



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, 12.5.2004
COM(2004) 374 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

Livre blanc sur les services d'intérêt général

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction	3
2.	Une responsabilité partagée des pouvoirs publics dans l'Union	4
2.1.	Une composante essentielle du modèle européen	4
2.2.	Une responsabilité pour les pouvoirs publics	5
2.3.	Une responsabilité partagée entre l'Union et ses États membres	6
3.	Principes directeurs de l'approche de la Commission	7
3.1.	Permettre aux pouvoirs publics d'être proches des citoyens	7
3.2.	Atteindre des objectifs de service public au sein de marchés ouverts et concurrentiels	7
3.3.	Assurer la cohésion et l'accès universel	8
3.4.	Maintenir un niveau élevé de qualité et de sécurité	9
3.5.	Garantir les droits des consommateurs et des usagers	9
3.6.	Suivre et évaluer le fonctionnement des services	10
3.7.	Respecter la diversité des services et des situations.....	10
3.8.	Accroître la transparence.....	11
3.9.	Assurer la sécurité juridique.....	11
4.	Nouvelles orientations pour une politique cohérente.....	12
4.1.	Respecter la diversité dans un cadre cohérent.....	12
4.2.	Clarifier et simplifier le cadre juridique relatif à la compensation des obligations de service public	13
4.3.	Fournir un cadre clair et transparent pour le choix des entreprises chargées d'un service d'intérêt général.....	15
4.4.	Reconnaître pleinement l'intérêt général dans les services sociaux et de santé.....	17
4.5.	Analyser les résultats et évaluer le fonctionnement des services.....	18
4.6.	Revoir les politiques sectorielles.....	20
4.7.	Refléter nos politiques internes dans notre politique commerciale internationale	21
4.8.	Promouvoir les services d'intérêt général dans la coopération au développement	22

ANNEXE

1. INTRODUCTION

Ces dernières années, le rôle de l'Union européenne dans la définition de la forme future des services d'intérêt général¹ s'est trouvé au centre du débat sur le modèle européen de société. Reconnaisant l'importance cruciale, pour la qualité de vie des citoyens européens, l'environnement et la compétitivité des entreprises européennes, de services d'intérêt général qui fonctionnent bien et qui soient accessibles, abordables et de qualité, la Commission européenne a adopté un Livre vert sur les services d'intérêt général², qui a lancé une vaste consultation publique sur les meilleurs moyens de favoriser la fourniture de services d'intérêt général de qualité dans l'Union européenne. Le Livre vert appelait à formuler des commentaires sur le rôle général de l'Union européenne dans la définition des objectifs de service public poursuivis par les services d'intérêt général, ainsi que sur les méthodes d'organisation, de financement et d'évaluation de ces services.

Le débat lancé par le Livre vert a suscité un intérêt considérable et a reçu un accueil favorable de la part de nombreuses parties intéressées. La Commission a récolté près de 300 contributions émanant d'un éventail très divers de répondants, dont un grand nombre des États membres³. Les services de la Commission ont établi un rapport sur la consultation publique, qui analyse les contributions présentées et fournit des éléments de référence pour le présent Livre blanc⁴.

Comme le Parlement européen l'a demandé dans sa résolution sur le Livre vert du 14 janvier 2004⁵, la Commission tire ses conclusions du débat dans le présent Livre blanc.

Le Comité économique et social européen⁶ et le Comité des régions⁷ ont également débattu les questions soulevées par le Livre vert et ont fait connaître leur point de vue.

En outre, les services d'intérêt général ont aussi fait l'objet d'un débat animé dans le cadre de la convention sur l'avenir de l'Europe.

Enfin, la Cour de justice a, elle aussi, examiné diverses questions ayant trait aux services d'intérêt économique général, et notamment à leur financement, et a rendu un arrêt historique concernant la compensation pour la prestation d'un service public⁸.

¹ Voir les définitions terminologiques à l'annexe 1

² COM(2003) 270 du 21.5.2003

³ Le texte intégral des contributions peut être consulté sur le site web de la Commission à l'adresse suivante:

⁴ http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/service_general_interest/comments/public_fr.htm.

Rapport concernant la consultation sur le Livre vert relatif aux services d'intérêt général, document de travail des services de la Commission, SEC(2004) 326 du 15.3.2004, consultable à l'adresse suivante:

⁵ http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/service_general_interest

Résolution du Parlement européen sur le Livre vert sur les services d'intérêt général, 14.1.2004 (T5-0018/2004)

⁶ Avis sur le "Livre vert sur les services d'intérêt général", CESE 1607/2003 du 11.12.2003

⁷ Avis du Comité des régions du 20 novembre 2003 sur le "Livre vert sur les services d'intérêt général", CdR 149/2003 final

⁸ Arrêt du 24 juillet 2003 dans l'affaire C-280/00 Altmark Trans.

Le débat a fait apparaître d'importantes différences de points de vue et de perspectives. Néanmoins, il semble s'être dégagé un consensus quant à la nécessité d'assurer une combinaison harmonieuse des mécanismes de marché et des missions de service public. Les services d'intérêt général et le contexte dans lequel ils sont fournis, y compris l'Union européenne elle-même, connaissent une évolution constante qui va se poursuivre. En présentant ce Livre blanc, la Commission n'a pas l'intention de clore le débat qui se déroule au niveau européen. Son objectif est de contribuer à la discussion en cours et de la faire avancer en définissant le rôle de l'Union et en fixant un cadre permettant le bon fonctionnement des services en question.

Le Livre blanc expose l'approche adoptée par la Commission pour faire jouer à l'Union européenne un rôle positif afin de favoriser le développement de services d'intérêt général de qualité; il présente également les principaux éléments d'une stratégie visant à faire en sorte que tous les citoyens et entreprises de l'Union aient accès à des services de qualité et abordables. Le document se concentre uniquement sur certains des aspects clés du débat, car il serait impossible d'aborder toutes les questions soulevées pendant la consultation publique. Les problèmes plus spécifiques seront traités dans le cadre des politiques concernées.

2. UNE RESPONSABILITE PARTAGEE DES POUVOIRS PUBLICS DANS L'UNION

Comme l'a montré le débat public sur le Livre vert, l'importance que revêtent des services d'intérêt général de qualité pour les sociétés européennes est largement admise. La répartition des tâches et des pouvoirs entre l'Union et les États membres conduit à un partage de la responsabilité entre l'Union et les pouvoirs publics des États membres, mais ceux-ci restent responsables de la définition détaillée des services à fournir et de leur mise en œuvre.

2.1. Une composante essentielle du modèle européen

Le débat sur le Livre vert a souligné avec force l'importance des services d'intérêt général en tant que pilier du modèle européen de société. En dépit de différences de points de vue et de perspectives parfois importantes entre les divers participants au débat, la consultation a révélé un large consensus quant à la nécessité d'assurer la fourniture de services d'intérêt général de qualité et abordables à tous les citoyens et entreprises de l'Union européenne. Elle a également confirmé l'existence d'une conception commune des services d'intérêt général dans l'Union. Cette conception reflète les valeurs et objectifs de la Communauté et se fonde sur un ensemble d'éléments communs, dont le service universel, la continuité, la qualité du service, l'accessibilité financière, ainsi que la protection des usagers et des consommateurs.

Dans l'Union, les services d'intérêt général restent essentiels pour la cohésion sociale et territoriale et pour la compétitivité de l'économie européenne. Les citoyens et les entreprises s'attendent, à juste titre, à avoir accès à des services d'intérêt général de qualité et abordables dans l'ensemble de l'Union européenne. Pour les citoyens de l'Union, cet accès constitue une composante essentielle de la citoyenneté européenne et est nécessaire pour leur permettre de jouir pleinement de leurs droits fondamentaux. Dans le cas des entreprises, la disponibilité de services d'intérêt général de qualité est un préalable indispensable à un environnement favorisant leur compétitivité. La fourniture de services d'intérêt général de qualité, accessibles et

abordables, répondant aux besoins des consommateurs et des entreprises, est donc un élément important pour contribuer à atteindre l'objectif stratégique de l'Union consistant à "devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale"⁹.

Comme l'a souligné la Commission dans le Livre vert, les services d'intérêt général ont aidé à atteindre les objectifs de l'Union dans nombre de politiques communautaires. En même temps, les politiques communautaires ont fortement contribué à améliorer la qualité, le choix et l'efficacité d'un certain nombre de services d'intérêt général.

Conformément aux principes énoncés à l'article 16 du traité CE¹⁰ et à l'article 36 de la Charte des droits fondamentaux¹¹, la Commission s'est engagée à tenir pleinement compte du rôle spécifique des services d'intérêt général dans les politiques et activités relevant de sa sphère de compétence. Elle visera à faire en sorte que l'Union européenne continue d'apporter une contribution positive au développement des services d'intérêt général dans le cadre du modèle européen, tout en respectant les diverses traditions, structures et situations propres aux États membres. Conformément aux principes de l'amélioration de l'environnement réglementaire¹², l'évaluation préalable des incidences des grandes initiatives¹³ et l'évaluation régulière des politiques communautaires concernées aideront à atteindre cet objectif.

À ce stade crucial du développement de l'Union, il faudra accorder une attention particulière à l'évolution de la situation dans les nouveaux États membres, ainsi qu'à leurs besoins spécifiques résultant en particulier de la transformation de leur économie au cours des deux dernières décennies.

2.2. Une responsabilité pour les pouvoirs publics

Si la fourniture des services d'intérêt général peut être organisée en coopération avec le secteur privé ou confiée à des entreprises privées ou publiques, la définition des obligations et missions de service public, en revanche, reste du ressort des pouvoirs publics à l'échelon approprié. Les pouvoirs publics concernés sont également chargés de réguler les marchés et de veiller à ce que les opérateurs accomplissent les missions de service public qui leur sont confiées.

⁹ Conseil européen tenu à Lisbonne les 23 et 24 mars 2000, conclusions de la présidence, paragraphe 5. Pour plus de détails, voir http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/intro_fr.html

¹⁰ L'article 16 dispose ce qui suit: "*Sans préjudice des articles 73, 86 et 87, et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, la Communauté et ses États membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application du présent traité, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions*"

¹¹ L'article 36 dispose ce qui suit: "*L'Union reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général tel qu'il est prévu par les législations et pratiques nationales, conformément au traité instituant la Communauté européenne, afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union*"

¹² Gouvernance européenne: Mieux légiférer - Communication de la Commission, COM(2002) 275 final du 5.6.2002

¹³ Communication de la Commission sur l'analyse d'impact, COM(2002) 276 final du 5.6.2002

Lors de la consultation sur le Livre vert, il a été souligné que, dans le cadre d'un marché intérieur concurrentiel, les pouvoirs publics concernés doivent conserver les pouvoirs nécessaires pour garantir la réalisation effective des objectifs définis en matière de politique publique ainsi que le respect des choix démocratiques, notamment en ce qui concerne le niveau de qualité et les coûts qui en résultent. Il est nécessaire que les pouvoirs publics concernés aient à leur disposition une expertise et des instruments adéquats. Les règles communautaires sectorielles en vigueur prévoient des instruments et pouvoirs juridiques spécifiques qui permettent aux autorités des États membres d'assurer la réalisation des objectifs de politique publique. Surtout, les États membres devraient prêter attention aux missions de plus en plus complexes des autorités de régulation et doter celles-ci de tous les instruments et moyens nécessaires.

2.3. Une responsabilité partagée entre l'Union et ses États membres

Dans son Livre vert, la Commission a déjà indiqué que le traité donne à la Communauté tout un éventail de moyens pour faire en sorte que les usagers aient accès à des services d'intérêt général de qualité et abordables dans l'Union européenne. Néanmoins, il appartient essentiellement aux autorités compétentes sur le plan national, régional et local de définir, organiser, financer et contrôler les services d'intérêt général.

Cette responsabilité partagée est le principe qui sous-tend l'article 16 du traité CE, lequel confie à la Communauté et aux États membres la responsabilité de veiller, dans les limites de leurs compétences respectives, à ce que leurs politiques permettent aux opérateurs de services d'intérêt économique général de remplir leurs missions. Le droit des États membres d'imposer des obligations de service public spécifiques aux opérateurs économiques et de veiller au respect de ces obligations est également reconnu de manière implicite dans l'article 86, paragraphe 2, du traité CE¹⁴.

Les participants au débat sur le Livre vert se sont largement accordés à dire qu'il n'était pas nécessaire de conférer des pouvoirs supplémentaires à la Communauté en ce qui concerne les services d'intérêt général. Sur le principe, la Commission partage cette analyse. Elle estime que les pouvoirs dont la Communauté est actuellement investie dans le domaine des services d'intérêt général sont appropriés et suffisants pour permettre le maintien et le développement de services efficaces dans toute l'Union.

En même temps, la Commission accueille favorablement la modification de l'article 16 actuel du traité CE, telle que proposée par la Convention européenne à l'article III-6 du projet de traité constitutionnel. L'article III-6 dispose ce qui suit:

“Sans préjudice des articles III-55, III-56 et III-136, et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général en tant que services auxquels tous dans l'Union attribuent une valeur ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la

¹⁴ L'article 86, paragraphe 2, dispose ce qui suit: "Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (...) sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté"

promotion de sa cohésion sociale et territoriale, l'Union et ses États membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application de la Constitution, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions, notamment économiques et financières, qui leur permettent d'accomplir leurs missions. La loi européenne définit ces principes et ces conditions”.

Une fois le traité constitutionnel entré en vigueur, cette disposition apportera une base juridique supplémentaire à l'action communautaire portant sur les services d'intérêt économique général, dans les limites des compétences de l'Union et dans les limites du champ d'application de la Constitution.

3. Principes directeurs de l'approche de la Commission

L'approche de la Commission se fonde sur un certain nombre de principes, qui sont reflétés par les politiques sectorielles de la Communauté et qui peuvent être explicités sur la base des résultats du débat consacré au Livre vert.

3.1. Permettre aux pouvoirs publics d'être proches des citoyens

Les participants à la consultation ont souligné que les services d'intérêt général devraient être organisés et régulés aussi près que possible des citoyens et que le principe de subsidiarité doit être rigoureusement respecté.

La Commission respecte le rôle essentiel des États membres et des autorités régionales et locales dans le domaine des services d'intérêt général. Ce rôle trouve son reflet dans les politiques communautaires relatives aux services d'intérêt général, qui se fondent sur divers degrés d'action et sur le recours à différents instruments dans le respect du principe de subsidiarité.

Comme dans le passé, la Commission a l'intention de présenter, en tant que de besoin, des propositions de réglementation sectorielle uniquement dans les domaines qui, comme les grandes industries de réseau, possèdent une dimension européenne évidente et présentent des arguments forts en faveur de la définition d'un concept d'intérêt général européen. Le plus souvent, cette réglementation communautaire ne définit qu'un cadre juridique pouvant être mis en œuvre et précisé par les États membres en tenant compte de leur situation nationale propre.

3.2. Atteindre des objectifs de service public au sein de marchés ouverts et concurrentiels

Au vu de la consultation, la Commission reste d'avis qu'un marché intérieur ouvert et concurrentiel, d'une part, et le développement de services d'intérêt général de qualité, accessibles et abordables, de l'autre, sont des objectifs compatibles. En effet, la création d'un marché intérieur a fortement contribué à un gain d'efficacité, rendant un certain nombre de services d'intérêt général plus abordables. En outre, elle a conduit à un accroissement du choix des services proposés, particulièrement visible dans les secteurs des télécommunications et des transports¹⁵.

¹⁵ Une évaluation détaillée sera présentée dans le document de travail des services de la Commission "Évolution des industries de réseaux prestataires de services d'intérêt général – Rapport 2004", qui sera publié prochainement

Toutefois, dans certaines situations, il peut être nécessaire de coordonner la réalisation d'un objectif de politique publique nationale avec certains objectifs communautaires. Le traité aborde ces situations à l'article 86, paragraphe 2, qui prévoit que les services d'intérêt économique général ne sont pas soumis à l'application des règles du traité dans la mesure nécessaire pour leur permettre de remplir leur mission d'intérêt général. Il en résulte que, en vertu du traité CE et sous réserve des conditions fixées à l'article 86, paragraphe 2, l'accomplissement effectif d'une mission d'intérêt général prévaut, en cas de tension, sur l'application des règles du traité¹⁶. Ainsi, ce sont les missions qui sont protégées, plutôt que la manière dont elles sont accomplies. Cette disposition du traité permet donc de concilier la poursuite et la réalisation d'objectifs de politique publique avec les objectifs en matière de concurrence de l'Union européenne dans son ensemble, parmi lesquels, en particulier, la nécessité de placer tous les prestataires de services sur un pied d'égalité et d'assurer une utilisation optimale de l'argent public.

3.3. *Assurer la cohésion et l'accès universel*

L'accès de tous les citoyens et entreprises à des services d'intérêt général de qualité et abordables sur l'ensemble du territoire des États membres est essentiel pour favoriser la cohésion sociale et territoriale de l'Union européenne, y compris la réduction des handicaps provoqués par l'accessibilité réduite des régions les plus isolées. La Commission est déterminée à promouvoir un accès universel effectif aux services d'intérêt général, ainsi qu'à améliorer cet accès, au travers de l'ensemble de ses politiques.

Dans ce contexte, le service universel est une notion clé que la Communauté a développée pour assurer l'accessibilité effective des services essentiels¹⁷. Il instaure le droit de chacun à avoir accès à certains services jugés essentiels et impose aux prestataires de services l'obligation de proposer des services définis à des conditions spécifiées, parmi lesquelles une couverture territoriale complète et un prix abordable. Le service universel est une notion dynamique et flexible, et s'est révélé un filet de sécurité efficace pour ceux qui, sinon, ne pourraient se procurer des services essentiels. Il peut être redéfini périodiquement pour s'adapter au contexte social, économique et technologique. Cette notion permet de définir des principes communs au niveau communautaire et de laisser la mise en œuvre de ces principes aux États membres, chacun d'entre eux pouvant ainsi tenir compte de sa situation spécifique, conformément au principe de subsidiarité.

Dans le cadre de ses politiques structurelles, la Communauté contribue à prévenir l'exclusion des groupes sociaux ou régions vulnérables de l'accès aux services essentiels¹⁸. Les fonds structurels peuvent être utilisés pour cofinancer des investissements dans des infrastructures de réseau, sous réserve du respect de certains critères¹⁹. En outre, la politique menée par la Commission dans le domaine

¹⁶ L'application de l'article 86, paragraphe 2, est expliquée en détail dans la communication de la Commission sur les services d'intérêt général en Europe, JO C 17 du 19.1.2001, p. 4

¹⁷ Voir le Livre vert sur les services d'intérêt général, COM(2003) 270 du 21.5.2003, paragraphes 50 à 54

¹⁸ Un nouveau partenariat pour la cohésion, Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale, COM(2004) 107 du 18.2.2004

¹⁹ Voir, par exemple, le document de travail des services de la Commission intitulé "Lignes directrices relatives aux critères et modalités de mise en œuvre des fonds structurels en faveur des communications électroniques", SEC(2003) 895

des réseaux transeuropéens améliore l'accès aux réseaux de transport, d'énergie et de communication dans les régions plus isolées, et aidera à relier les nouveaux États membres aux infrastructures des Quinze, maintenant ainsi un niveau élevé de qualité et de sécurité. Dans son initiative européenne pour la croissance, la Commission a exposé un ambitieux programme visant à la réalisation de projets transfrontaliers prioritaires dans le domaine des réseaux de transport, d'énergie et de communication à large bande²⁰.

3.4. *Maintenir un niveau élevé de qualité et de sécurité*

La consultation publique a souligné qu'il était essentiel d'assurer des niveaux élevés de qualité et de sécurité. La Commission convient de la nécessité de fournir à tous les citoyens et usagers des services d'intérêt général de qualité. De même, il faut garantir la sécurité physique des consommateurs et des usagers, de toutes les personnes intervenant dans la production et la fourniture de ces services, ainsi que du grand public, et notamment assurer une protection contre les menaces éventuelles, comme les attentats terroristes et les catastrophes écologiques. En outre, la sécurité de la fourniture des services, en particulier la sécurité d'approvisionnement, constitue une exigence essentielle qui doit être prise en compte lors de la définition des missions de service public. Il faut également que les conditions de fourniture des services offrent aux opérateurs des incitations suffisantes pour maintenir des niveaux adéquats d'investissement à long terme. La qualité et la sécurité d'approvisionnement entraînent pour la société un coût économique, qui doit être mis en balance de manière suffisante et transparente avec les avantages escomptés.

Conformément à la politique de l'Union en matière de développement durable, il faut également bien prendre en considération le rôle des services d'intérêt général dans la protection de l'environnement, ainsi que les spécificités des services d'intérêt général ayant un rapport direct avec l'environnement, comme les secteurs de l'eau et des déchets.

La Commission tient pleinement compte de ces exigences et veillera à ce que les politiques communautaires favorisent et facilitent le maintien des normes de qualité et de sécurité. Elle suivra les progrès accomplis, en particulier dans ses évaluations et rapports sectoriels réguliers.

3.5. *Garantir les droits des consommateurs et des usagers*

Comme l'a montré la consultation relative au Livre vert, il est largement reconnu que la fourniture des services d'intérêt général doit être organisée de manière à garantir aux consommateurs et aux usagers des droits importants. La Commission entend fonder ses politiques sur les principes relevés dans le Livre vert et dans sa communication de septembre 2000 sur les services d'intérêt général en Europe²¹.

Ces principes concernent en particulier l'accès aux services, notamment transfrontaliers, sur tout le territoire de l'Union et pour tous les groupes de population, l'accessibilité financière des services, y compris des régimes spéciaux

²⁰ Communication de la Commission - Une initiative européenne pour la croissance - Investir dans les réseaux et la connaissance pour soutenir la croissance et l'emploi - Rapport final au Conseil européen, COM(2003) 690 final du 11.11.2003

²¹ COM(2000) 580 du 20.9.2000, JO C 17 du 19.1.2001. Voir en particulier les paragraphes 8 à 13

pour les personnes à faible revenu, la sécurité physique, la sécurité et la fiabilité, la continuité, la qualité élevée, le choix, la transparence et l'accès aux informations des fournisseurs et des régulateurs.

La mise en œuvre de ces principes nécessite généralement l'existence de régulateurs indépendants investis de pouvoirs et de devoirs clairement définis. Ceux-ci incluent des pouvoirs de sanction (moyens de contrôler la transposition et l'application des règles en matière de service universel), et devraient également englober des dispositions concernant la représentation et la participation active des consommateurs et des usagers lors de la définition et de l'évaluation des services, la mise à disposition de voies de recours et de mécanismes de compensation appropriés, ainsi que l'existence d'une clause évolutive permettant l'adaptation des exigences en fonction de l'évolution des besoins et des préoccupations des usagers et des consommateurs, ainsi que des mutations de l'environnement économique et technologique. Les régulateurs devraient également suivre l'évolution du marché et fournir des données à des fins d'évaluation.

3.6. *Suivre et évaluer le fonctionnement des services*

Compte tenu de la consultation publique, la Commission reste convaincue qu'une évaluation et un suivi systématiques constituent un instrument essentiel pour maintenir et développer des services d'intérêt général de qualité, accessibles, abordables et efficaces dans l'Union européenne. La Commission reconnaît la responsabilité particulière que doivent assumer les institutions communautaires, à l'aide des données renseignées au plan national, dans l'évaluation des services faisant l'objet d'un cadre réglementaire sectoriel mis en place à l'échelon communautaire. Toutefois, une évaluation au niveau communautaire pourrait également être envisagée dans d'autres domaines s'il peut être établi, dans des cas spécifiques, qu'elle apporterait une valeur ajoutée.

Partageant l'avis le plus couramment exprimé lors de la consultation publique, la Commission estime qu'une éventuelle évaluation devrait être multidimensionnelle et porter sur tous les aspects juridiques, économiques, sociaux et environnementaux pertinents. En tout état de cause, une telle évaluation devra tenir dûment compte des particularités du secteur évalué et des situations propres aux différents États membres et à leurs régions. Elle devrait se fonder sur la fourniture périodique de données comparables par les États membres et/ou les régulateurs nationaux.

3.7. *Respecter la diversité des services et des situations*

La consultation a également fait ressortir les variations d'un service d'intérêt général à l'autre, ainsi que les différences entre les besoins et préférences des usagers et des consommateurs selon la situation économique, sociale, géographique ou culturelle. En outre, il a été souligné que le caractère personnel de nombreux services sociaux et de santé conduit à des exigences très différentes de celles qui s'appliquent aux industries de réseau. En ce qui concerne la radiodiffusion, l'importance de la radiodiffusion de service public pour les besoins démocratiques, sociaux et culturels

de chaque société doit être prise en considération²². La Commission appuie ces points de vue.

Toute politique communautaire relative aux services d'intérêt général doit tenir dûment compte de la diversité qui caractérise les différents services de ce type et les conditions dans lesquelles ils sont fournis. Cela ne signifie toutefois pas qu'il ne soit pas nécessaire d'assurer la cohérence de l'approche communautaire entre différents secteurs ou que l'élaboration de concepts communs applicables à plusieurs secteurs soit inutile.

Dans ce contexte, il convient de noter que la proposition de la Commission concernant une directive relative aux services dans le marché intérieur²³ porte uniquement sur les services correspondant à une activité économique. Elle ne s'applique pas aux services d'intérêt général de nature non économique, mais concerne uniquement les services d'intérêt économique général. De plus, certaines activités susceptibles d'être considérées par les États membres comme des services d'intérêt économique général sont exclues du champ d'action de la proposition, comme les transports, ou font l'objet de dérogations au principe du pays d'origine, comme les services postaux et les services de distribution de l'électricité, du gaz et de l'eau. Plus important, la proposition n'oblige pas les États membres à ouvrir les services d'intérêt économique général à la concurrence et n'intervient pas dans le financement ou l'organisation de ces services.

3.8. *Accroître la transparence*

Le principe de transparence est une notion clé pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques relatives aux services d'intérêt général. Il assure aux pouvoirs publics la possibilité d'exercer leurs responsabilités et garantit que les choix démocratiques peuvent être opérés et respectés. Ce principe devrait s'appliquer à tous les aspects du processus de mise en œuvre et englober la définition des missions de service public, l'organisation, le financement et la régulation des services, ainsi que leur production et leur évaluation, y compris les mécanismes de traitement des plaintes.

L'application de la législation communautaire a déjà contribué à améliorer la transparence de la fourniture des services d'intérêt général dans l'Union. La Commission est déterminée à œuvrer pour accroître encore cette transparence dans toutes ses politiques relatives aux services d'intérêt général. Les États membres devraient également garantir la transparence complète de la mise en œuvre de la législation communautaire et d'autres dispositions nationales applicables.

3.9. *Assurer la sécurité juridique*

Les participants à la consultation sur le Livre vert ont évoqué le manque de clarté, dans certains domaines, de l'application des règles communautaires aux services d'intérêt général. En particulier, ils ont fréquemment mis en avant l'application des règles concernant les aides d'État au financement des services d'intérêt général, ainsi

²² Voir également le protocole sur le système de radiodiffusion publique dans les États membres, annexé au traité CE par le traité d'Amsterdam

²³ COM(2004) 2 du 13.1.2004

que les règles relatives aux marchés publics et aux concessions de services. La situation des services sociaux et de santé a également été mentionnée.

La Commission sait bien que l'application du droit communautaire aux services d'intérêt général pourrait soulever des questions complexes. C'est pourquoi elle va mener une action permanente afin d'améliorer la sécurité juridique liée à l'application du droit communautaire à la fourniture des services d'intérêt général, sans préjudice de la jurisprudence de la Cour européenne de justice et du Tribunal de première instance. Comme indiqué ci-dessous, elle a déjà mené à bien la modernisation des règles existantes en matière de marchés publics, et lancé des initiatives dans les domaines des aides d'État et des partenariats public-privé²⁴.

4. NOUVELLES ORIENTATIONS POUR UNE POLITIQUE COHERENTE

4.1. Respecter la diversité dans un cadre cohérent

L'une des questions principales soulevées par le Livre vert concernait la nécessité d'une directive-cadre relative aux services d'intérêt général. Les avis exprimés à ce sujet lors de la consultation publique sont restés partagés, certains États membres et le Parlement européen étant sceptiques. En conséquence, il est resté douteux qu'une directive-cadre constitue la meilleure voie à suivre à ce stade. En outre, la consultation n'a pas démontré la valeur ajoutée d'un cadre horizontal par comparaison avec l'approche sectorielle suivie jusqu'à présent.

En conséquence, la Commission estime qu'il vaut mieux ne pas présenter de proposition pour l'instant, mais réexaminer la question ultérieurement. Dans le cadre de cet examen, la Commission soumettrait préalablement toute proposition législative à une analyse d'impact approfondie de ses incidences économiques, sociales et environnementales²⁵.

En ce qui concerne le calendrier d'un tel réexamen, il peut également être tenu compte du fait que la future entrée en vigueur du traité constitutionnel et du texte proposé à l'article III-6 de la Constitution offrira une autre base juridique possible en complément de celles qui existent déjà. La Commission estime qu'il conviendra de revoir la question une fois le traité constitutionnel en vigueur.

Pour l'instant, la Commission va, d'une manière générale, poursuivre et développer son approche sectorielle en proposant, en tant que de besoin, des règles sectorielles permettant de tenir compte des besoins et situations spécifiques de chaque secteur. Cependant, sans préjudice des règles communautaires sectorielles en vigueur, une approche horizontale sera envisagée pour un certain nombre de questions particulières, comme les intérêts des consommateurs, le suivi et l'évaluation des services d'intérêt général, l'application des règles sur les aides d'État à la compensation financière ou le recours aux fonds structurels pour le soutien des services d'intérêt général.

Si la question de la nécessité d'un instrument-cadre a suscité une vive controverse, le besoin d'assurer l'homogénéité et la cohérence des mesures communautaires dans le

²⁴ Voir les points 4.2 et 4.3 ci-dessous

²⁵ Communication de la Commission sur l'analyse d'impact, COM(2002) 276 final du 5.6.2002

domaine des services d'intérêt général a, en revanche, été largement reconnu lors de la consultation publique. En même temps, il a été souligné qu'il était essentiel que les politiques communautaires respectent et prennent en considération les particularités des différents services ainsi que les diverses réalités dans les États membres.

La Commission intensifiera ses efforts pour assurer la cohérence complète des politiques communautaires en matière de services d'intérêt général; elle déterminera également, lors des prochains examens des secteurs concernés, si ses politiques sectorielles sont entièrement cohérentes par rapport à son approche générale²⁶.

En outre, la Commission réexaminera en 2005 la situation des services d'intérêt général dans l'Union européenne et la nécessité de mesures horizontales éventuelles. Elle a l'intention de présenter avant fin 2005 un rapport exposant ses constatations au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions.

La Commission

- **réexaminera la faisabilité et la nécessité d'une loi-cadre relative aux services d'intérêt général lors de l'entrée en vigueur du traité constitutionnel;**
- **procédera à un examen de la situation des services d'intérêt général et présentera un rapport avant fin 2005.**

Il serait bon que les États membres

- **poursuivent la modernisation des services d'intérêt général à leur niveau, pour faire en sorte que tous les citoyens aient accès à des services de qualité, adaptés à leurs besoins et exigences.**

4.2. Clarifier et simplifier le cadre juridique relatif à la compensation des obligations de service public

Il existe, en particulier, deux domaines – le financement et l'attribution des marchés – où le pouvoir des États membres de définir et concevoir les missions des services d'intérêt général interagit habituellement avec le droit communautaire. Le présent point traite du financement. La question des marchés publics fait l'objet du point 4.3.

Le principe en vertu duquel les États membres sont autonomes pour effectuer des choix politiques concernant les services d'intérêt économique général s'applique de la même manière au financement de ces services. En effet, les États membres bénéficient d'une grande marge d'appréciation au moment de décider de l'opportunité et des moyens de financer la fourniture de services d'intérêt économique général. Parmi les mécanismes de financement utilisés par les États membres figurent l'aide financière directe par l'intermédiaire du budget de l'État, les droits spéciaux ou exclusifs, les contributions des opérateurs du marché, l'établissement d'un tarif moyen et le financement basé sur la solidarité. En règle générale, les États membres peuvent utiliser le mécanisme de financement de leur choix. En l'absence d'harmonisation communautaire, la limite principale de cette marge d'appréciation est la règle selon laquelle ce mécanisme ne peut fausser la concurrence au sein du marché commun. Il incombe à la Commission, en sa qualité de gardienne du traité,

²⁶

Voir annexe 2

de veiller au respect de cette règle dans l'intérêt des contribuables et de l'économie dans son ensemble.

Toutefois, l'application concrète de cette règle est parfois complexe. Par exemple, les conditions dans lesquelles une compensation versée pour des services d'intérêt économique général constituerait en réalité une aide d'État n'ont pas toujours été claires. De même, une fois l'existence d'une aide d'État établie, les conditions dans lesquelles cette aide pourrait être jugée compatible avec le marché commun ont pu être assez incertaines. Enfin, l'obligation prévue par le traité d'informer officiellement la Commission des projets d'octroi ou de modification d'une aide entraîne une charge administrative qui peut être disproportionnée lorsque cette aide est d'un montant relativement modeste.

La consultation publique a confirmé l'existence d'une demande de renforcement de la sécurité juridique et de la prévisibilité en ce qui concerne l'application des règles en matière d'aides d'État à la compensation pour service public. Cette demande était particulièrement pressante sur le plan local, s'agissant des services locaux. Certes, la Cour de justice a récemment énoncé un certain nombre de conditions dans lesquelles une compensation liée à des services d'intérêt économique général ne constitue pas une aide d'État²⁷. Néanmoins, la nécessité d'une certitude juridique accrue subsiste et il appartient à la Commission d'apporter cette certitude dans toute la mesure du possible. C'est pourquoi elle propose diverses initiatives.

La première mesure proposée est une décision de la Commission considérant que les aides publiques d'un montant relativement limité qui sont accordées aux entreprises chargées d'assurer des services d'intérêt économique général sont compatibles avec le marché commun dans certaines conditions. De même, ces aides devraient également être exemptées de l'obligation de notification préalable dès lors qu'elles sont proportionnées au coût réel des services et que certains plafonds ne sont pas dépassés. La Commission formule la même proposition pour le financement des services d'intérêt économique général assurés par les hôpitaux et dans le domaine du logement social, quels que soient les montants concernés.

En substance, la Commission cherche ainsi à exempter de l'obligation de notification préalable les compensations versées aux fournisseurs locaux de services d'intérêt économique général. Une fois les plafonds fixés sur la base des résultats de la consultation actuellement en cours, la sécurité juridique sera nettement accrue pour les aides publiques d'un montant relativement limité.

En outre, la Commission propose de renforcer la sécurité juridique en ce qui concerne la compensation pour services d'intérêt économique général dépassant les plafonds susmentionnés – et devant donc faire l'objet d'une notification à la Commission – au moyen d'un cadre communautaire fixant les critères d'évaluation d'une telle compensation pour services d'intérêt économique général.

De plus, la Commission a l'intention de modifier la directive 80/723/CEE relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques. La modification consistera à préciser que la directive s'applique aux

²⁷

Arrêt du 24 juillet 2003 dans l'affaire C-280/00 (Altmark Trans) et arrêt du 24 novembre 2003 dans les affaires jointes C-34/01 à C-38/01 (Enirisorse SpA)

compensations pour service public, quelle que soit la qualification juridique de celles-ci en vertu de l'article 87 du traité. Ni la décision de la Commission, ni le cadre communautaire ne s'appliqueront au secteur des transports²⁸.

Enfin, la Commission projette de clarifier davantage les conditions dans lesquelles une compensation peut constituer une aide d'État, compte tenu de la jurisprudence récente de la Cour de justice. Comme cela a été demandé dans un certain nombre de commentaires reçus lors de la consultation publique sur le Livre vert, ces éclaircissements supplémentaires porteront également sur la distinction entre les activités économiques et non économiques²⁹.

Ensemble, ces mesures, qui sont élaborées sur la base de vastes consultations avec les parties intéressées, assureront vraisemblablement aux opérateurs et aux autorités la plus grande sécurité juridique et prévisibilité possible. Par ailleurs, la Commission continuera de faire preuve de pragmatisme dans l'évaluation des compensations liées à des obligations de service public, de manière telle que la fourniture de services d'intérêt général de qualité, accessibles, abordables et proches des citoyens se poursuive dans le respect de règles de base communes.

La Commission

- **adoptera, d'ici juillet 2005, une décision relative à l'application de l'article 86 du traité aux aides d'État accordées sous forme de compensation pour service public à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général;**
- **adoptera, d'ici juillet 2005, un cadre communautaire relatif aux aides d'État accordées sous forme de compensation pour service public;**
- **adoptera, d'ici juillet 2005, une modification de la directive 80/723/CEE relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques;**
- **précisera encore, d'ici juillet 2005, les conditions dans lesquelles les compensations pour service public peuvent constituer une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1.**

Il serait bon que les États membres

- **aident la Commission à appliquer le nouveau cadre juridique, notamment en définissant clairement les obligations de service public et en appliquant des règles transparentes en matière de compensation.**

4.3. Fournir un cadre clair et transparent pour le choix des entreprises chargées d'un service d'intérêt général

En principe, les États membres bénéficient d'une grande latitude pour fixer les modalités de l'organisation des services d'intérêt général. En l'absence d'harmonisation communautaire, les pouvoirs publics concernés dans les États membres sont, en principe, libres de décider de fournir eux-mêmes un service

²⁸ La décision pourrait s'appliquer à des liaisons maritimes vers certaines îles, sur lesquelles le trafic annuel ne dépasse pas un plafond défini

²⁹ Pour plus de détails, voir la communication de la Commission sur les services d'intérêt général en Europe, JO C 17 du 19.1.2001, p. 4 (paragraphe 28 à 30) et le Livre vert sur les services d'intérêt général, COM(2003) 270 du 21.5.2003, paragraphes 43 à 45

d'intérêt général ou de le confier à une autre entité (publique ou privée)³⁰. Néanmoins, les fournisseurs de services d'intérêt économique général, y compris les fournisseurs de services internes, sont des entreprises et sont dès lors soumis aux règles de concurrence prévues par le traité³¹. Dans la pratique, les États membres font de plus en plus appel à des régimes public-privé, y compris des contrats de type "Design-Build-Finance-Operate" (conception, construction, financement, exploitation), des concessions et la création de sociétés d'économie mixte, pour assurer la mise en œuvre de projets d'infrastructure ou de services d'intérêt général.

Les participants à la consultation publique ont demandé la clarification de diverses questions touchant aux règles communautaires applicables à de tels régimes, notamment en ce qui concerne la portée et la substance des règles communautaires que les pouvoirs publics sont susceptibles de devoir respecter lorsqu'ils confient une mission de service public à une autre entité.

Dans le but de clarifier les règles en vigueur, la Communauté a réalisé un travail de simplification et de clarification des directives relatives aux marchés publics³². Les nouvelles directives, adoptées par le Parlement européen et le Conseil en mars dernier, doivent être transposées par tous les États membres pour janvier 2006; elles devraient permettre à tous les pouvoirs adjudicateurs concernés de se conformer plus facilement aux obligations de transparence qui leur incombent en vertu du traité CE.

En outre, afin de déterminer s'il serait opportun de proposer une législation communautaire concernant en particulier l'attribution transparente de concessions de services par les pouvoirs publics, ainsi que d'autres formes de coopération entre le secteur public et le secteur privé, la Commission a récemment adopté un Livre vert sur les partenariats public-privé dans l'Union européenne³³. Ce Livre vert lancera une vaste consultation sur les aspects des partenariats public-privé qui concernent les marchés publics.

La Commission

- **procédera à une consultation publique concernant le Livre vert sur les aspects des partenariats public-privé qui concernent les marchés publics;**
- **présentera avant fin 2004, s'il y a lieu, des propositions fondées sur les résultats de la consultation publique.**

Il serait bon que les États membres

- **veillent à ce que les cadres nationaux relatifs à l'attribution des marchés de service public soient fondés sur des règles transparentes et non discriminatoires.**

³⁰ Pour ce qui est du transport terrestre local, la Commission a proposé une réglementation qui imposerait aux États membres d'utiliser des contrats de concession de services publics. Voir la proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'action des États membres en matière d'exigences de service public et à l'attribution de contrats de service public dans le domaine des transports de voyageurs par chemin de fer, par route et par voie navigable, JO C 151 E du 25.6.2002, p. 146

³¹ Pour plus de détails, voir le Livre vert sur les services d'intérêt général, COM(2003) 270 du 21.5.2003, paragraphes 79 à 83

³² Directive 2004/18/CE du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services et directive 2004/17/CE du 31 mars 2004 portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux, JO L 134 du 30.4.2004, p. 1 et p. 114

³³ Livre vert sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions, COM(2004) 327 du 30.4.2004

4.4. Reconnaître pleinement l'intérêt général dans les services sociaux et de santé

Le Livre vert sur les services d'intérêt général a suscité un intérêt considérable de la part des parties concernées par le domaine des services sociaux, qui recouvrent notamment les services de santé, les soins de longue durée, la sécurité sociale, les services de l'emploi et le logement social. Les services sociaux d'intérêt général ont un rôle particulier à jouer en tant que partie intégrante du modèle européen de société. En vertu du principe de solidarité, les services sociaux et de santé d'intérêt général sont centrés sur la personne, ils assurent aux citoyens la possibilité de bénéficier effectivement de leurs droits fondamentaux et d'un niveau élevé de protection sociale, et renforcent la cohésion sociale et territoriale. Leur fourniture, leur développement et leur modernisation vont tout à fait dans le sens de la réalisation des objectifs fixés par le Conseil européen en mars 2000 à Lisbonne, notamment en ce qui concerne la création d'un lien positif entre les politiques économiques, sociales et en matière d'emploi. La consultation publique a montré que les prestataires de services sociaux sont prêts à s'engager dans un processus de modernisation afin de mieux répondre à l'évolution des besoins des citoyens européens. Toutefois, ils ont également indiqué qu'une clarté et une prévisibilité accrues étaient nécessaires pour assurer une évolution sans heurts des services sociaux, y compris les services de santé.

Si la définition des missions et des objectifs des services sociaux et de santé relève, en principe, de la compétence des États membres, les règles communautaires peuvent néanmoins avoir une incidence sur les instruments de mise en œuvre et de financement de ces services. Une reconnaissance claire de la distinction entre les missions et les instruments devrait favoriser une clarté accrue en vue de la modernisation de ces services dans un contexte marqué par l'évolution des besoins des usagers, tout en préservant leur singularité liée à des exigences particulières, notamment en matière de solidarité, de collaboration bénévole et d'insertion de groupes de personnes vulnérables. La clarification de cette distinction aidera en particulier les États membres qui utilisent des systèmes marchands pour la fourniture des services sociaux et de santé à mesurer à l'avance les effets que pourraient avoir sur ceux-ci le droit de la concurrence de l'Union européenne. Il ressortira bien entendu du choix politique des États membres de recourir à de tels systèmes ou d'assurer les services directement par l'entremise d'organismes d'État financés par l'impôt.

La Commission estime qu'il est utile de développer une approche systématique afin d'identifier et de reconnaître les particularités des services sociaux et de santé d'intérêt général et de clarifier le cadre dans lequel ils fonctionnent et peuvent être modernisés. Cette approche sera présentée dans une communication sur les services sociaux d'intérêt général, y compris les services de santé, dont l'adoption est prévue dans le courant de l'année 2005.

Cette communication dressera l'inventaire des politiques communautaires ayant un rapport avec la fourniture des services sociaux et de santé d'intérêt général. Elle décrira également l'organisation et le fonctionnement des services sociaux et de santé

dans les États membres. Cette description sera élaborée en coopération étroite avec les États membres³⁴ et avec les organisations de la société civile.

La communication présenterait également, conformément aux principes généraux de la Commission en matière d'évaluation, un mécanisme permettant d'apprécier et d'évaluer régulièrement les cadres nationaux relatifs à la fourniture des services sociaux d'intérêt général. Les méthodes ouvertes de coordination qui existent dans le domaine de l'inclusion sociale et de la protection sociale pourraient être utilisées à cette fin. La Commission a récemment proposé une méthode ouverte de coordination pour les soins de santé et les soins de longue durée, qui pourrait utilement contribuer à l'échange des meilleures pratiques en matière de soins de santé et soutenir les réformes réalisées dans ce domaine³⁵.

Par ailleurs, la Commission travaille actuellement au suivi du processus de réflexion à haut niveau sur la mobilité des patients et l'évolution des soins de santé; à ce titre, elle a adopté en avril 2004 une communication³⁶ qui rappelle les principes de la jurisprudence de la Cour européenne de justice et présente un éventail d'initiatives sur des sujets tels que le partage des capacités disponibles et la coopération en matière de soins transfrontaliers, l'identification et la mise en réseau des centres européens de référence et la coordination de l'évaluation des nouvelles technologies de la santé. La décision qui l'accompagne crée un nouveau groupe de haut niveau destiné à faciliter la coopération entre les États membres dans ce domaine.

La Commission

- **présentera courant 2005 une communication sur les services sociaux et de santé d'intérêt général;**
- **facilitera la coopération entre les États membres dans le domaine des services de santé et des soins médicaux, afin de contribuer à assurer un niveau élevé de protection de la santé dans l'ensemble de l'Union.**

Il serait bon que les États membres

- **améliorent la coopération dans le domaine des services de santé et des soins médicaux afin d'assurer un niveau élevé de protection de la santé dans l'ensemble de l'Union.**

4.5. Analyser les résultats et évaluer le fonctionnement des services

La consultation publique a confirmé l'avis de la Commission selon lequel l'évaluation du fonctionnement des services, tant au niveau communautaire que national, est essentielle pour assurer le développement de services d'intérêt général de qualité, accessibles et abordables dans un environnement en évolution constante. En outre, les auteurs de contributions se sont largement accordés à estimer qu'une telle évaluation devrait se fonder non seulement sur des critères d'efficacité économique,

³⁴ En particulier avec le comité de la protection sociale et avec le "groupe consultatif de haut niveau sur les services de santé et les soins médicaux" nouvellement créé

³⁵ Communication de la Commission intitulée "Moderniser la protection sociale pour le développement de soins de santé et de soins de longue durée de qualité, accessibles et durables : un appui aux stratégies nationales par la 'méthode ouverte de coordination'", COM(2004) 304 du 20.4.2004

³⁶ Communication de la Commission relative au suivi du processus de réflexion de haut niveau sur la mobilité des patients et le développement des soins de santé dans l'Union européenne, COM(2004) 301 du 20.4.2004

mais aussi sur des critères sociaux, économiques et environnementaux à caractère plus général.

Ces dernières années, la Commission a effectivement intensifié ses activités d'évaluation dans le domaine des services d'intérêt général. En ce qui concerne les industries de réseau, la stratégie d'évaluation de la Commission prévoit des évaluations sectorielles et horizontales régulières et fait intervenir les autres institutions et organes de l'Union européenne, ainsi que les parties intéressées³⁷. Étant donné que la Commission a commencé à effectuer des évaluations horizontales en 2001 et qu'elle soumettra en 2004 son premier rapport d'évaluation horizontale entièrement fondé sur la méthodologie présentée en 2002, il paraît opportun de recueillir davantage d'expérience sur ce processus avant de réfléchir à des mécanismes d'évaluation supplémentaires.

En même temps, il est possible d'améliorer l'implication de toutes les parties concernées. Aussi la Commission étudiera-t-elle les moyens de modifier les méthodes et procédures actuelles de manière à faire participer pleinement toutes les parties intéressées, et notamment les pouvoirs publics, les consommateurs, les usagers, les fournisseurs et les salariés. Elle examinera également la nécessité de modifications éventuelles en ce qui concerne l'évaluation des incidences de la libéralisation sur les citoyens, les entreprises et les salariés.

Il serait bon d'envisager une meilleure intégration entre les activités d'évaluation actuelles portant spécifiquement sur les services d'intérêt général et les outils de compte rendu de portée plus vaste de la Commission. Cette meilleure intégration assurerait une approche plus large et plus complète de l'évaluation des services d'intérêt général et pourrait ainsi créer une véritable valeur ajoutée, sans augmenter les besoins en matière de compte rendu et les statistiques pour la Communauté, les États membres, les entreprises et les citoyens eux-mêmes.

Dans ce contexte, le lien entre, d'une part, les évaluations sectorielles et horizontales susmentionnées et, de l'autre, le "paquet mise en œuvre" – composé du rapport sur la mise en œuvre des grandes orientations des politiques économiques, du rapport conjoint sur l'emploi et du rapport sur la mise en œuvre de la stratégie pour le marché intérieur, et présenté en même temps que le rapport au Conseil européen de printemps – est important et devrait être maintenu.

En outre, la Commission pourrait utilement intégrer l'évaluation des services d'intérêt général dans son analyse régulière de plusieurs politiques communautaires. Cette intégration pourrait être opportune, en particulier, dans le domaine des services sociaux et de santé.

Sur la base de l'expérience acquise en appliquant sa méthodologie modifiée, la Commission reverra ses mécanismes d'évaluation, et notamment leur portée, en 2006, au moment d'évaluer son approche comme le prévoit sa communication du 18 juin 2002. Cet examen portera également sur la nécessité de mesures supplémentaires visant à améliorer la disponibilité et la qualité des données,

³⁷

Pour plus de détails, voir la communication de la Commission - Note méthodologique pour l'évaluation horizontale des services d'intérêt économique général, COM(2002) 331 final du 18.6.2002

l'échange d'informations et de meilleures pratiques, ainsi que la participation des parties intéressées.

La Commission

- **présentera en 2004 sa première évaluation horizontale des services d'intérêt général, fondée sur sa méthodologie d'évaluation;**
- **revera en 2006 ses mécanismes d'évaluation des services d'intérêt général.**

Il serait bon que les États membres

- **aident la Commission à mettre au point et à appliquer les mécanismes d'évaluation;**
- **envisagent la mise au point d'instruments d'évaluation sur le plan national, régional et local, lorsqu'il y a lieu.**

4.6. Revoir les politiques sectorielles

À l'heure actuelle, la réglementation sectorielle mise en place au niveau communautaire concerne essentiellement les grandes industries de réseau comme les télécommunications, les services postaux, les transports et l'énergie, qui possèdent une dimension transeuropéenne évidente. La Commission estime que la consultation publique a confirmé cette approche. En ce qui concerne le secteur de l'eau, la Commission publiera, avant la fin de cette année, les résultats de l'évaluation à laquelle elle a procédé³⁸.

La consultation publique a confirmé la pertinence et l'importance de la série d'obligations qui servent de fondement à l'actuelle législation communautaire sectorielle et qui sont exposées dans le Livre vert (le service universel, la continuité, la qualité du service, l'accessibilité tarifaire, la protection des usagers et des utilisateurs, la sûreté et la sécurité, l'accès et l'interconnectivité). S'il y a lieu, sur la base des examens sectoriels prévus, la Commission proposera d'adapter ces obligations.

En ce qui concerne le pluralisme des médias, la consultation publique a montré que, compte tenu des différences qui existent entre les États membres, il vaut mieux, à ce stade, laisser à ces derniers le soin de traiter la question. La Commission est d'accord et en conclut qu'il n'est pas opportun, pour l'instant, de présenter une initiative communautaire concernant le pluralisme. En même temps, elle continuera de suivre attentivement la situation.

S'agissant du cadre institutionnel de régulation, la nécessité d'une coopération plus étroite entre la Commission et les autorités de régulation nationales a souvent été mise en avant. La Commission entend favoriser la mise en place et le renforcement d'une coopération étroite entre régulateurs dans le cadre des réseaux d'autorités de régulation existants³⁹. S'il y a lieu, la Commission formulera des propositions visant à renforcer le cadre juridique de cette coopération.

³⁸ Stratégie pour le marché intérieur, priorités 2003-2006, COM(2003)238 du 7.5.2003

³⁹ Pour plus de détails, voir les points 53 à 59 de l'annexe du Livre vert sur les services d'intérêt général

La Commission tiendra compte des avis exposés ci-dessus, ainsi que de tous les autres résultats de la consultation publique sur le Livre vert, lors des examens prévus pour les différents secteurs.

La Commission

- **encouragera la coopération des autorités de régulation nationales au travers de réseaux de régulateurs;**
- **tiendra compte des résultats de la consultation publique sur le Livre vert lors des examens déjà prévus pour les différents secteurs, à savoir:**
 - **l'examen du champ d'application du service universel dans les communications électroniques, d'ici juillet 2005;**
 - **l'examen du paquet sur les communications électroniques, d'ici juillet 2006;**
 - **l'examen de la directive sur les services postaux, d'ici fin 2006;**
 - **l'examen du marché intérieur de l'électricité, d'ici le 1er janvier 2006;**
 - **l'examen du marché intérieur du gaz, d'ici le 1er janvier 2006;**
 - **l'examen de la directive "Télévision sans frontières", début 2005;**
 - **l'évaluation du secteur de l'eau, d'ici fin 2004.**

(Pour plus de détails, voir le tableau non exhaustif en annexe).

Il serait bon que les États membres

- **veillent à ce que la législation sectorielle existante soit pleinement transposée et appliquée;**
- **dotent les autorités de régulation nationales de tous les instruments et moyens nécessaires;**
- **aident la Commission à encourager une coopération plus étroite dans le cadre des réseaux de régulateurs.**

4.7. Refléter nos politiques internes dans notre politique commerciale internationale

Comme l'a fait remarquer la Commission dans le Livre vert, les engagements pris par la Communauté dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ou en vertu d'accords bilatéraux ont été pleinement compatibles avec les règles du marché intérieur qui s'appliquent à ces services et n'ont pas, pour l'instant, entraîné de problèmes d'organisation, de fourniture ou de financement des services d'intérêt général dans la pratique. Il en va de même pour les nouveaux engagements proposés dans le cadre des négociations actuelles.

La consultation publique a révélé un désir généralisé d'assurer le maintien de la cohérence entre le cadre réglementaire interne de la Communauté et les obligations acceptées par celle-ci et ses États membres en vertu d'accords commerciaux internationaux, notamment au sein de l'OMC. Une forte attente s'est exprimée par rapport au fait que les accords commerciaux internationaux ne devraient pas aller au delà des positions convenues au sein de l'Union européenne.

En tant que moteur de la politique commerciale de la Communauté, la Commission est tout à fait déterminée à assurer cette cohérence et, à cet égard, compte sur le soutien des États membres et du Parlement européen. Dans ce but, la Commission continuera de faire pleinement usage du cadre institutionnel prévu par le traité (articles 133 et 300) et d'associer le Parlement européen à la définition de la politique commerciale, même si ses compétences sont limitées en vertu de ce cadre, tout en attendant avec intérêt l'amélioration souhaitée de ces compétences, prévue par le projet de traité constitutionnel. La Commission continuera également de tenir un dialogue régulier avec la société civile et d'assurer une transparence maximale dans

les négociations commerciales, comme l'illustre, par exemple, la publication de l'offre initiale de la Communauté dans les négociations actuelles sur l'AGCS.

La Commission

- **continuera de veiller à ce que les positions adoptées par la Communauté lors des négociations commerciales internationales soient en cohérence totale avec le cadre réglementaire interne de l'Union dans le domaine des services d'intérêt général.**

Il serait bon que les États membres

- **travaillent avec la Commission pour faire en sorte que les positions politiques internes se reflètent pleinement dans notre politique commerciale.**

4.8. Promouvoir les services d'intérêt général dans la coopération au développement

Lors de la consultation sur le Livre vert, l'importance cruciale des services d'intérêt général de base pour le développement des pays les plus pauvres a été largement reconnue. L'absence d'investissement a été mise en avant comme un obstacle majeur à l'amélioration de ces services dans ces pays. Conformément aux recommandations formulées dans sa communication sur la réforme des entreprises d'État dans les pays en développement⁴⁰, la Commission entend continuer de contribuer à la création d'un cadre réglementaire et institutionnel solide dans les pays en développement, préalable essentiel à la promotion de l'investissement dans les services d'intérêt général de base et à l'accès au financement pour ces services.

Les initiatives de l'Union concernant l'eau et l'énergie, lancées lors du sommet mondial sur le développement durable, ont pour objectif de contribuer à la réalisation des objectifs de développement pour le millénaire en mettant des services modernes et abordables à la disposition des personnes démunies. Ces initiatives associent les États membres et les parties intéressées de la société civile et du secteur privé; elles se développent au travers d'un dialogue continu, fondé sur le principe essentiel de la propriété, avec les partenaires d'Afrique et d'autres régions dans le but de mettre en place des activités sur le plan national et régional. Les initiatives consacrées à l'eau et à l'énergie visent toutes deux au renforcement des capacités institutionnelles, à la programmation intersectorielle et au développement du marché, en faisant appel à une coopération technique ciblée et à une coopération étendue avec les organismes financiers.

La Commission

- **aidera les pays en développement à créer un cadre réglementaire et institutionnel solide, préalable essentiel à la promotion de l'investissement dans les services d'intérêt général de base et à l'accès au financement pour ces services.**

⁴⁰ La réforme des entreprises d'État dans les pays en développement, axée sur les services publics: nécessité d'évaluer toutes les solutions possibles, communication de la Commission, COM(2003) 326 du 3.6.2003

ANNEXE 1 Définitions terminologiques⁴¹

Des différences terminologiques, une confusion sémantique et des traditions variées dans les États membres ont créé de nombreux malentendus dans le débat mené au niveau européen. Dans les États membres, des termes et des définitions différents sont utilisés dans le domaine des services d'intérêt général en raison d'évolutions historiques, économiques, culturelles et politiques dissemblables. La terminologie communautaire s'efforce de prendre ces différences en considération.

Services d'intérêt général

L'expression "services d'intérêt général" ne se trouve pas dans le traité lui-même. Elle découle dans la pratique communautaire de l'expression "service d'intérêt économique général" qui est, elle, utilisée dans le traité. Elle a un sens plus large que l'expression précitée et couvre les services marchands et non marchands que les autorités publiques considèrent comme étant d'intérêt général et soumettent à des obligations spécifiques de service public.

Services d'intérêt économique général

L'expression "services d'intérêt économique général" est utilisée aux articles 16 et 86, paragraphe 2, du traité. Elle n'est pas définie dans le traité ou dans le droit dérivé. Cependant, dans la pratique communautaire, on s'accorde généralement à considérer qu'elle se réfère aux services de nature économique que les États membres ou la Communauté soumettent à des obligations spécifiques de service public en vertu d'un critère d'intérêt général. La notion de services d'intérêt économique général couvre donc plus particulièrement certains services fournis par les grandes industries de réseau comme le transport, les services postaux, l'énergie et les communications. Toutefois, l'expression s'étend également aux autres activités économiques soumises elles aussi à des obligations de service public.

Comme le Livre vert, le présent Livre blanc se concentre principalement, mais pas exclusivement, sur les questions liées aux "services d'intérêt économique général", puisque le traité lui-même est axé essentiellement sur les activités économiques. L'expression "services d'intérêt général" est utilisée dans le Livre blanc uniquement lorsque le texte fait également référence aux services non économiques ou lorsqu'il n'est pas nécessaire de préciser la nature économique ou non économique des services concernés.

Service public

Il convient de souligner que les termes "service d'intérêt général" et "service d'intérêt économique général" ne doivent pas être confondus avec l'expression "service public", qui est moins précise. Celle-ci peut avoir différentes significations et être ainsi source de confusion. Elle peut se rapporter au fait qu'un service est offert au grand public ou qu'un rôle particulier lui a été attribué dans l'intérêt public, ou encore se référer au régime de propriété ou au statut de l'organisme qui fournit le service en question⁴². Elle n'est dès lors pas utilisée dans le Livre blanc.

Obligations de service public

L'expression "obligations de service public" est utilisée dans le Livre blanc. Elle désigne les obligations spécifiques imposées par les autorités publiques à un fournisseur de service afin de garantir la réalisation de certains objectifs d'intérêt public, par exemple dans le secteur du transport aérien, ferroviaire ou routier et dans le domaine de l'énergie. Ces obligations peuvent être imposées au niveau communautaire, national ou régional.

⁴¹ Ces définitions s'inspirent des définitions utilisées dans le Livre vert sur les services d'intérêt général, COM(2003)270 du 21.5.2004

⁴² Il y a souvent confusion entre les termes "service public" et "secteur public". Le "secteur public" englobe toutes les administrations publiques ainsi que toutes les entreprises contrôlées par les autorités publiques

Entreprise publique

L'expression "entreprise publique" est généralement utilisée, elle aussi, pour définir le régime de propriété du fournisseur de service. Le traité prévoit une stricte neutralité. Le fait que les fournisseurs de services d'intérêt général soient publics ou privés n'a pas d'importance dans le droit communautaire; ils jouissent de droits identiques et sont soumis aux mêmes obligations.

ANNEXE 2: Principaux résultats de la consultation publique⁴³

1. Importance des services d'intérêt général

- Il existe un large consensus sur l'importance primordiale des services d'intérêt général pour les sociétés européennes. De même, il est généralement admis que ces services doivent être assurés prioritairement dans l'intérêt des utilisateurs.
- Il n'y a pas d'accord sur la relation entre les services d'intérêt général et les principes du marché.

2. Rôle de l'Union européenne

- Si les vues divergent quant à la nécessité de modifier le traité, il est largement reconnu que la Communauté ne doit pas être dotée de nouvelles compétences en ce qui concerne les services d'intérêt général.
- Il semble que les prérogatives de la Communauté et celles des États membres soient clairement établies. Toutefois, des répondants suggèrent de clarifier les règles communautaires dans certains domaines.
- Les répondants sont largement d'accord sur l'idée que les réglementations sectorielles ne doivent pas être étendues à tous les services. Toutefois, les avis divergent pour certains services (eau, déchets, transports publics locaux) sur la question de savoir si un cadre réglementaire spécifique est ou non souhaitable au niveau communautaire. Certains commentaires soulignent la nécessité de tenir compte des spécificités de secteurs comme la santé.
- L'idée qu'il est inutile, pour l'instant, d'instituer des autorités réglementaires européennes, recueille un large consensus. Il semble que l'existence de réseaux de régulateurs nationaux, coordonnés au niveau européen, soit la solution privilégiée.

3. Réglementation sectorielle et cadre juridique général

- Les points de vue demeurent partagés sur la nécessité d'un cadre législatif général. Toutefois, un consensus se dégage sur le besoin permanent de réglementations sectorielles.
- De nombreuses contributions soulignent les avantages des politiques sectorielles actuelles. D'autres attirent l'attention sur le fait que la libéralisation a eu des conséquences sociales et économiques négatives.

4. Services d'intérêt général économiques et non économiques

- De nombreux répondants estiment que la distinction est importante. Toutefois, un certain nombre préconisent d'appliquer d'autres critères allant au-delà de la distinction entre "économique" et "non économique" afin de garantir une plus grande sécurité juridique.
- Si l'on observe un certain intérêt pour une nouvelle clarification de la situation des organismes assurant des services sociaux dans le cadre du droit communautaire et pour la protection des services d'intérêt général à caractère non économique en tant que partie intégrante du modèle social européen, on note également un large consensus sur l'idée que la Communauté ne doit pas disposer de compétences nouvelles en ce qui concerne les services non économiques.

5. Un ensemble commun d'obligations

⁴³ Les points suivants sont fondés sur le document de travail des services de la Commission "Rapport concernant la consultation sur le Livre vert relatif aux services d'intérêt général", SEC(2004) 326 du 15.3.2004

- Les points de vue sont partagés sur la nécessité et la possibilité de définir un ensemble commun d'obligations au niveau communautaire. Si certains répondants soulignent la nécessité de mettre en place des obligations de service public secteur par secteur, d'autres estiment qu'un concept commun est opportun et nécessaire.
- Il existe un large consensus, semble-t-il, sur l'idée que la réglementation communautaire doit fixer des principes et des objectifs, tandis que les États membres doivent mettre en œuvre et préciser les règles conformément aux conditions et besoins spécifiques qui prévalent à l'échelon national et local.
- Aucun accord ne se dégage sur la mise en œuvre effective des obligations visées par la législation communautaire ni sur l'impact de ces obligations sur la cohésion sociale et territoriale. Certains répondants suggèrent qu'il est encore trop tôt pour se forger une opinion et qu'une évaluation plus détaillée s'impose.
- Les points de vue divergent quant à la nécessité d'introduire de nouvelles obligations au niveau communautaire et d'étendre les exigences actuelles à d'autres services d'intérêt général.

6. Obligations sectorielles

- À ce stade, les partisans de l'introduction de nouvelles obligations sectorielles communautaires semblent être peu nombreux. Cependant, il y a lieu de suivre la situation de plus près eu égard à chacun des secteurs, notamment en ce qui concerne la sécurité d'approvisionnement. Certains répondants en appellent également à une amélioration de l'accès et de l'interconnectivité dans certains secteurs.
- Il n'y a pas d'accord sur la question de l'ouverture du secteur de l'eau au niveau communautaire.
- Un large consensus existe pour affirmer qu'il n'y a pas lieu de prendre des mesures communautaires spécifiques en faveur du pluralisme des médias au stade actuel, et qu'il appartient aux États membres de protéger ce pluralisme.

7. Définition des obligations et choix de l'organisation

- Certaines contributions mettent en avant des problèmes consécutifs à l'application du droit communautaire, telle que la perçoivent les répondants, notamment dans le domaine des marchés publics et des aides d'État. Ils demandent une clarification des règles concernant les concessions et les partenariats entre les secteurs public et privé. Certains commentaires évoquent également des cas où des obstacles à l'achèvement du marché intérieur sont créés au niveau national.
- Une large proportion de répondants estiment qu'une nouvelle harmonisation des obligations de service public au niveau communautaire n'est pas souhaitable.
- De nombreux répondants se montrent intéressés par un échange de bonnes pratiques et par un étalonnage des performances en matière d'organisation des services d'intérêt général, selon des modalités souples et simples.

8. Financement des services d'intérêt général

- Les répondants en appellent fermement à la clarification et à la simplification des règles applicables au financement des services d'intérêt général, en particulier en ce qui concerne les aides d'État. L'arrêt récent de la CJCE dans l'affaire Altmark est jugé positif, mais insuffisant.
- Les répondants sont largement d'accord sur le fait que les États membres doivent demeurer libres de fixer le mode de financement le plus approprié pour un service d'intérêt général, à condition de ne pas fausser indûment la concurrence.

9. Évaluation des services d'intérêt général

- Si les points de vue divergent sur l'importance **globale** de l'évaluation, les répondants s'accordent à dire que celle-ci doit être complète et prendre en compte des critères politiques, sociaux, économiques et environnementaux.
- Aucun accord ne se dessine quant à l'étendue des services devant être soumis à évaluation, ni en ce qui concerne les procédures et les dispositions institutionnelles.

10. Dimension internationale

- Les répondants demandent clairement que l'on veille à ce que les positions adoptées par la Communauté soient en cohérence totale avec la réglementation en vigueur dans le marché intérieur.
- Un certain nombre de répondants en appellent à plus d'information et de transparence en ce qui concerne les négociations commerciales internationales.
- L'importance cruciale des services de base essentiels pour le développement des pays les plus pauvres est largement reconnue. Les principaux problèmes demeurent l'accès aux financements et la promotion des investissements étrangers.

ANNEXE 3: Aperçu des analyses sectorielles importantes

Communications électroniques

- Examen du plan d'action eEurope d'ici juin 2004
- Examen des dispositions de la directive 2002/77/CE de la Commission relatives aux réseaux de télévision par câble d'ici la fin 2004
- Examen du champ d'application du service universel en vertu de la directive 2002/22/CE concernant le service universel, d'ici juillet 2005
- Examen du paquet sur les communications électroniques d'ici juillet 2006

Services postaux

- Rapport relatif à l'application de la directive postale avant la fin 2004, puis tous les deux ans
- Rapport attendu d'ici la fin 2006 relatif à une étude prospective concernant l'impact sur le service universel de l'achèvement du marché intérieur des services postaux en 2009. Proposition confirmant, s'il y a lieu, l'échéance de 2009 pour l'achèvement du marché intérieur des services postaux ou définissant toutes les mesures complémentaires éventuellement requises à la lumière des conclusions de l'étude

Électricité

- Rapports annuels concernant l'application de la directive 2003/54/CE, dont un rapport bisannuel relatif aux obligations de service public
- Rapport d'avancement détaillé concernant la création du marché intérieur de l'électricité d'ici le 1er janvier 2006. Propositions au PE et au Conseil, le cas échéant, visant à garantir un niveau élevé de service public
- Rapport concernant la mise en œuvre du règlement 1228/2003 sur les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité d'ici juillet 2006
- Propositions au PE et au Conseil, le cas échéant, visant à assurer l'indépendance absolue et effective des gestionnaires de réseau de distribution avant le 1er juillet 2007. S'il y a lieu, ces propositions aborderont également les questions de la dominance du marché, de la concentration du marché et des comportements prédateurs ou anticoncurrentiels

Gaz

- Rapports annuels concernant l'application de la directive 2003/55/CE, dont un rapport bisannuel relatif aux obligations de service public
- Rapport d'avancement détaillé concernant la création du marché intérieur du gaz d'ici le 1er janvier 2006. Propositions au PE et au Conseil, le cas échéant, visant à garantir un niveau élevé de service public
- Propositions au PE et au Conseil, le cas échéant, visant à assurer l'indépendance absolue et effective des gestionnaires de réseau de distribution avant le 1er juillet 2007. S'il y a lieu, ces propositions aborderont également les questions de la dominance du marché, de la concentration du marché et des comportements prédateurs ou anticoncurrentiels

Eau

- Présentation par la Commission des résultats de son évaluation du secteur de l'eau d'ici la fin 2004.

Transports

- 2004: adoption par le PE et le Conseil du deuxième paquet ferroviaire, actuellement au stade de la conciliation
- Adoption par le PE et le Conseil du troisième paquet ferroviaire avant la fin 2004
- Adoption par le PE et le Conseil de la proposition de règlement relatif aux exigences de service public et à l'attribution de contrats de service public dans le domaine des transports de voyageurs par chemin de fer, par route et par voie navigable, avant la fin 2004

Radiodiffusion

- Rapport relatif à l'application de la directive "Télévision sans frontières", accompagné, s'il y a lieu, de propositions législatives au début de 2005