

Extrait de :

Jacques Pelkmans et Giacomo Luchetta,

« Un marché unique pour les industries de réseaux ? »,

Études et rapports n° 95,

Notre Europe – Institut Jacques Delors, février 2013.

PRÉFACE

de Jonathan Faull¹

Dans sa communication du 3 octobre 2012 intitulée « Acte pour le marché unique II », la Commission européenne a souligné l'importance du développement de « réseaux pleinement intégrés », notamment dans les secteurs des transports et de l'énergie.

Quatre actions clés ont été identifiées :

- Ouvrir aux opérateurs d'un autre État membre les services ferroviaires nationaux de transport de voyageurs afin d'améliorer la qualité et la rentabilité des services ferroviaires de transport de voyageurs.
- Établir un véritable marché unique pour le transport maritime en n'assujettissant plus les biens de l'UE transportés entre des ports intra-européens aux formalités administratives et douanières applicables aux marchandises provenant de ports extra-européens.
- Accélérer la mise en œuvre du ciel unique européen afin d'améliorer la sécurité, les capacités, l'efficacité et l'impact environnemental de l'aviation.
- Améliorer la mise en œuvre et le respect du troisième paquet « Énergie » et faire en sorte que les consommateurs puissent réellement bénéficier des marchés transfrontaliers.

La Commission a souligné par ailleurs dans son « Examen annuel de la croissance 2013 » publié le 28 novembre 2012 que « la performance des industries de réseau en Europe a (...) des répercussions critiques sur le reste de l'économie et peut être fortement améliorée (...) »

- en garantissant la transposition et la mise en œuvre intégrales du troisième paquet « Énergie », en particulier en dégroupant les réseaux, en garantissant l'indépendance et les pouvoirs nécessaires des régulateurs

1. Directeur général Marché intérieur et Services, Commission européenne ; il signe cette préface à titre personnel.

UN MARCHÉ UNIQUE POUR LES INDUSTRIES DE RÉSEAUX ?

nationaux et en supprimant progressivement les prix réglementés de l'énergie, tout en protégeant les consommateurs vulnérables ; en accélérant la mise en œuvre du ciel unique européen grâce à la réduction de la fragmentation de la gestion du trafic aérien et à l'amélioration de l'organisation de l'espace aérien ;

- en ouvrant les services ferroviaires nationaux de voyageurs à la concurrence, notamment en assurant un accès égal aux infrastructures ;
- en intégrant mieux les ports dans la chaîne logistique grâce à la suppression des barrières à l'entrée concernant les services portuaires ;
- en supprimant les restrictions restantes en matière de cabotage pour améliorer l'adéquation entre offre et demande dans le domaine du transport international ».

Il est donc tout à fait opportun et utile que *Notre Europe - Institut Jacques Delors* publie cette Étude sur le marché unique pour les industries de réseaux. Deux universitaires distingués, Jacques Pelkmans et Giacomo Luchetta, reviennent sur ce qui a été réalisé et ce qui reste à faire. Leur Étude, riche en données et graphiques, analyse les conséquences économiques et sociales ainsi que les perspectives, confirmant certaines tendances, dissipant certains mythes et fournissant une base solide pour le travail à venir.

Les auteurs fournissent des preuves convaincantes du succès de la libéralisation du transport aérien et des télécommunications, expliquant les fondements économiques, les techniques juridiques utilisées et les impératifs politiques poursuivis. Les données économiques sont présentées de manière attractive sous forme de graphiques commentés. Les défis de la poursuite de cette libéralisation et de son extension aux autres modes de transport et à l'énergie sont présentés, tout comme les contextes politiques, économiques, réglementaires et juridiques.

J. Pelkmans et G. Luchetta apportent ainsi une importante contribution au débat sur ces questions en fournissant données et arguments sur les diverses industries de réseaux cruciales pour l'avenir économique européen. Ils abordent sérieusement les questions réglementaires, appelant à la mise en place d'un régulateur européen.

UN MARCHÉ UNIQUE POUR LES INDUSTRIES DE RÉSEAUX ?

La récente actualité d'une industrie de réseau non abordée par les auteurs, à savoir l'industrie bancaire, montre que les États membres de la zone euro souhaitent instaurer un mécanisme de surveillance unique, dans lequel la Banque centrale européenne (BCE) superviserait certaines banques directement, laissant les autres sous une surveillance nationale dans un système de responsabilité partagée dans laquelle la BCE pourrait assurer une surveillance directe si nécessaire.

Les industries de réseaux requièrent un système complexe de gouvernance impliquant des régulateurs opérant à divers niveaux, organisés eux-mêmes en réseau au niveau européen voire parfois mondial. Outre les préoccupations centrales relatives à la libéralisation et à la réglementation du marché, y compris l'adoption et la mise en œuvre d'une législation spécifique et l'application des politiques de propriété individuelle, de concurrence, de protection sociale et du consommateur, le développement d'un véritable marché unique offrant aux inventeurs, aux investisseurs, aux producteurs, aux distributeurs et aux consommateurs l'échelle continentale requise pour prospérer requiert l'attention sur les questions de protection des données et de sécurité.

L'une des questions particulièrement complexe et controversée évoquée par les auteurs est le célèbre arrêt Meroni² rendu par la Cour européenne de justice le 13 juin 1958, qui constitue un important legs juridique de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Cet arrêt avait créé une doctrine constitutionnelle très débattue et souvent mal comprise.

Pour résumer, la Cour avait indiqué que la prédécesseur de la Commission européenne ne pouvait pas attribuer de pouvoirs discrétionnaires à une Caisse de péréquation pour des ferrailles importées. Ceci peut sembler très éloigné des défis de la gouvernance du XXI^{ème} siècle dans une UE de 27 États membres, avec une monnaie unique partagée par 17 d'entre eux et un marché unique qui, malgré toutes ses imperfections, a dépassé en taille, en échelle et en étendue les espoirs des fondateurs du marché commun dans les années 1950. Toutefois, ce jugement reste encore tout à fait pertinent car l'UE d'aujourd'hui dispose de dizaines d'agences et d'autorités de divers types impliquées dans son système de gouvernance et d'administration. C'est le cas dans les industries de réseaux

2. Affaire 9/56, Meroni v Haute Autorité, Rec. 1957 & 1958, p. 133.

UN MARCHÉ UNIQUE POUR LES INDUSTRIES DE RÉSEAUX ?

évoquées par les auteurs et dans de nombreux autres domaines d'activité de l'UE. Quelles sont les tâches que la législation européenne peut demander à ces agences d'accomplir ?

La « doctrine Meroni » peut être résumée, selon les mots de la Cour elle-même, comme interdisant la délégation de pouvoirs par une institution européenne lorsque la délégation correspond à « un pouvoir discrétionnaire, impliquant une large liberté d'appréciation, susceptible de traduire par l'usage qui en est fait une véritable politique économique »³.

La CJUE a désormais la possibilité de remettre au goût du jour une doctrine « Meroni » pour le XXI^{ème} siècle dans un recours⁴ introduit par le Royaume-Uni contre le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne le 1er juin 2012. Le Royaume-Uni remet en questions, conformément à l'arrêt Meroni, « les pouvoirs d'intervention dans des circonstances exceptionnelles », conférés par un règlement du Parlement européen et du Conseil à l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF). Une clarification de l'étendue précise de cette doctrine serait plus que bienvenue.

3. Une actualisation a été fournie en 1980 par un jugement de la Cour dans l'affaire C-98/80, Romano v. Institut national d'assurance maladie invalidité, Rec. 1981, p. 1241. Cette affaire concernait les compétences d'une commission administrative à établir certains critères dont les autorités nationales devaient tenir compte. Les tâches d'une commission administrative incluaient des compétences législatives globales portant notamment sur toutes les questions d'interprétation découlant d'un règlement communautaire. La Cour estimait qu'« un organe tel que la commission administrative ne peut être habilité par le Conseil à arrêter des actes revêtant un caractère normatif ».

4. Affaire C-270/12, Journal officiel de l'Union européenne C273/3, 8 septembre 2012.