



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 20.11.2007  
COM(2007) 725 final

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

**accompagnant la communication intitulée "Un marché unique pour l'Europe du  
21<sup>e</sup> siècle"**

**Les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général:  
un nouvel engagement européen**

{COM(2007) 724 final}  
{SEC(2007) 1514}  
{SEC(2007) 1515}  
{SEC(2007) 1516}

## TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction .....	3
2.	Le rôle de l'UE: assurer des règles communes tout en respectant la diversité.....	3
2.1.	La portée de l'action de l'UE .....	4
2.2.	L'approche: réaliser des objectifs d'intérêt public dans un marché unique .....	6
2.3.	La situation particulière des services sociaux .....	7
2.4.	La situation particulière des services de santé .....	9
3.	Le protocole: un cadre cohérent pour l'action de l'UE.....	9
4.	Aller de l'avant .....	12
4.1.	Fournir des orientations juridiques sur des questions transversales.....	12
4.2.	Moderniser et développer les politiques sectorielles .....	13
4.3.	Suivi et évaluation.....	14
5.	Conclusion.....	15

## 1. INTRODUCTION

L'adoption, par les chefs d'État ou de gouvernement, d'un protocole sur les services d'intérêt général à annexer au traité de Lisbonne constitue une étape décisive vers l'établissement d'un cadre transparent et fiable au niveau de l'UE. Le nouveau traité sur le fonctionnement de l'Union européenne comprendra également un nouvel article 14<sup>1</sup> soulignant la responsabilité conjointe de l'Union et des États membres et établissant une base juridique pour permettre à l'UE de prendre des mesures.

Ces nouvelles dispositions font suite à une décennie de débat sur les responsabilités de l'UE et sur la question de savoir si cette dernière doit ou non adopter un cadre global pour les services d'intérêt général. Ce débat a contribué à créer des convergences de vues sur le rôle et l'approche de l'UE en ce qui concerne les services d'intérêt général, notamment après le Livre blanc de la Commission de 2004<sup>2</sup> et l'avis du Parlement émis en 2006<sup>3</sup>. Un large consensus s'est dégagé sur la nécessité d'assurer la sécurité juridique et la cohérence de l'ensemble des politiques de l'UE, tout en respectant la diversité des secteurs et situations. La nécessité d'améliorer la connaissance et la compréhension générales des règles de l'UE est aussi largement reconnue. En explicitant le rôle de l'Union, le protocole confère la nécessaire clarté et sécurité aux règles de l'UE.

La présente communication expose les points de vue de la Commission sur ce débat, en particulier à la lumière de la résolution du Parlement et du traité de Lisbonne. Elle s'inspire également des résultats de la consultation publique sur les services sociaux d'intérêt général lancée en 2006.

## 2. LE RÔLE DE L'UE: ASSURER DES RÈGLES COMMUNES TOUT EN RESPECTANT LA DIVERSITÉ

Les services d'intérêt général englobent un vaste éventail d'activités, allant des grandes industries de réseau, telles que l'énergie, les télécommunications, les transports, la radiodiffusion audiovisuelle et les services postaux, jusqu'à l'éducation, l'approvisionnement en eau, la gestion des déchets, la santé et les services sociaux. Ces services sont indispensables pour la vie quotidienne des citoyens et des entreprises et reflètent le modèle

---

<sup>1</sup> Une modification de l'article 16 du traité CE.

<sup>2</sup> Le Livre blanc de 2004 - COM(2004) 374 du 12.5.2004 - a été élaboré sur la base de précédentes consultations et communications, dont, en particulier, le Livre vert de 2003 de la Commission - COM(2003) 270 du 21.5.2003 -, deux communications de 2001 - COM(2001) 598 du 17.10.2001 et communication intitulée "Les services d'intérêt général en Europe" (JO C 17 du 19.1.2001) - et la première communication sur le sujet publiée en 1996 - Les services d'intérêt général en Europe" (JO C 281 du 26.9.1996).

<sup>3</sup> La résolution du Parlement européen (A6-0275/2006 du 26 septembre 2006) est venue compléter la vaste série de consultations des institutions de l'UE et des parties prenantes lancée par le Livre blanc de 2004. Elle soutient les principes fondamentaux et les actions prioritaires exposés dans le Livre blanc. La résolution indique qu'il n'est pas possible de définir de manière uniforme les services d'intérêt général et elle ne préconise pas un cadre législatif horizontal unique, mais appelle l'UE et la Commission, en particulier, à poursuivre leur action dans divers domaines et secteurs, afin de parvenir à une plus grande clarté et cohérence des règles de l'UE, tout en respectant pleinement le principe de subsidiarité. Le Comité économique et social européen et le Comité des régions ont également exprimé leurs avis (CESE/2005/121 du 9 février 2005, CESE/2006/223 du 6 juillet 2006 et CDR/2004/327 du 23 février 2005).

européen de société. Ils jouent un rôle majeur dans la garantie de la cohésion sociale, économique et territoriale de l'ensemble de l'Union et sont d'une importance vitale pour le développement durable de l'UE en termes d'augmentation des niveaux d'emploi, d'inclusion sociale, de croissance économique et de qualité environnementale.

Bien que leur étendue et leur organisation varient considérablement en fonction des histoires et des cultures de l'intervention publique, les services d'intérêt général peuvent être définis comme les services, tant économiques que non économiques, que les autorités publiques classent comme étant d'intérêt général et soumettent à des obligations spécifiques de service public. Il est dès lors essentiellement de la responsabilité des autorités publiques, au niveau approprié, de décider de la nature et de l'étendue d'un service d'intérêt général. Les autorités publiques peuvent décider soit de fournir elles-mêmes ces services, soit d'en confier la fourniture à d'autres entités, publiques ou privées, exerçant leurs activités dans un but lucratif ou non.

En même temps, les fournisseurs de ces services doivent respecter les règles édictées par le traité CE et le droit dérivé de l'UE, lorsque celles-ci sont applicables. Par ailleurs, du fait de leur dimension communautaire, un certain nombre d'industries de réseau qui assurent des services d'intérêt économique général sont désormais soumises à des directives sectorielles de l'UE. En partenariat avec les autorités nationales, régionales et locales, l'UE a, par conséquent, un rôle à jouer dans la définition des principes et conditions de fonctionnement d'un large éventail de services. Cette responsabilité partagée trouve son expression dans le traité et sera soulignée dans le protocole sur les services d'intérêt général à annexer au traité de Lisbonne.

## **2.1. La portée de l'action de l'UE**

Conformément aux principes de subsidiarité et de proportionnalité, l'UE intervient dans les limites des compétences qui lui sont conférées par le traité et dans la mesure nécessaire. Son action respecte la diversité des situations dans les États membres et les rôles dévolus aux autorités nationales, régionales et locales pour assurer le bien-être de leurs citoyens et promouvoir la cohésion sociale, tout en garantissant des choix démocratiques, en ce qui concerne, entre autres, le niveau de qualité des services.

Le protocole susmentionné introduit, pour la première fois, la notion de services d'intérêt général dans le droit primaire de l'UE, l'actuel traité CE ne faisant référence qu'aux services d'intérêt *économique* général. Dans l'état actuel des choses, deux catégories de services d'intérêt général peuvent être distinguées pour illustrer la manière dont ceux-ci sont régis par les règles de l'UE:

- *Services d'intérêt économique général*: la fourniture et l'organisation de ces services sont soumises aux règles du marché intérieur et de la concurrence du traité CE, puisque les activités correspondantes sont de nature économique. Dans le cas des grandes industries de réseau ayant une dimension européenne manifeste, telles que les télécommunications, l'électricité, le gaz, les transports et les services postaux, les services sont réglementés par un cadre législatif communautaire spécifique. De même, certains aspects de la radiodiffusion de service public sont couverts par une législation communautaire spécifique, comme par exemple la directive sur la télévision sans frontières. D'autres services d'intérêt économique général, relevant notamment des domaines de la gestion des déchets, de l'approvisionnement en eau ou du traitement des eaux usées, ne font pas l'objet d'un régime réglementaire autonome au niveau de l'UE. Des règles communautaires spécifiques, telles que les législations sur les marchés publics, la protection de

l'environnement et la protection des consommateurs, s'appliquent toutefois à certains aspects du service. En outre, un certain nombre de services d'intérêt économique général sont également soumis au cadre réglementaire établi par la directive sur les services<sup>4</sup>.

- *Services non économiques*: ces services, qui comprennent par exemple les prérogatives étatiques traditionnelles, telles que la police, la justice et les régimes légaux de sécurité sociale, ne sont soumis ni à une législation communautaire spécifique, ni aux règles du traité relatives au marché intérieur et à la concurrence. Certains aspects de l'organisation de ces services peuvent être régis par d'autres règles du traité, comme le principe de non-discrimination.

La question de savoir comment distinguer entre services économiques et non économiques a été fréquemment soulevée. La réponse à cette question ne peut être donnée *a priori* et nécessite une analyse au cas par cas: la réalité de ces services est souvent spécifique et diffère grandement d'un État membre à l'autre, voire d'une autorité locale à l'autre; les modalités de fourniture des services évoluent constamment, en réponse aux nouveaux développements économiques, sociaux et institutionnels, tels que la modification des exigences des consommateurs, les mutations technologiques, la modernisation des administrations publiques et le transfert de responsabilités au niveau local.

Dans le domaine du droit de la concurrence, la Cour de justice estime que ce n'est pas le secteur ou le statut d'une entité assurant un service (par exemple le fait qu'il s'agisse d'une entreprise publique ou privée, d'une association d'entreprises ou d'un organisme d'administration publique), ni son mode de financement, qui déterminent si ses activités sont considérées comme économiques ou non économiques, mais la nature de l'activité elle-même. Pour opérer la distinction, la Cour se fonde sur un ensemble de critères relatifs aux conditions de fonctionnement du service en cause, tels que l'existence d'un marché, de prérogatives de puissance publique ou d'obligations de solidarité. Dans la pratique, cela signifie qu'une seule et même entité peut fort bien exercer à la fois des activités économiques et non économiques et, de ce fait, être soumise aux règles de concurrence pour certaines parties de ses activités, mais non pour d'autres. La Cour a, par exemple, jugé qu'une entité donnée pouvait exercer, d'une part, des activités administratives de nature non économique, telles que des missions de police, et, d'autre part, des activités purement commerciales<sup>5</sup>. Une entité peut aussi exercer des activités non économiques dans le cadre desquelles elle se comporte comme une organisation caritative et, en même temps, entrer en concurrence avec d'autres opérateurs, pour une autre partie de son activité, en effectuant des opérations financières ou immobilières, même dans un but non lucratif<sup>6</sup>. Selon cette approche fonctionnelle, chaque activité doit donc être analysée séparément<sup>7</sup>.

Pour qu'un service donné soit qualifié d'activité économique soumise aux règles du marché intérieur (libre circulation des services et liberté d'établissement), il doit présenter la caractéristique essentielle d'être fourni contre rémunération. Il ne doit cependant pas

---

<sup>4</sup> De plus amples informations figurent dans le document de travail des services de la Commission relatif aux progrès accomplis depuis le Livre blanc de 2004 sur les services d'intérêt général SEC(2007) 1515, lequel est publié parallèlement à la présente communication.

<sup>5</sup> Affaire C-82/01, Aéroports de Paris [2002].

<sup>6</sup> Affaire C-222/04, Cassa di Risparmio di Firenze [2006].

<sup>7</sup> Affaire C-118/85, Commission contre Italie [1987]. Voir également les affaires C-205/03 P, FENIN [2006] et T-155/04, SELEX [2006], comme exemples de situations dans lesquelles les différentes activités n'ont pas pu être analysées séparément.

nécessairement être payé par ceux qui en bénéficient. Le caractère économique d'un service dépend non pas du statut juridique du prestataire de service (un organisme à but non lucratif, par exemple), ni de la nature du service, mais plutôt de la manière dont une activité donnée est effectivement exercée, organisée et financée. Dans la pratique, exception faite des activités liées à l'exercice de l'autorité publique, auxquelles les règles du marché intérieur ne sont pas applicables en vertu de l'article 45 du traité CE, il s'ensuit que la grande majorité des services peuvent être considérés comme des "activités économiques", au sens des règles dudit traité relatives au marché intérieur (articles 43 et 49).

Dans ce contexte, la situation des services sociaux a fait l'objet d'un débat ces dernières années. Les services sociaux peuvent être de nature économique ou non économique, en fonction de l'activité concernée. Bien qu'ils ne soient pas définis, la communication de 2006 en a identifié deux grands types: d'une part, les régimes légaux et les régimes complémentaires de protection sociale, sous leurs diverses formes d'organisation (mutualistes ou professionnelles), couvrant les principaux risques de la vie, tels que ceux liés à la santé, à la vieillesse, aux accidents du travail, au chômage, à la retraite et au handicap; d'autre part, les autres services prestés directement à la personne, tels que les services d'assistance sociale, les services en matière d'emploi et de formation, le logement social ou les soins de longue durée. Ces services sont, en général, organisés au niveau local et fortement tributaire du financement public.

## **2.2. L'approche: réaliser des objectifs d'intérêt public dans un marché unique**

Si un service d'intérêt général est considéré comme étant de nature économique, il est soumis aux règles du marché intérieur et de la concurrence. La question peut alors se poser de savoir si la pleine application de ces règles est compatible avec l'exercice des missions d'intérêt général spécifiques assignées à ce service. Au niveau du traité, ces situations sont abordées à l'article 86, paragraphe 2, tel qu'interprété par la jurisprudence de la Cour de justice<sup>8</sup>, lequel dispose que les services d'intérêt économique général sont, en principe, soumis à l'application des règles du traité. Toutefois, lorsque l'application de ces règles fait échec à l'accomplissement, en droit ou en fait, des missions d'intérêt général particulières qui leur ont été imparties, ces services peuvent bénéficier d'une dérogation aux dispositions du traité, pour autant que certaines conditions soient satisfaites, notamment en ce qui concerne la proportionnalité de la compensation octroyée aux entreprises chargées de la gestion de ces services.

Comme souligné dans son Livre blanc de 2004, la Commission est d'avis que le développement de services d'intérêt économique général de qualité, accessibles et abordables ainsi que la création d'un marché intérieur ouvert et concurrentiel sont des objectifs compatibles qui devraient se compléter mutuellement. L'expérience acquise, entre autres, dans les secteurs des télécommunications et des transports, ou au niveau local (attribution des marchés de services publics, par exemple), montre que les marchés qui sont ouverts à la concurrence contribuent à améliorer l'efficacité, l'abordabilité et le choix des services offerts. En même temps, des dispositions spécifiques peuvent être maintenues afin d'assurer qu'un équilibre soit trouvé. La Cour accepte, par exemple, l'octroi de droits exclusifs ou spéciaux pour certains services, de même que les mesures destinées à réguler les marchés, telles que

---

<sup>8</sup> Affaire C-320/91, Corbeau [1993], Rec. I-2533, affaire C-393/92, Almelo [1994], Rec. I-1477 et affaires conjointes C-157/94 – C-160/94, Commission contre Pays-Bas [1997], Rec. I-5699, Commission contre Italie [1997], Rec. I-5789, Commission contre France [1997], Rec. I-5815, Commission contre Espagne [1997], Rec. I-5851.

l'exigence d'autorisations, dès lors qu'elles sont justifiées par des objectifs d'intérêt public et proportionnées aux buts poursuivis<sup>9</sup>. En droit dérivé, la poursuite d'objectifs d'intérêt public par les services d'intérêt économique général est également prise en compte dans la directive sur les services<sup>10</sup>.

La possibilité de combiner la fourniture de services d'intérêt général avec le développement d'un marché unique européen est particulièrement bien illustrée par la série de politiques sectorielles élaborées depuis le début des années 1990 pour les industries de réseau telles que les télécommunications, l'énergie, les transports et les services postaux, qui représentent aujourd'hui plus de 7 % du PIB et 5 % de l'emploi total au sein de l'UE. L'ouverture progressive de ces secteurs à la concurrence est allée de pair avec la définition, pour chaque secteur, d'un certain nombre d'obligations de service public couvrant des aspects comme le service universel, les droits des consommateurs et des usagers, ainsi que les préoccupations de santé et de sécurité. Ces cadres sectoriels précisent aussi la portée de l'intervention des politiques publiques dans la régulation de ces réseaux, en faisant notamment référence au rôle des autorités de régulation nationales. Lesdits cadres font actuellement l'objet d'un processus de modernisation, à la lumière des évolutions technologiques ou des grands défis mondiaux, tels que le changement climatique, et à la suite des élargissements successifs, lesquels ont créé davantage de diversité dans l'approche des États membres en matière de services d'intérêt général.

### 2.3. La situation particulière des services sociaux

En avril 2006, la Commission a lancé une vaste consultation des États membres, des fournisseurs de services et des usagers, afin de mieux comprendre la nature de ces services dans l'ensemble de l'UE et d'évaluer l'expérience acquise par les parties prenantes lors de l'application des règles communautaires<sup>11</sup>.

Bien que les fonctions et l'organisation des services sociaux varient fortement, la consultation a mis en évidence l'importance de ces services pour la réalisation d'objectifs fondamentaux de l'UE, tels que l'achèvement de la cohésion sociale, économique et territoriale ou un niveau élevé d'emploi, d'inclusion sociale et de croissance économique, de même que leur interconnexion étroite avec les réalités locales.

#### **Objectifs et principes d'organisation des services sociaux**

*Les services sociaux sont souvent destinés à réaliser un certain nombre d'objectifs spécifiques:*

- il s'agit de services à la personne, conçus pour répondre aux besoins vitaux de l'homme, en particulier à ceux des usagers en situation vulnérable; ils offrent une protection contre les risques généraux et spécifiques de la vie et aident les personnes dans la maîtrise des défis de la vie ou des crises; ils sont également fournis aux familles, dans un contexte de modèles familiaux changeants, afin de soutenir leur rôle dans les soins apportés aux plus jeunes et aux plus âgés des membres de la famille, ainsi qu'aux personnes handicapées, et de compenser d'éventuelles défaillances au sein des familles; ils constituent des

<sup>9</sup> Voir, par exemple, l'affaire C-70/95, Sodemare [1997], Rec. I-3395, ainsi que les affaires conjointes C-282/04 et C-283/04, Commission contre Pays-Bas [2006].

<sup>10</sup> De plus amples informations figurent dans le document SEC(2007) 1515.

<sup>11</sup> COM(2006) 177 du 26.4.2006. Le processus de consultation comprenait le lancement d'un questionnaire par le Comité de la protection sociale, la réalisation d'une étude sur les services sociaux d'intérêt général par un consultant et l'établissement d'un rapport par un groupe d'experts juristes.

instruments clés pour la protection des droits de l'homme fondamentaux et de la dignité humaine;

- ils jouent un rôle de prévention et de cohésion sociale, à l'égard de l'ensemble de la population, indépendamment de sa richesse ou de ses revenus;
- ils contribuent à la lutte contre la discrimination, à l'égalité des sexes, à la protection de la santé humaine, à l'amélioration du niveau et de la qualité de vie ainsi qu'à la garantie de l'égalité des chances pour tous, renforçant ainsi la capacité des individus de participer pleinement à la société.

*Ces objectifs se reflètent dans les manières dont ces services sont organisés, fournis et financés:*

- afin de répondre aux multiples besoins des personnes en tant qu'individus, les services sociaux doivent être complets et personnalisés, conçus et prestés d'une manière intégrée; ils impliquent souvent une relation personnelle entre le bénéficiaire et le prestataire de services;
- la définition et la fourniture d'un service doivent prendre en considération la diversité des usagers;
- les services sociaux répondant aux besoins d'utilisateurs vulnérables se caractérisent souvent par une relation asymétrique entre prestataires et bénéficiaires qui est différente d'une relation commerciale de type fournisseur-consommateur;
- comme ces services sont souvent ancrés dans des traditions culturelles (locales), des solutions sur mesure, tenant compte des particularités de la situation locale, sont retenues, en garantissant la proximité entre le fournisseur de services et l'utilisateur, tout en veillant à l'égalité d'accès aux services sur l'ensemble du territoire;
- les fournisseurs de services ont souvent besoin d'une grande autonomie pour répondre à la variété et à l'évolution de la nature des besoins sociaux;
- ces services sont généralement fondés sur le principe de solidarité et dépendent fortement de financements publics, de manière à garantir l'égalité d'accès, indépendamment des richesses ou des revenus;
- les fournisseurs poursuivant un but non lucratif et les travailleurs bénévoles jouent souvent un rôle important dans la fourniture des services sociaux, à travers lequel ils expriment leur capacité citoyenne et contribuent à l'inclusion sociale, à la cohésion sociale des communautés locales et à la solidarité entre générations.

La consultation a également fait ressortir le fait que ces services sont tous engagés dans un important processus de modernisation, afin de mieux pouvoir répondre à de nouveaux défis tels que l'évolution des besoins des citoyens européens et l'impact du vieillissement, tout en étant confronté à des contraintes financières. Ce processus a souvent abouti à de profonds changements dans la manière dont ces services sont organisés, fournis et financés, se traduisant notamment par l'apparition de nouveaux domaines d'action, le recours à l'externalisation de services jusqu'alors fournis directement par les autorités publiques et le transfert accru de compétences vers le niveau local.



Sous l'effet combiné de ces changements, un nombre croissant d'activités exercées quotidiennement par les services sociaux entrent désormais dans le champ d'application du droit communautaire, dans la mesure où elles sont considérées comme étant de nature économique. Cette nouvelle situation a soulevé une série de questions d'ordre pratique et la consultation a montré que certains acteurs du secteur avaient des difficultés à comprendre et appliquer les règles, en particulier celles relatives aux aides d'État et à la passation des marchés publics. Les autorités locales et les petits fournisseurs, plus spécialement, peuvent avoir des connaissances et informations insuffisantes sur les règles de l'UE, ce qui risque de conduire à des interprétations erronées et à une mauvaise application de celles-ci sur le terrain. En particulier, les autorités publiques et les fournisseurs de services du secteur social ont parfois une moins bonne connaissance des dispositions spécifiques de l'article 86, paragraphe 2, présentées ci-dessus, que leurs homologues des autres secteurs. L'application de l'article 86, paragraphe 2, exige des États membres le respect de certaines conditions de base qui ont été développées par la jurisprudence de la Cour et décrites par la Commission, notamment dans les textes relatifs aux aides d'État adoptés à la suite de l'arrêt Altmark, qui, en pratique, exempte de notification la grande majorité des services prestés au niveau local. Entre autres conditions, l'autorité publique compétente doit attribuer au fournisseur de services un mandat clair concernant la gestion du service en cause. Il importe donc que les États membres veillent à ce qu'il soit effectivement procédé à l'adoption d'actes de mandatement correspondants pour tous les services d'intérêt économique général, y compris les services sociaux, afin d'offrir une sécurité juridique et une transparence adéquates aux citoyens.

Comme exposé ci-dessous, la Commission s'engage à fournir des explications sur les règles applicables et à contribuer au processus de modernisation dans lequel les services sociaux sont engagés, tout en respectant pleinement le principe de subsidiarité et les responsabilités des autorités nationales, régionales et locales.

#### **2.4. La situation particulière des services de santé**

Les services de santé font également partie du cadre élargi relatif aux services d'intérêt général. L'article 152 du traité précise que l'action de la Communauté dans le domaine de la santé publique doit respecter les responsabilités des États membres en matière d'organisation, de financement et de fourniture de services de santé et de soins médicaux. Parallèlement aux travaux sur les services sociaux, la Commission a récemment organisé une consultation ouverte sur l'action communautaire et les éventuelles difficultés d'application du droit communautaire<sup>12</sup>. Elle prévoit de soumettre des propositions présentant un cadre pour des services de santé transfrontaliers sûrs, efficaces et de qualité, en tenant aussi dûment compte des conclusions du Conseil sur les "valeurs et principes communs aux systèmes de santé dans l'Union européenne", adoptées en juin 2006.

### **3. LE PROTOCOLE: UN CADRE COHERENT POUR L'ACTION DE L'UE**

Le protocole annexé au traité de Lisbonne livre un cadre cohérent qui guidera l'action de l'UE et servira de référence pour tous les niveaux de gouvernance. En clarifiant les principes et en exposant les valeurs communes qui sous-tendent les politiques de l'UE, il confère visibilité, transparence et clarté à l'approche de l'UE en matière de services d'intérêt général.

---

<sup>12</sup> SEC(2006) 1195 du 26.9.2006.

## Protocole sur les services d'intérêt général

*La conférence intergouvernementale réunie à Lisbonne en octobre 2007 a décidé d'annexer au traité de Lisbonne le protocole suivant<sup>13</sup>:*

*"Les hautes parties contractantes,*

*souhaitant souligner l'importance des services d'intérêt général,*

*sont convenues des dispositions interprétatives ci-après, qui sont annexées au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union:*

### *Article premier*

*Les valeurs communes de l'Union concernant les services d'intérêt économique général au sens de l'article 14 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne comprennent notamment:*

*- le rôle essentiel et la grande marge de manœuvre des autorités nationales, régionales et locales dans la fourniture, la mise en service et l'organisation des services d'intérêt économique général d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs;*

*- la diversité des services d'intérêt économique général et les disparités qui peuvent exister au niveau des besoins et des préférences des utilisateurs en raison de situations géographiques, sociales ou culturelles différentes;*

*-un niveau élevé de qualité, de sécurité et d'accessibilité, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs.*

### *Article 2*

*Les dispositions des traités ne portent en aucune manière atteinte à la compétence des États membres relative à la fourniture, à la mise en service et à l'organisation de services non économiques d'intérêt général.*

Le protocole reprend et réaffirme un certain nombre de principes opérationnels guidant les travaux des institutions de l'UE et, en particulier, ceux de la Commission:

- *Rôle essentiel et grande marge de manœuvre des autorités nationales, régionales et locales dans la gestion des services d'intérêt économique général d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs:* Les services d'intérêt économique général devraient être réactifs et fournis au plus près possible des citoyens et des entreprises. L'action de l'UE devrait respecter les principes de subsidiarité et de proportionnalité. Les autorités compétentes des États membres sont libres de définir ce qu'elles considèrent comme des services d'intérêt économique général et disposent d'une grande marge de manœuvre pour décider des modalités d'organisation, de régulation et de financement de ces services, en conformité avec le droit de l'UE et dans les limites de l'erreur manifeste. En particulier, les règles relatives à la concurrence et au marché intérieur ne s'appliquent pas aux activités de nature non économique.
- *Respect de la diversité des services et de la disparité des situations, besoins et préférences des utilisateurs:* Les différences entre les divers services d'intérêt économique général ainsi que les disparités qui existent au niveau des besoins et des préférences des citoyens, des utilisateurs et des consommateurs en raison de situations économiques, sociales, géographiques, culturelles et physiques différentes devraient être respectées. Il convient de

<sup>13</sup> La citation suivante est donnée sous réserve de la version finale du traité sur le point d'être signé et de sa traduction dans les langues officielles de l'UE.

tenir dûment compte de la diversité qui caractérise ce type de services, des situations dans lesquelles ces derniers sont fournis, des caractéristiques des fournisseurs de services et du besoin de flexibilité pour adapter les services aux divers besoins: cela vaut particulièrement pour les services sociaux. La réglementation applicable devrait être régulièrement mise à jour, afin de prendre en compte les nouvelles évolutions au fil du temps, telles que les innovations technologiques.

- *Réalisation d'un niveau élevé de qualité, de sécurité et d'accessibilité:* Promouvoir le développement de services d'intérêt économique général de qualité, sûrs et accessibles constitue un objectif essentiel de l'action de l'UE. Cet objectif englobe les aspects suivants: l'accès aux services, y compris aux services transfrontaliers; des services présentant un bon rapport qualité-prix et financièrement accessibles, y compris des régimes spéciaux pour les personnes ayant des bas revenus et des besoins spécifiques, ce qui est très important dans le cas des services sociaux; la sécurité physique, la fiabilité et la continuité; la qualité élevée et le choix; la transparence et l'accès aux informations des fournisseurs et des régulateurs. Lorsqu'une action de l'UE est appropriée, des instruments sectoriels communautaires devraient établir des règles garantissant la qualité et la sécurité des produits et services pour les consommateurs et usagers en général, ainsi que pour toutes les personnes intervenant dans leur production.
- *Garantie de l'égalité de traitement et promotion de l'accès universel:* L'accès aux services d'intérêt économique général est un droit reconnu dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Cela implique d'assurer l'égalité de traitement entre femmes et hommes et de lutter contre toutes les formes de discrimination dans l'accès à ces services. Lorsqu'une règle sectorielle de l'UE est fondée sur la notion de service universel, elle devrait instaurer le droit de chacun d'avoir accès à certains services jugés essentiels et imposer aux prestataires de services l'obligation de proposer des services définis à des conditions spécifiées incluant, entre autres, une couverture territoriale complète et un prix abordable. Le service universel prévoit un ensemble minimal de droits et d'obligations, qui, en général, peut être développé plus avant au niveau national. Il s'agit d'une notion dynamique, qui doit être actualisée régulièrement, secteur par secteur. Comme déjà mentionné plus haut dans le cas des services sociaux, la promotion de l'accès sur tout le territoire de l'UE est essentielle pour favoriser la cohésion territoriale de l'Union. Les territoires présentant un handicap géographique ou naturel, tels que les régions ultrapériphériques, les îles, les zones montagneuses ou faiblement peuplées et les frontières extérieures, font souvent face à des difficultés en termes d'accès aux services d'intérêt général, du fait de leur éloignement des grands marchés ou des coûts de connexion accrus. Ces facteurs spécifiques doivent être pris en considération.
- *Défense des droits des utilisateurs:* Il y a lieu de préciser, promouvoir et défendre les droits des citoyens, des consommateurs et des usagers. La capacité des consommateurs et usagers, y compris les personnes vulnérables ou handicapées, de faire valoir leurs droits, et plus spécialement leur droit d'accès, nécessite souvent l'existence de régulateurs indépendants dotés d'un personnel approprié et investis de pouvoirs et devoirs clairement définis. Ceux-ci incluent des pouvoirs de sanction, et notamment la possibilité de contrôler la transposition et l'application des règles en matière de service universel. Sont également nécessaires 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 de révision permettant d'adapter les exigences au fil du temps, afin

de tenir compte des nouvelles évolutions sociales, technologiques et économiques. Les régulateurs devraient également suivre l'évolution du marché et fournir des données à des fins d'évaluation.

- *Services non économiques*: Comme indiqué plus haut, ces services ne sont soumis ni à une législation spécifique de l'UE, ni aux règles du traité relatives au marché intérieur et à la concurrence.

Dans l'attente de l'entrée en vigueur du nouveau traité, qui confèrera force de loi aux nouvelles dispositions, la Commission a l'intention d'utiliser le protocole et les principes précités comme référence pour vérifier la cohérence et la proportionnalité des politiques et initiatives de l'UE.

#### **4. ALLER DE L'AVANT**

Sur la base du protocole, et en conformité avec l'approche du Parlement, la Commission continuera à consolider le cadre de l'UE applicable aux services d'intérêt général, y compris les services sociaux et de santé, en proposant des solutions concrètes aux problèmes concrets existants. Au fur et à mesure des progrès accomplis, l'attention devrait se concentrer de plus en plus sur la transposition et l'application correctes des règles de l'UE, en mettant davantage l'accent sur le suivi des résultats pour les usagers et consommateurs, la diffusion de l'information et l'échange de pratiques, le contrôle de l'application, ainsi que l'évaluation des performances. La Commission envisage une combinaison d'actions sectorielles et d'actions portant sur des questions précises, qui s'articule autour des trois axes suivants:

##### **4.1. Fournir des orientations juridiques sur des questions transversales**

La Commission est consciente du fait que l'application du droit communautaire aux services d'intérêt économique général est susceptible de soulever des questions et qu'un certain nombre de clarifications ou d'explications juridiques sur les règles de l'UE sont régulièrement demandées dans les différents domaines. Dans ce contexte, la Commission s'engage à faire en sorte que les usagers et les professionnels puissent obtenir rapidement des réponses à des questions pratiques, des explications et des interprétations. Les réponses aux questions posées seront publiées et une mise à jour appropriée, reflétant la position de la Commission, sera fournie régulièrement via un site Web dédié. À titre de première illustration, une série de réponses est publiée parallèlement à la présente communication, afin de régler des questions liées à l'application des règles relatives aux marchés publics et aux aides d'État<sup>14</sup>, en ce qui concerne notamment les services sociaux d'intérêt général.

#### **Un service d'information interactif**

*Un service en ligne dédié et interactif sera prochainement mis à la disposition des citoyens, des prestataires de services, des autorités publiques et de toutes les parties prenantes pour leur fournir des informations et leur permettre de soulever des questions concernant l'application du droit de l'UE. Les réponses aux questions fréquemment posées, à commencer par celles soulevées dans le cadre de la consultation sur les services sociaux, seront placées sur le site Web de la Commission. La Commission espère que cet outil pourra aider les acteurs locaux et régionaux, en particulier dans le domaine des services sociaux, à développer une bonne compréhension de la position de la*

<sup>14</sup> Voir SEC(2007) 1514 et SEC(2007) 1516 respectivement.

*Commission sur les dispositions applicables de l'UE et que, au fil du temps, toutes les questions pertinentes surgissant dans la pratique seront traitées de façon pragmatique et conviviale.*

Dans le domaine des aides d'État, la décision et l'encadrement sur les aides d'État sous forme de compensations de service public adoptées en 2005 (souvent dénommés "le paquet Altmark"<sup>15</sup>) ont déjà apporté une contribution significative à la simplification des règles applicables, conformément aux principes du "mieux légiférer". Ces deux textes respectent pleinement la grande marge de manœuvre que possèdent les États membres pour définir les missions des services d'intérêt économique général. Ils permettent aux États membres de sécuriser ces missions par un acte de mandatement et de compenser tous les coûts nets occasionnés aux entreprises chargées de ces services. Dans ce contexte, la séparation des comptes permet d'obtenir la transparence et d'éviter toute surcompensation. En outre, les compensations pour les services qui remplissent ces conditions sont entièrement exemptées de notification, tant que leur montant est inférieur à 30 millions d'euros par année, ou même sans aucune application de limites dans le domaine du logement social et des hôpitaux. En pratique, la grande majorité des services assurés au niveau local est ainsi exemptée de notification. La Commission réalisera une évaluation et un rapport sur l'application du paquet relatif aux aides d'État d'ici la fin de 2009 et examinera si une actualisation de ce dernier est nécessaire dans ce contexte.

Dans le domaine des partenariats public-privé et des concessions, diverses questions sont en suspens ou en train de se faire jour. La Commission présentera sous peu une communication interprétative sur les partenariats public-privé institutionnalisés en vue de clarifier les règles applicables. Sur la base des résultats d'une analyse d'impact, elle envisage également d'autres mesures pour clarifier les règles applicables aux concessions. Par ailleurs, il a été demandé à la Commission de mieux expliquer les règles applicables aux marchés publics après l'entrée en vigueur des nouvelles directives en janvier 2006. La boîte à outils présentée ci-dessus devrait apporter davantage de clarté.

Ces efforts viendront compléter les initiatives plus vastes en cours visant à améliorer l'accès à l'information et à développer des outils de communication à la suite du réexamen du marché unique, comme par exemple la création d'un "service d'assistance du marché unique" de l'UE.

#### **4.2. Moderniser et développer les politiques sectorielles**

La Commission s'engage à poursuivre et développer son approche sectorielle en proposant, en tant que de besoin, des initiatives sectorielles tenant compte des besoins et situations spécifiques de chaque secteur et reflétant les principes énoncés dans le protocole envisagé. Plusieurs cadres sectoriels applicables aux industries de réseau sont d'ores et déjà en place au niveau de l'UE. Dans un marché unique dynamique et en constante évolution, leur actualisation peut cependant s'avérer nécessaire dans les années à venir.

La Commission entreprendra, en particulier, les actions suivantes:

- *dans le domaine de l'énergie:* suivi des mesures proposées en septembre 2007 afin d'assurer l'achèvement du marché intérieur de l'énergie, ainsi que du projet de charte européenne des droits des consommateurs d'énergie;

---

<sup>15</sup> De plus amples informations sur le "paquet Altmark" figurent dans le document SEC(2007) 1515.

- *dans le domaine des transports*: suivi de sa proposition de juillet 2006 visant à moderniser le droit du marché unique des transports aériens; contrôle de la mise en œuvre du "troisième paquet ferroviaire" et du règlement révisé relatif aux services publics de transports de voyageurs, pour lequel un accord a désormais été trouvé;
- *dans le domaine des communications électroniques*: suivi de ses propositions sur le réexamen du cadre réglementaire pour les communications électroniques (englobant la téléphonie fixe, l'accès mobile et large bande et la transmission de contenus radiodiffusés) et publication d'une communication sur les questions à long terme dans le domaine du service universel en matière de communications électroniques;
- *dans le domaine des services postaux*: assistance aux États membres pour la transposition de la directive sur l'achèvement du marché intérieur des services postaux de l'UE;
- *dans le domaine des services de santé*: soumission de propositions présentant un cadre pour des services de santé sûrs, efficaces et de qualité;
- *dans le domaine des services sociaux*: développement des actions indiquées dans l'encadré.

#### **Une stratégie de soutien à la qualité des services sociaux dans l'ensemble de l'UE**

*La consultation sur les services sociaux a mis en exergue la nécessité de promouvoir plus systématiquement la qualité de ces derniers. Le Fonds social européen et le FEDER apportent déjà un soutien financier direct à un certain nombre de services. La méthode ouverte de coordination pour la protection sociale et l'inclusion sociale établit un cadre stratégique pour la poursuite des réformes et l'échange de bonnes pratiques. Sur la base de cette expérience, la Commission soutiendra l'élaboration, au sein du Comité de la protection sociale, d'un cadre communautaire facultatif pour la qualité donnant des orientations quant à la méthodologie à adopter pour définir, suivre et évaluer des normes de qualité. Par l'intermédiaire du programme PROGRESS, elle soutiendra, en outre, des initiatives transeuropéennes partant de la base, destinées à développer des normes de qualité non contraignantes et à renforcer l'échange d'expériences, et elle promouvra la formation des autorités publiques dans le domaine de la passation des marchés publics.*

### **4.3. Suivi et évaluation**

La Commission juge important, pour la qualité et la transparence du processus décisionnel, d'effectuer régulièrement une évaluation approfondie et d'en divulguer la méthodologie et les résultats, afin qu'ils puissent être passés au crible. Pour ce faire, il est généralement procédé secteur par secteur.

Les nouveaux outils de suivi des marchés présentés dans le rapport final sur le réexamen du marché unique, tels que le tableau de bord de la consommation, constituent un pas en avant vers l'évaluation des performances. Depuis la publication du Livre blanc de 2004, des progrès ont été accomplis dans le développement d'une évaluation transsectorielle des industries de réseau au niveau de l'UE. Cette méthodologie est en cours de réexamen et la Commission présentera ses propositions d'amélioration en 2008.

Une requête spécifique a été faite à la Commission pour l'inviter à présenter au Parlement une analyse exhaustive des incidences de la "libéralisation" jusqu'à ce jour. La Commission prendra cette requête en compte lors de la révision de sa méthodologie et réalisera ladite analyse dans le cadre de son rapport régulier d'évaluation des services de réseau.

La Commission passera également en revue les progrès accomplis dans l'application du protocole, dès lors que le nouveau traité sera entré en vigueur. De plus, elle publiera, tous les deux ans, un rapport sur les services sociaux qui servira d'instrument d'échange avec les acteurs concernés.

## 5. CONCLUSION

À ce stade important du développement de l'UE, et dans l'attente de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, il est crucial de s'assurer de l'existence d'une vision partagée des initiatives à mener en vue d'obtenir des résultats concrets pour les Européens. Telle est l'approche qui sous-tend la communication "Un projet pour les citoyens"<sup>16</sup> présentée par la Commission.

La démarche de l'UE en matière de services d'intérêt général, y compris les services sociaux et de santé, est essentiellement d'ordre pragmatique. Elle reflète la répartition des compétences entre les différents niveaux de gouvernance au sein de l'UE et respecte la diversité et les spécificités de ces services. Lorsque des cadres sectoriels sont établis, cela se justifie par l'apport d'une valeur ajoutée européenne indiscutable. Ces cadres sont régulièrement révisés pour tenir compte des nouvelles évolutions économiques, sociales et technologiques. L'application du droit de l'UE est contrôlée conformément aux dispositions du traité CE et régulièrement réexaminée afin de l'adapter aux nouvelles réalités. Dans les domaines susceptibles d'être considérés comme problématiques, une consultation active a eu lieu, ou est en cours, dans le but d'identifier et de résoudre les questions en suspens ou en train de se faire jour.

Les discussions déclenchées par le Livre blanc de 2004 ont été particulièrement utiles pour parvenir à une compréhension plus claire du rôle et de l'approche de l'UE en ce qui concerne les services d'intérêt général. Le débat qui a suivi et les avis des autres institutions européennes ont montré que, malgré des divergences de vues, un certain nombre de principes guidant l'action de l'UE étaient largement reconnus. L'expérience des cadres sectoriels a également fourni une base concrète pour l'identification de principes clés pouvant s'appliquer aux services d'intérêt général dans l'ensemble de l'Europe.

Le protocole et les dispositions révisées du nouveau traité s'inspirent de ce débat et de cette expérience et marquent un nouvel engagement européen. Dix ans après la première communication au niveau de l'UE et trois ans après le Livre blanc, ces nouvelles dispositions reflètent le vaste consensus existant à travers l'Union sur le rôle et les responsabilités de cette dernière. À présent que le cadre de l'UE a été consolidé par le protocole, il est temps de se concentrer à sa mise en œuvre. Sur cette base, la Commission est déterminée à conjuguer son action avec celle conduite aux niveaux national, régional et local afin d'aider à assurer la clarté, la cohérence et la publicité des règles de l'UE, de telle sorte que les services d'intérêt général puissent accomplir leurs missions et contribuer à une meilleure qualité de vie pour les citoyens européens.

---

<sup>16</sup> COM(2006) 211 du 10.5.2006.