État est acceptable si dans les mêmes circonstances un investisseur privé avait pu adopter la même conduite. Pour M. Parish, ce principe est absurde car la pluralité des motivations des investisseurs privés ne peut se résumer aux aspects financiers et l'aversion d'un investisseur face aux risques diffère d'un individu à l'autre. Dans ce cadre, comment et pourquoi les États devraient-ils avoir la même conception de l'investissement qu'un investisseur privé ? L'État décide rarement d'investir pour des raisons qui sont les mêmes que celles des investisseurs privés. Quand l'État investit ou prête de l'argent à une entreprise privée, c'est rarement pour « faire de l'argent », mais parce qu'il y a une valeur sociale et économique dans cet investissement qui dépasse celle du marché. Ainsi, le principe de l'investisseur privé ne peut être un compromis entre les partisans du marché et ceux de l'économie mixte, puisque qu'il demande à l'État de faire ce que le marché lui dicte de faire alors que

la raison d'être de l'économie mixte est précisément de faire intervenir l'État pour réduire les excès du marché.

De fait, la Commission a dû abandonner ces critères subjectifs et commencer à chercher des critères objectifs pour définir si une activité économique d'État peut ou non être exercée sans contrôle communautaire. Elle avance de tels critères dans sa communication sur les aides d'État et le capital risque de 2001 ainsi que celle sur les dotations en capital de 1984. Ce qui prouve que le test de l'investisseur privé peut être remplacé par des tests individuels qui correspondent aux particularités des différentes formes d'investissement de l'État.

Le test du « State behaviour »

A cette méthode, Parish propose d'ajouter une réforme du système de notifications des aides d'État pour mettre fin aux décisions aléatoires de la Commission. Ainsi, toute aide serait notifiée, mais la Commission vérifierait seulement qu'elle est compatible avec les objectifs de la Communauté. L'investigation n'aurait lieu qu'en cas de distorsion sérieuse du marché commun.

Finalement, le nœud du problème, explique Matthew Parish, est que la Cour de justice européenne traite de plus en plus les entreprises publiques sous l'angle de la législation sur les aides État.

On confond action de l'État et utilisation de ses ressources. Ainsi, à cause du principe de l'investisseur privé, une banque commerciale sera soumise à l'examen de la Commission pour la structure de son capital et non pour ce qu'elle fait ou de la façon dont elle est gérée. On passe ainsi d'une régulation des aides aux activités publiques à une régulation des aides par les opérateurs publics. Le principe de neutralité inscrit à l'article 295 n'a donc plus de sens.

D'après Parish, les autorités européennes devraient considérer que les entreprises

publiques ne font pas partie de l'État et que seules certaines de leurs activités sont attribuables à l'État (test du « State behaviour »). Les activités courantes de l'entreprise publique tomberaient sous la législation des aides d'État seulement quand elles sont utilisées par l'État comme un instrument de sa politique. Finalement la



question que la Cour de justice doit résoudre, au cas par cas, est : quel est le périmètre d'activité de l'État ?

L'UE a raison de contrôler l'intervention économique unilatérale de l'État, insiste Parish, mais il faut le faire avec des critères plus objectifs que le principe de l'investisseur privé, et éliminer la dérive qui pousse les autorités de la concurrence à prendre des décisions arbitraires. ■

Synthèse : **Nathalie Lhayani**

(1) N° 28, février 2003.

JURISPRUDENCE SUR LES AIDES D'ÉTAT

Comment sortir des incertitudes actuelles ?

Alain Pithon, administrateur civil*, fait le point sur les pistes qui se dessinent pour dépasser les contradictions de la jurisprudence de la CJCE (Cour de justice des communautés européennes).

La jurisprudence *Ferring*⁽¹⁾ qui traduisait déjà un revirement par rapport à l'arrêt « FFSA »⁽²⁾ est potentiellement remise en cause dans trois affaires sur lesquelles la Cour de Justice devrait prendre une décision d'ici à l'été. Dans « Altmarm Trans GmbH »⁽³⁾, l'avocat général, M. Léger propose de revenir complètement sur « Ferring » (arrêt critiqué notamment car il priverait d'effet l'article 86-2TCE) et de considérer que le financement des SIEG est une aide d'État qui doit être notifiée à la Commission, tout en soulignant que celle-ci a la possibilité d'adopter un règlement d'exemption par catégorie définissant les conditions dans lesquelles certaines aides en faveur des SIEG seraient compatibles avec le traité. Dans « GEMO SA »⁽⁴⁾, l'avocat général, M. Jacobs suggère une autre approche fondée sur la nature du lien entre le financement accordé et les charges d'intérêt général imposées par l'État. Quand ce lien est direct et manifeste, on applique l'approche *Ferring*. Mais, si le financement public n'apparaît pas comme la stricte contrepartie des charges d'intérêt général précisément définies, il y a aide d'État qu'il faut notifier pour permettre une analyse ad hoc de la Commission. Cette approche – partagée par la Commission – est reprise par l'avocate générale dans l'affaire « Enirisorse SpA »⁽⁵⁾. Il est intéressant de noter que sur les six États membres qui sont intervenus lors de la réouverture de la procédure orale sur Altmarm, trois (France, Allemagne, Espagne) ont plaidé pour « Ferring » et trois (Royaume-Uni, Pays-Bas, Danemark) pour la solution « GEMO ».

Seule la Cour permettra de sortir des contradictions entre ces différentes approches. Quelques pistes semblent cependant se dessiner pour « l'après-Ferring » :

• **L'adoption d'un règlement d'exemption** (sur la base de l'article 89TCE) permettant d'exempter de notification certaines aides aux SIEG – solution suggérée par l'avocat général Léger. La DG Concurrence y serait prête, mais seulement après avoir adopté et testé un encadrement communautaire. Un tel règlement aurait le



mérite de la simplicité, tout en redonnant aux États membres un minimum de sécurité juridique. Toute la difficulté de l'exercice (qui est très largement dans les mains de la Commission, les États – au demeurant divisés – n'ayant qu'un rôle consultatif) réside précisément dans le champ de l'exemption (avec une liste des activités couvertes ou exclues ?) et ses conditions (définition et sélection du SIEG, durée de la compensation...). En outre, quid de l'articulation avec une éventuelle directive-cadre ?

• **L'intérêt de la Commission elle-même.** Il est a priori surprenant de compter sur l'auto-régulation de la Commission, alors qu'elle ne peut que souhaiter conserver dans un domaine essentiel les pouvoirs qu'elle tire du traité et qu'elle a fortement étendus au fil de ses décisions, et continuer à s'en servir comme levier pour mener à bien la libé-

ralisation de certains secteurs. Mais, elle devra aussi davantage tenir compte des risques d'engorgement, avec l'élargissement, et de contestation de son action, avec le rôle croissant du juge. Le souhait du commissaire Monti d'introduire un test d'impact économique permettant de cibler les aides les plus dommageables pour la concurrence répond partiellement à ces préoccupations. Il permettrait, dans certains cas, d'éviter que la Commission ne s'attarde sur les financements de SIEG sans réel impact concurrentiel. Il serait également possible d'explorer davantage la possibilité de demander l'approbation de régimes de compensation pour le financement des services publics, évitant ainsi les notifications individuelles. A titre accessoire, une augmentation du seuil de *minimis* pourrait être une solution pour les « petites » aides.

• **Une nouvelle évolution jurisprudentielle.** Pourrait-on imaginer, à l'occasion d'une nouvelle affaire, que la Cour admette, compte tenu des articles 86-2 et 16 du traité, la conception « nette » de l'aide⁽⁶⁾ pour les services publics, ou qu'elle applique la notion d'investisseur avisé (lire l'article p. 19) à certains SIEG (ce qui pourrait toutefois être à double tranchant) ?

Alain Pithon

* Les propos développés dans cet article n'engagent que son auteur.

(1) Cas C-53/00, arrêt CJCE du 22/11/2001. Cette jurisprudence admettait qu'un dégrèvement fiscal ne faisant que compenser les charges résultant d'une mission de service public ne constituait pas une aide d'État au sens du Traité.

(2) Cas T-106/95, arrêt TPI du 27/2/1997.

(3) Cas C-280/00.

(4) Cas C-126/01.

(5) Cas C-34 à 38/01.

(6) Selon la jurisprudence *Ferring*, ne constituerait une aide d'État susceptible de fausser la concurrence que la partie de cette aide dépassant les charges de service public. L'aide totale versée correspond à une « conception brute » de l'aide.

Pour une transparence des coûts

En matière de calcul des coûts d'une mission d'intérêt général, les règles du jeu ne sont pas claires ni acceptées par tous les acteurs. Une réelle expertise est nécessaire au niveau européen. Les explications et l'analyse de Joëlle Toledano, directrice de la régulation européenne et nationale à La Poste.

L'attention des observateurs spécialisés a été attirée ces derniers temps par le débat juridique concernant le contrôle des aides d'État auquel participent les plus hauts magistrats communautaires à Luxembourg. Les termes et enjeux de cette question sont certes techniques mais également très politiques (cf. article p. 20). Le fait même de qualifier systématiquement d'aide d'État tout financement reçu en contrepartie d'une mission d'intérêt général, et de le soumettre à un contrôle *a priori* de la Commission confirmerait le caractère exceptionnel des SIEG, au regard du droit communautaire. Ce n'est toutefois pas le seul sujet d'incertitude juridique pour les SIEG.

Les méthodes d'évaluation des coûts sont pour l'instant un peu moins médiatisées. Pourtant, elles donnent lieu à des contentieux très significatifs devant le Tribunal de première instance (TPI) et la Cour de justice des communautés européennes (CJCE). Voici l'exemple d'un des deux recours introduits par la poste allemande (Deutsche Post AG) l'été dernier devant le TPI contre des décisions de la Commission européenne.

DPAG tarifait à perte l'expédition de colis par les entreprises. Selon la Commission ce déficit ne serait pas imputable à une mission d'intérêt général mais à une politique de prix délibérément anticoncurrentielle⁽¹⁾. Qualifié d'aide d'État, ce financement illégal doit donc être remboursé à l'État allemand. DPAG conteste dans son recours le mode de calcul des coûts retenu par la Commission pour calculer le niveau des pertes. La Poste allemande note que la Commission n'utilisait pas les mêmes coûts quand elle l'avait condamnée un an avant pour avoir pratiqué, sur le même marché et dans une autre affaire, des tarifs d'éviction anticoncurrentiels⁽²⁾. De fait, dans le premier cas la Commission avait démontré que les tarifs en dessous des coûts incrémentaux empêchaient le développement de la concurrence. Dans le second, l'écart entre les tarifs et les « coûts efficaces » mesure le

montant du transfert de ressources qualifié d'aide d'État.

De leur côté, l'État français et La Poste française avaient en 2001 formé un recours contre un arrêt du TPI, lui même annulant une décision de la Commission. Pour la Commission, les tarifs pratiqués par La Poste à l'égard de sa filiale Chronopost couvraient les coûts engendrés par les prestations réalisées et ne constituaient pas une aide d'État. Le TPI avait contesté que la couverture des coûts suffise à démontrer l'absence d'aide d'État et demandait la comparaison avec des prix reflétant des « conditions normales de marché »⁽³⁾. Les récentes conclusions de l'avocat général vont dans le sens des plaignants et proposent de casser l'arrêt du TPI.

Comment calculer les coûts ?

Sans entrer dans le détail des arguments techniques des parties de ces différents contentieux, il faut constater à partir de ces quelques exemples issus du secteur postal que les règles du jeu économique ne sont pas claires ni acceptées par tous les acteurs. Le sujet n'est pas simple et il est également posé avec plus ou moins d'acuité dans tous les secteurs régulés organisés en réseaux, fournissant des prestations variées et soumis à des obligations d'intérêt général⁽⁴⁾. Il n'existe pas de doctrine unique permettant de dire comment calculer les coûts d'une mission d'intérêt général. Il n'existe pas non plus pour ces mêmes entreprises de doctrine unique pour encadrer en toute sécurité juridique les tarifs d'une prestation qu'il s'agirait de facturer à une filiale. L'origine de cette difficulté se trouve en partie dans l'organisation productive de ces entreprises. Elles fournissent simultanément une multiplicité de produits différents en partageant une infrastructure commune avec des coûts fixes importants. Ces produits ont entre eux des synergies et des interdépendances de production fortes. L'allocation des coûts aux différents produits nécessite parfois de s'appuyer sur des modèles économiques complexes. C'est le cas quand on calcule dans les télécommunications les fameux « CMILT »⁽⁵⁾. À cette première difficulté, liée aux caractéristiques propres de ces secteurs, vient s'ajouter une deuxième difficulté. Il n'existe pas, dans l'absolu, une réponse unique à la question : quel est le coût ? Pour un économiste, il n'est pas absurde, loin s'en faut, d'utiliser différents coûts (coût marginal, coût économisé...) selon le problème posé.

Pour une expertise européenne

L'utilisation de méthodes distinctes pour calculer des coûts qui renvoient à des pré-occupations différentes est indispensable. Par contre, il n'est pas normal d'ignorer la méthode utilisée par les autorités en charge du respect des règles de concurrence pour évaluer tel ou tel comportement susceptible d'être qualifié d'anticoncurrentiel. Il est possible de changer de méthode en fonction de la pratique étudiée et de l'objectif visé. C'est même parfois souhaitable. Encore faut-il savoir ce qui est condamnable, ce qui ne l'est pas et par rapport à quel objectif. Dans ce cadre, retenir tel ou tel coût est certes un choix technique mais c'est aussi un choix stratégique. Le type de coût retenu dans ces différentes procédures aura des conséquences sur l'organisation de la concurrence, sur les marchés réglementés des SIEG et sur le développement des anciens opérateurs en monopole. Il doit donc être transparent et l'objectif recherché doit être affiché. Faute de quoi il y aura non seulement un problème d'insécurité juridique pour les acteurs du marché et singulièrement pour les SIEG, mais en plus un problème d'efficacité économique collective. Il faut que s'organise, de façon transparente, le débat économique qui doit présider à l'évaluation des coûts et des pratiques anticoncurrentielles pour les SIEG. Le sujet est complexe mais les solutions existent. Il est nécessaire qu'une réelle expertise soit disponible au niveau européen sur la question des coûts. Cette expertise devra nécessairement être plurisectorielle. Elle apportera aux juges communautaires et nationaux les compétences dont ils ont besoin pour qu'il soit possible de conjuguer sécurité juridique et efficacité économique. À défaut, la multiplicité des règles et l'incertitude pesant sur le choix conduiraient à la séparation des activités. ■

Joëlle Toledano

(1) Décision du 19 juin 2002 C (2002) 2144.

(2) Décision du 20 mars 2001 C (2001) 728.

(3) Décision 98/365/CE du 1^{er} octobre 1997 et arrêt du 14 décembre 2000 dans l'affaire T-613/97.

(4) Les nombreux débats et contentieux à propos du coût et du financement du service universel dans les télécommunications, comme d'ailleurs ceux sur la fixation des tarifs d'interconnexion en témoignent.

(5) Le coût moyen incrémental de long terme est utilisé pour calculer les tarifs d'interconnexion.

Des principes communs pour les PPP en Europe

Lors d'une réunion de travail organisée par le groupe Bouygues à Bruxelles le 26 mars, avec la participation de Philippe Herzog, différentes approches d'opérations en partenariat public-privé (PPP) ont été évoquées, éclairant les problèmes à traiter.

L'endettement et les déficits des États s'opposent au financement des services d'intérêt général indispensable pour redresser les capacités de croissance en Europe. À l'Est, la mise à niveau réclame des financements considérables. La privatisation dissuade des surcoûts liés aux missions d'intérêt général, et les financements privés classiques transforment en casse-tête le financement des infrastructures de réseaux trans-européens. D'où le nouvel essor des partenariats public-privé. Les domaines d'application sont nombreux et les modalités sont diverses.

La France, pays des monopoles de services publics, est aussi celui des concessions (eau, autoroutes, aéroports) où l'opérateur accepte de prendre en charge l'exécution d'un service public avec toutes les conséquences que cela implique en terme d'égalité d'accès, de continuité et d'adaptabilité. L'idée de partenariat y progresse avec les systèmes de gestion déléguée où les collectivités publiques contractantes demandent de plus en plus à suivre l'évolution de l'exécution du contrat. Au Royaume-Uni plus de 15 % des investissements publics se font par PPP, plus de 500 ont été signés. Ils rencontrent l'intérêt des grands groupes de construction et de gestion de services français (Bouygues, Vivendi environnement...).

Qu'il s'agisse des programmes de rénovation d'hôpitaux, ou d'écoles dans lesquels une autorité publique passe un contrat pour la réalisation d'ouvrage et la gestion de services dont ils ont le support, ou de services d'environnement (stations d'épuration d'eau par exemple), les PPP britanniques se caractérisent notamment par le fait que les paiements effectués par l'administration commencent uniquement lorsque le service reçoit un début d'exécution avec des prix fondés sur des normes de performance et des pénalisations en cas de mauvaise qualité.

En principe le partenariat n'est réalisé que s'il offre une meilleure solution que le financement public classique, mais les autorités publiques britanniques y poussent systématiquement. On utilise souvent un montage financier par société de projet. Une société *ad hoc* est établie par des promoteurs qui offrent une proportion de fonds propres entre 20 et 30 % du capital requis, le reste étant fourni des fonds financiers spécialisés, tandis que le financement en endettement est fourni par des syndicats bancaires et des organismes internationaux comme la BEI (ou la BERD quand il s'agit des PECO).

Les PPP ne valent pas seulement pour les grandes opérations. Pour M. Demarre du groupe Colas, plus encore que dans les grands travaux routiers, « *c'est en aval dans l'entretien des routes que les pouvoirs publics peuvent trouver les plus grands gisements d'économies* ». Clés du succès : la longue durée des contrats et le partenariat dans l'encadrement de l'exécution.

La France et le Royaume-Uni ne sont pas les seuls en Europe à utiliser ces approches. Exemple, le projet du métro de Thessalonique initié en 93 et qui devrait finir par être signé bientôt, est lui aussi un PPP : concession de 25 ans pour la construction et de 20 ans pour l'exploitation confiée à un consortium où figurent notamment Bouygues, Bombardier et Systra. Un revenu minimal est garanti par l'État grec sur la base du niveau des passagers estimé et les revenus supplémentaires éventuels seront partagés entre l'État et le concessionnaire.

Les PPP se développent aussi en Espagne, en Autriche et même en Allemagne où les difficultés financières des villes les poussent à recourir à des contrats de leasing internationaux avec des groupes américains à des conditions très critiquées par l'opinion publique. Et en France, le ministre de l'Économie, Francis Mer, vient de réouvrir la possibilité des partenariats pour la construction et l'exploitation d'équipements publics (pri-sons, hôpitaux).

Des succès indéniables (la gestion des routes par la Province d'Alberta, la gestion des services municipaux à Helsinki) voisinent avec des expériences négatives (le projet PPP pour l'informatisation de la délivrance des passeports britanniques).

Côté public les dangers majeurs sont ceux de l'asymétrie d'information vis-à-vis de l'expertise du privé. La mise en capacité de dialogue du partenaire public doit couvrir toutes les étapes des projets.

Autre risque, l'exclusion des PME. Seules des grandes entreprises sont équipées pour se lancer dans de telles formules. Ajoutons que si une entreprise privée est en principe apte à gérer l'exploitation de façon plus réactive et plus efficace cela ne doit pas se faire au détriment des missions d'intérêt général et par des normes sociales unilatéralement dégradées pour le personnel.

Un besoin de garanties publiques

Le privé a pour sa part la préoccupation de la solidité des garanties, la stabilité de l'environnement réglementaire et juridique ou la chaîne des responsabilités. En matière d'environnement, insiste Marc Thomas de la Saur, « *les gestionnaires d'une station d'épuration ne peuvent être tenus pour responsables d'accidents qui seraient liés aux comportements de la clientèle* ».

Mais c'est bien évidemment l'équilibre des risques financiers qui sera déterminant. Il faut que des investisseurs privés s'engagent avec des espoirs de rentabilité comparables aux conditions générales du marché. Il faut assurer la « bancabilité » de la gestion et de l'endettement. La relance effective des partenariats public-privé suppose en réalité des financements publics et notamment des modalités de garanties publiques.

La promotion des partenariats public-privé est un objectif que l'Union européenne doit se donner. Il n'existe pas actuellement de cadre juridique commun. La Commission (DG Marché intérieur, et DG Région) prépare des initiatives. L'établissement d'une législation communautaire qui viserait à établir un *level playing field* et le seul respect des règles de la concurrence risquerait fort de sous-estimer les besoins de financement et de garanties publics. La priorité devrait être l'élaboration d'une doctrine établissant des principes communs pour les PPP et pour leur gouvernance. Elle pourrait être fondée sur l'examen de bonnes pratiques et l'évaluation des expériences engagées. ■

Bernard Marx

Quelle procédure d'évaluation pour les SIG ?

Cette question est un véritable enjeu démocratique. Pour Wolfgang Kowalsky, en charge du dossier à la CES (Confédération européenne des syndicats), développer la participation démocratique, c'est d'abord clarifier les principes de consultation des utilisateurs et des salariés...

Les services d'intérêt général (SIG) sont un pilier du modèle social européen et de la politique sociale et économique européenne.

Les utilisateurs sont impliqués dans l'évaluation des résultats des services d'intérêt général, généralement par des associations ou des représentants. Ceci peut se faire par l'organisation périodique de consultations des utilisateurs, et par la participation des utilisateurs dans les instances d'évaluation des résultats. Dans certains cas, il peut également être justifié d'associer des représentants d'associations ou d'organisations non gouvernementales poursuivant des objectifs en rapport avec le service d'intérêt général considéré.

Les utilisateurs participeront à la prestation de services sous les formes les plus adéquates, selon les secteurs et la nature des services, afin d'assurer la coopération des prestataires et la protection des droits des citoyens à une prestation correcte des services. Les prestataires de services devront également fournir de l'information, notamment sur les changements affectant les prestations, sur les réglementations régissant les services, sur les relations avec la clientèle, sur la motivation des décisions prises, les voies de recours, la formation des prix etc. Un contrat doit être établi entre l'autorité publique et les citoyens, qui ont le droit de participation via un Conseil des citoyens.

L'information, la consultation, et la participation des salariés et de leurs représentants sont essentielles pour une modernisation négociée de l'organisation des services. Dans ce cadre, la promotion du dialogue social et de l'implication des représentants des travailleurs et de leurs syndicats devrait permettre le développement de modalités de représentation dans les conseils d'administration ou instances équivalentes des prestataires de service.

Les services d'intérêt général devraient faire l'objet d'un bilan social annuel, transmis à l'autorité publique responsable, après consultation des salariés et de leurs représentants. En tant que de besoin, ce dialogue entre représentants des employeurs et

des salariés doit également être poursuivi au niveau européen entre les partenaires sociaux interprofessionnels et sectoriels concernés.

Pour un observatoire des SIG

Un observatoire des services d'intérêt général devrait être institué au sein de l'Union ou sous les auspices du Parlement européen pour aider la Commission dans sa tâche de contrôle et proposer toute initiative susceptible d'améliorer l'efficacité des services d'intérêt général. L'observatoire doit assurer un *benchmarking* de la qualité des SIG, et un échange d'informations et des bonnes pratiques. Il devrait éditer un manuel ou un guide permettant de trouver les meilleurs opérateurs et de surveiller leurs activités. Enfin, un rapport annuel sur les SIG en Europe devrait être réalisé.

Pour évaluer de manière aussi objective que possible les résultats obtenus dans les divers États membres et donner ainsi aux autorités publiques les éléments leur permettant de faire les choix les plus pertinents, une instance disposant de relais nationaux et régionaux doit être créée.

Les autorités publiques auprès desquelles sont placés les organismes d'évaluation peuvent les charger d'effectuer pour leur compte des études et analyses pouvant servir de base à une évolution de la réglementation ou de l'organisation des services d'intérêt général. La gestion des organismes d'évaluation doit être pluraliste et transparente. Pluraliste, par la participation des représentants des acteurs et des utilisateurs des services d'intérêt général dans la gestion de ces organismes, et transparente en ce sens que tous les documents émis par ces organismes doivent être publics. ■

Wolfgang Kowalsky



Suite de la page 1

Par ailleurs, une « méthode ouverte de coordination » serait bienvenue.

Dans les secteurs classiques de SIEG comme l'énergie, les transports, les télécommunications, la poste, l'avenir est clairement dans la formation de réseaux européens. Les systèmes nationaux gardent leur pertinence, mais leur mutation doit s'amplifier. Pour que les citoyens s'y retrouvent, il faut cependant endiguer des excès des politiques de libéralisation : tronçonnement des entreprises intégrées, harcèlement contre les aides d'État, défiance structurelle contre les opérateurs publics. Et, comme le souhaitent certaines directions de la Commission (comme énergie et transports), développer des régulations sectorielles incluant des obligations de SIG, et mettre en place des politiques communes. Il faut financer le développement des infrastructures, bâtir une cohésion territoriale (notamment pour moderniser les réseaux des pays de l'Est), faire contribuer les groupes privés au partage et au financement des missions. Ainsi la bonne stratégie consiste à accepter l'ouverture, à condition que l'Union régule le marché, partage des réseaux, bâtisse sa cohésion, propose des biens publics européens attractifs pour tous les citoyens.

La législation et la régulation européennes devront être bâties démocratiquement en coopération entre les responsables nationaux et européens. Elles devront élaborer des objectifs communs pour les SIG ; inventer une économie mixte originale pour leur organisation et leur développement ; promouvoir la participation des citoyens et de la société civile afin qu'ils puissent évaluer librement les politiques communes.

Il faut changer la trajectoire du navire : c'est l'heure de l'autocritique et de l'ambition !

(Copyright Le Figaro Economie du 12/5/03)

(1) Nous disons « SIG » plutôt que « service public » pour éviter la confusion entre entreprise publique et service public, si incrustée dans la culture française, qui empêche de saisir la diversité réelle et souhaitable des choix de société.

Le site de Philippe Herzog est ouvert !
www.philippeherzog.com

« L'honnête homme, la juge et le truand »

François Xavier de Fournas, directeur général de la BRED, a été pris dans la tourmente judiciaire de l'affaire des fausses factures du Sentier.

Injustement accusé, il a subi harcèlements, garde à vue, enfermement, humiliations. Il a affronté tout cela avec dignité et courage, avec le soutien de sa famille et d'un nombre compté d'amis. Finalement mis hors cause, il éprouve le besoin d'en faire un récit public* qui ne s'arrête pas à l'anecdote mais cherche à en comprendre les causes et à en tirer des leçons d'intérêt général.

Le livre émeut parce que le propos est élégant même s'il est évidemment combatif.

François Xavier de Fournas a refusé d'être « une victime consentante ». Il dénonce dans son ouvrage les dysfonctionnements et les dérives du système judiciaire.

Les affaires financières explosent en Europe et dans le monde depuis une vingtaine d'années et personne ne peut en nier la réalité et la gravité. L'appareil policier et judiciaire est inadapté pour s'y attaquer. Et pas seulement parce que ce sont des puissants qui sont mis en cause, mais quand même... La façon frauduleuse et criminelle de faire de l'argent et de le

recycler emprunte les mêmes circuits que la façon légale de « faire des affaires » dans le cadre de la mondialisation, notamment avec les places « off shore » par exemple.

Quand des juges s'y attaquent, c'est souvent avec *a priori* que par définition l'argent est sale et que donc les banquiers ne peuvent pas avoir les mains propres. On aboutit à des procès souvent mal ficelés qui font douter de la volonté et de la possibilité de traiter réellement les problèmes.

En réalité, le système financier a besoin d'une réforme qui permettrait de réconcilier l'argent et la société...

François Xavier de Fournas privilégie, et pour cause, la réflexion et la proposition pour une réforme d'envergure du système judiciaire et de ses procédures, décortiquant avec rigueur les différentes facettes des « mensonges de l'instruction à la française », et ses options méritent un débat sérieux.

Nous voulons saluer ce livre qui aurait pu s'intituler « *L'honnête homme, la juge et le truand* » et qui invite à un engagement sur des questions qui ne sont pas dans le débat public. ■

Claude Fischer

* *Le banquier, la juge et le truand*, Ed. J.-C. Lattès, 2002.

BULLETIN D'ABONNEMENT

Je souhaite m'abonner à La Lettre et/ou à l'Option de Confrontations Europe

Nom, Prénom :

Profes. qualité :

Adresse :

Code postal : Ville :

Tél. : Fax : E-mail :

La Lettre (6 numéros par an) 23 €

L'Option (2 brochures par an) 15 €

La Lettre et l'Option (abonnement couplé) 38 €

Bulletin à envoyer avec votre règlement à l'ordre de Confrontations Europe
à l'adresse suivante : Confrontations Europe, 41, rue Emile-Zola, F-93107 Montreuil cedex

La lettre de Confrontations Europe

Publiée par
CONFRONTATIONS
EUROPE

41, rue Emile-Zola
93107 Montreuil Cedex.

Tél. : 01 49 88 11 94 - Fax : 01 49 88 11 84

E-mail : Confrontations@wanadoo.fr

Internet : www.confrontations.org

Directeur de la publication :
Philippe Herzog

Rédactrice en chef : Catherine Véglio

Réalisation : CAG, Paris

Impression :

SIPE - 85, rue de Bagnolet - 75020 Paris

Commission paritaire N° 0404 P 11 196