

Avis du Comité économique et social européen sur la «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»

[COM(2004) 374 final]

(2005/C 221/04)

Le 13 mai 2004, la Commission, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la communication susmentionnée.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 17 janvier 2005 (rapporteur: M. HENCKS — corapporteur: M. HERNÁNDEZ BATALLER).

Lors de sa 414^{ème} session plénière des 9 et 10 février 2005 (séance du 9 février), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 131 voix pour, 5 voix contre et 2 abstentions.

1. Introduction

1.1 Les services d'intérêt général (SIG) représentent de nos jours un thème de société intimement lié à la construction européenne.

1.2 Les services d'intérêt économique général (SIEG) sont reconnus par les traités actuels comme faisant partie des valeurs communes de l'Union et contribuant à sa cohésion sociale et territoriale (article 16); l'accès aux SIEG et les droits relatifs à des composantes spécifiques des services d'intérêt général (sécurité sociale et aide sociale, protection de la santé, protection de l'environnement etc.) sont reconnus dans la Charte des droits fondamentaux (titre IV articles II-34 à II-36).

1.3 Les SIG sont non seulement au cœur de la compétitivité et un élément important pour contribuer aux objectifs de Lisbonne, mais ils sont constitutifs du modèle social européen. Ils participent à la garantie des droits fondamentaux de la personne, sont facteurs de l'économie de la connaissance et de la cohésion sociale, économique et territoriale et constituent des éléments du développement durable.

1.4 Même si la demande du CESE que la promotion des services d'intérêt général figure comme objectif à l'article 3 du traité constitutionnel n'a pas été honorée, ledit traité s'est tout de même achevé avec une certaine avancée pour les services d'intérêt général: l'article III-122 permet à l'UE de légiférer en matière de services d'intérêt économique général de façon transversale sur les principes et les conditions d'accomplissement des services d'intérêt économique général. Il reconnaît le principe de libre administration des collectivités locales et fait de la possibilité de fournir elles-mêmes des services d'intérêt économique général un principe constitutionnel concrétisant par là le principe de subsidiarité sur le plan des compétences

respectives de l'Union et des États membres pour les services d'intérêt général.

1.5 Néanmoins, l'essentiel du droit dérivé continue à être marqué par un déséquilibre général entre, d'une part le droit de la concurrence, corpus communautaire détaillé et d'effet direct, et, d'autre part, les objectifs d'intérêt général qui relèvent de l'exception à ce droit.

1.6 L'Union européenne continue d'éprouver des difficultés à dépasser les contradictions entre construire un marché avec comme seul outil la concurrence et la nécessité d'assurer une maîtrise publique de processus qui ne sauraient relever des seuls mécanismes économiques. Les services d'intérêt général ne sont pas des techniques ou des instruments, mais sont porteurs de droits de la personne, de lien social, d'inclusion et d'intégration.

1.7 En outre, on ne saurait ignorer que l'on assiste au développement d'incompréhensions, de critiques, de rejets de la part des citoyens européens, à l'égard des politiques qui semblent engagées en direction d'une intégration européenne qui paraît de plus en plus étrangère à leurs préoccupations, qui accentue la fracture sociale, qui met en danger la cohésion sociale et précarise le modèle social.

1.8 La construction européenne devra aboutir à une combinaison harmonieuse des mécanismes de marché et des missions d'intérêt général dans les domaines où une telle complémentarité est compatible avec les objectifs des services d'intérêt général et peut apporter une plus-value à l'utilisateur ou au consommateur. Ceci implique que, sous réserve des conditions fixées à l'article 86, paragraphe 2 du traité CE, l'accomplissement effectif d'une mission d'intérêt général prévaut, en cas de tension, sur l'application des règles sur la concurrence, conformément à la jurisprudence communautaire.

1.9 Les services d'intérêt général renvoient à la volonté politique de maîtriser la gestion d'intérêts collectifs et de satisfaire des besoins et des droits fondamentaux dans le cadre du modèle de société européenne. Celui-ci consiste à assurer à chacun, quel que soit son âge, son statut social, ou la région où il habite une protection sociale appropriée, mais également un accès aisé, de bonne qualité et à des prix abordables à des biens essentiels tels que la nourriture, le logement, l'eau, le déplacement, la communication, etc. Les services d'intérêt général se situent donc clairement dans le champs de l'économie sociale de marché qui ne saurait être assurée par le seul jeu de la concurrence. Sans l'intervention publique adéquate l'Union se développera à deux vitesses avec accentuation des disparités de développement, des inégalités et de l'exclusion sociale.

1.10 Bon nombre de citoyens européens seront dans un avenir proche appelés à se prononcer dans le cadre d'un référendum sur la ratification du traité constitutionnel. Il n'y aura pas d'Europe politique sans soutien des opinions publiques. Il n'y aura pas de soutien des opinions publiques si l'Union ne peut fournir les garanties de sauvegarde et de développement du modèle européen de société et du modèle social européen.

1.11 Le Livre blanc sur les services d'intérêt général, dans la mesure où il établit les bases pour garantir des services d'intérêt général de qualité, accessibles et abordables, constitue dans ce cadre une étape importante (parmi d'autres) pour promouvoir l'Europe auprès des Européens et pour éviter qu'un Non vienne casser la dynamique de la construction européenne.

1.12 La réflexion lancée par le livre blanc et les suites y réservées sont indissociables des réflexions sur le partenariat privé/public, sur le marché des services, notamment les services sociaux, sur les aides de l'État, le rapport en préparation sur l'eau, le réexamen de la stratégie de Lisbonne et les rapports d'évaluation.

2. Le Livre blanc sur les services d'intérêt général

2.1 Le Livre blanc adopté par la Commission européenne le 12 mai 2004 dresse le bilan de l'important débat européen intervenu à la suite du Livre vert de 2003 et des nombreuses contributions auxquelles il a donné lieu, en particulier des institutions européennes et de la société civile. Il propose des orientations stratégiques pour les prochaines années.

2.2 Le débat sur le Livre vert a fait apparaître des différences de points de vue et de perspectives. Néanmoins, il s'est dégagé

un consensus quant à la nécessité d'assurer une combinaison harmonieuse des mécanismes de marché et des missions de service public.

2.3 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 marchandes ou non marchandes, 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, publics ou privés, accomplissent les missions de service public qui leur sont confiées.

2.4 L'approche de la Commission se fonde sur neuf principes:

2.4.1 Permettre aux pouvoirs publics d'être proches des citoyens: 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.

2.4.2 Atteindre des objectifs de service public au sein de marchés ouverts et concurrentiels: 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 vertu du traité CE et sous réserve des conditions fixées à l'article 86-2, l'accomplissement effectif d'une mission d'intérêt général prévaut, en cas de tension, sur l'application des règles du traité.

2.4.3 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. Dans ce contexte, le service universel est une notion clé que la Communauté a développée pour assurer l'accessibilité effective des services essentiels.

2.4.4 Maintenir un niveau élevé de qualité et de sécurité: 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.

2.4.5 Garantir les droits des consommateurs et des usagers: 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 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 oeuvre 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 aux 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.

2.4.6 Suivre et évaluer le fonctionnement des services: 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.

2.4.7 Respecter la diversité des services et des situations: 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.

2.4.8 Accroître la transparence: ce principe devrait s'appliquer à tous les aspects du processus de mise en oeuvre 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.

2.4.9 Assurer la sécurité juridique: 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.

2.5 Sur ces bases, le Livre blanc propose huit nouvelles orientations:

2.5.1 Respecter la diversité dans un cadre cohérent: 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.

2.5.2 Clarifier et simplifier le cadre juridique relatif à la compensation des obligations de service public: 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 87-1.

2.5.3 Fournir un cadre clair et transparent pour le choix des entreprises chargées d'un service d'intérêt général: la Commission procédera à une consultation publique concernant le Livre vert sur les aspects des partenariats public-privé qui concernent les marchés publics; présentera, s'il y a lieu, des propositions fondées sur les résultats de la consultation publique.

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

2.5.5 Analyser les résultats et évaluer le fonctionnement des services: la Commission a présenté en 2004 sa première évaluation horizontale des services d'intérêt général, fondée sur sa méthodologie d'évaluation; reverra en 2006 ses mécanismes d'évaluation.

2.5.6 Revoir les politiques sectorielles: 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: 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 des marchés intérieurs de l'électricité et 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, en cours.

2.5.7 Réfléter nos politiques internes dans notre politique commerciale internationale: 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.

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

3. Observations générales

3.1 Le CESE se félicite de la publication du Livre blanc. Il prend acte des neuf principes et les huit nouvelles orientations qu'il propose pour affermir l'existence des Services d'intérêt général. Il regrette cependant que ses demandes répétées des dernières années ⁽¹⁾ d'une directive cadre ou loi cadre permettant de garantir l'existence des SIG, la liberté de définition et d'organisation des États membres, le libre choix des modes de gestion, leur financement à long terme, l'évaluation de leurs performances, les droits des consommateurs, etc. n'aient pas encore été retenues, même si la Commission s'engage à un rapport sur cette question d'ici fin 2005.

3.2 Le CESE apprécie particulièrement le fait que le Livre blanc comporte un agenda précis des propositions et mesures que la Commission européenne s'engage à prendre pour appliquer ces principes et orientations au cours des prochaines années.

3.3 Le CESE suivra avec attention la mise en oeuvre de ces engagements. Il est prêt à apporter ses contributions pour leur efficacité.

4. Observations spécifiques

4.1 Le premier principe, «permettre aux pouvoirs publics d'être proches des citoyens», implique que les services d'intérêt général soient organisés et régulés aussi près que possible des citoyens et que «le principe de subsidiarité doit être rigoureusement respecté». Or la note 30 en bas de page renvoie au projet de règlement sur le transport terrestre local, qui «imposerait aux États membres d'utiliser des contrats de concession de services publics» et donc des appels d'offre systématiques. Il n'y a plus de subsidiarité s'il n'y a pas liberté de choix pour chaque collectivité du mode de gestion des services d'intérêt général de son ressort.

4.2 Le troisième principe, «assurer la cohésion et l'accès universel», amène la Commission à souligner que le «service universel est une notion clé que la Communauté a développée pour assurer l'accessibilité effective des services essentiels». Cela implique de permettre «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». Dans cet ordre d'idées et dans le cadre du plan e-Europe qui préconise une généralisation

de l'utilisation de la large bande pour les communications électroniques, le CESE rappelle qu'au sein de l'Europe des Quinze, 20 % de la population européenne est actuellement exclue de l'accès à ces services. Or, la large bande est un service d'intérêt général qui améliore les conditions de vie, en réduisant les distances et en facilitant l'accès aux soins de santé, à l'éducation, et aux services publics aussi bien pour les citoyens isolés géographiquement que pour les plus démunis. Il s'ensuit que sans extension du service universel des télécommunications, à un prix abordable, à l'accès à haut débit et à la mobilophonie, le retard pris par l'Union européenne dans l'implantation et l'usage des nouvelles technologies de l'information et de la communication, et de la société de la connaissance va grandir, tandis que la fracture numérique s'accroîtra, en particulier dans les nouveaux États membres.

4.3 Le sixième principe, «suivre et évaluer le fonctionnement des services», correspond lui aussi à l'insistance du CESE, comme de bien d'autres acteurs, au développement d'une dynamique progressive d'évaluation des performances des services d'intérêt général pour contribuer à leur efficacité, leur égalité d'accès et à leur adaptation aux évolutions de besoins des consommateurs, des citoyens et de la société, ainsi qu'aux révisions des règles. Le Livre blanc souligne à juste titre que l'évaluation doit être «multidimensionnelle et porter sur tous les aspects juridiques, économiques, sociaux et environnementaux pertinents»: dans ce cadre, le CESE souhaite que l'évaluation examine précisément les questions d'emploi. Le CESE insiste sur le fait que le rôle de l'Union européenne est de définir une méthodologie commune, des critères communs, en particulier de qualité et d'impulser la dynamique d'une évaluation objective et indépendante, qui doit être conduite dans le respect du principe de subsidiarité. Pour le CESE, les propositions du Livre blanc de réexaminer les politiques sectorielles (cf point 2.5.6) doivent s'accompagner des rapports d'évaluation des effets des mesures antérieures. Le CESE rappelle sa proposition de contribuer au pilotage de l'évaluation, puisqu'il réunit en son sein l'ensemble des parties prenantes intéressées. Le CESE analysera l'opportunité de créer dans cette perspective un groupe d'étude permanent sur les SIG.

4.4 Le septième principe, «respecter la diversité des services et des situations», «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». La proposition d'orientation consiste à ce que la Commission réexamine la faisabilité et la nécessité d'une loi-cadre relative aux services d'intérêt général lors de l'entrée en vigueur du traité constitutionnel et présente un rapport avant fin 2005. Le Livre blanc ne retient donc pas la demande du CESE et de nombreux autres acteurs européens d'une directive-cadre (cf Avis du CESE sur le «Livre vert sur les services d'intérêt général» — JO C 80 du 30.03.2004). Il apparaît pourtant urgent de consolider les SIG dans leur ensemble, y compris les services sociaux et de santé d'intérêt général compte tenu de leurs spécificités, en matière de rapports au droit de la concurrence, de financement, de mise en oeuvre du principe de subsidiarité ou de place dans l'intégration européenne.

⁽¹⁾ Avis du CESE sur «Les services d'intérêt général» JO C 241 du 7.10.2002 et sur le «Livre vert sur les services d'intérêt général» JO C 80 du 30.03.2004.

4.5 Le neuvième principe, «assurer la sécurité juridique», conduit la Commission à «mener une action permanente», sans préjudice de la jurisprudence de la Cour européenne de justice et du Tribunal de première instance. Deux propositions d'orientations relèvent de ce principe:

4.5.1 «clarifier et simplifier d'ici juillet 2005 le cadre juridique relatif à la compensation des obligations de service public», ce qui devrait conduire à garantir, dans le respect des principes de transparence, de non discrimination et de proportionnalité, la sécurité de financement à long terme d'une part des investissements nécessaires à la continuité et à la durabilité des services, d'autre part de la compensation des obligations de service public ou de service universel; de reconnaître que les formes que peuvent prendre ces compensations sont très variées et doivent permettre de s'adapter aux objectifs définis: subventions publiques, péréquations internes permettant de financer les coûts engendrés par des bénéficiaires sur des activités rentables, accompagnées ou non de droits exclusifs, fonds de compensation entre opérateurs, exonérations de taxes ou autres, partenariats public-privé, aides pour la fourniture de services aux usagers, etc.

4.5.2 «fournir un cadre clair et transparent pour le choix des entreprises chargées d'un service d'intérêt général», sur la base de la consultation publique concernant le Livre vert sur les partenariats public-privé. Pour le CESE, cela implique la reconnaissance de la nécessaire diversité des modes possibles de gestion des services d'intérêt général et de la liberté de choix pour chaque collectivité concernée: soit une gestion directe par l'autorité publique elle-même (service ou régie), soit une gestion confiée à une entreprise publique ou mixte, sur laquelle l'autorité publique exerce un contrôle équivalent à ses propres services, ou d'économie sociale et coopérative ou associative sans but lucratif, soit la délégation à une entreprise pour une durée déterminée (concession avec mise en concurrence préalable), sans oublier la possibilité d'une réversibilité d'un mode de gestion vers un autre.

5. Conclusions

5.1 Le Livre blanc sur les services d'intérêt général marque une avancée dans la prise en compte desdits services au plan de

l'Union. Il représente une bonne base pour développer des éléments conceptuels pour une politique européenne en matière de services d'intérêt général, capable de faire bénéficier les entreprises européennes et chaque citoyen de services publics accessibles, abordables, performants, et à la pointe du progrès technologique.

5.2 Les services d'intérêt général sont non seulement au cœur de la compétitivité économique, mais constituent également un élément-clé dans les domaines social et environnemental. Ils complètent le triptyque (économie, social, environnemental), de la stratégie de Lisbonne dont ils représentent un atout majeur et indispensable pour faire de l'Union européenne la société fondée sur la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique, sur base d'une croissance économique durable, d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi, et une cohésion sociale renforcée. Les services d'intérêt général, vu leurs spécificités, vont au-delà du marché unique et constituent un préalable au bien-être économique et social des citoyens et des entreprises.

5.3 Il s'agira donc d'aboutir à une combinaison harmonieuse des mécanismes de marché et des missions de services publics dans les domaines où une telle complémentarité est compatible avec les objectifs des services d'intérêt général et peut apporter une plus-value au profit de l'amélioration de la qualité de vie des citoyens européens dans une logique de croissance économique, de création d'emplois et de bien-être durable.

5.4 «Les droits des citoyens de bénéficier de services d'intérêt général accessibles, abordables et performants, doivent être sauvegardés et affermis au nom de la solidarité et de la cohésion économique et sociale, reconnues par les principes fondamentaux du traité. Un processus de libéralisation des services d'intérêt général décidé par un État-membre doit se faire dans le respect des critères précités. C'est la raison pour laquelle il y a lieu d'élaborer un corpus de principes universels pour des services hétérogènes, dont les modalités de prestation varient d'un État membre à l'autre, tout en respectant pleinement le principe de subsidiarité».

Bruxelles, le 9 février 2005.

La Présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND