



Comité économique et social européen

TEN/223
"L'avenir des services
d'intérêt général"

Bruxelles, le 6 juillet 2006

AVIS
du Comité économique et social européen
sur
"L'avenir des services d'intérêt général"
(avis d'initiative)

Le 14 juillet 2005, le Comité économique et social européen a décidé, en vertu de l'article 29, paragraphe 2 de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le thème:

"L'avenir des services d'intérêt général".

La section spécialisée "Transports, énergie, infrastructures, société de l'information", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 30 mai 2006 (rapporteur: M. HENCKS).

Lors de sa 428^e session plénière des 5 et 6 juillet 2006 (séance du 6 juillet 2006), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 46 voix pour, 9 voix contre et 7 abstentions.

*

* *

1. Conclusions

1.1 Les services d'intérêt général définis comme tels par les autorités publiques, à partir, et en référence à une action sociale et civique, répondent à des besoins fondamentaux et jouent un rôle-clé dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union et dans la réussite de la stratégie de Lisbonne.

1.2 Le Conseil européen ayant décrété une phase de réflexion sur les grands thèmes européens, il faudra que la société civile devienne un acteur déterminé et offensif pour garantir des services d'intérêt général efficaces et en faire une composante essentielle.

1.3 Le CESE réitère dès lors sa demande de définir au niveau communautaire les principes de base communs que l'on devra retrouver pour tous les SIG à retenir dans une directive-cadre et, en cas de besoin, à décliner par secteur par des directives sectorielles.

1.4 En vertu du principe de subsidiarité, chaque État membre doit pouvoir définir, par un acte officiel à notifier, les types de services régaliens ou d'intérêt national, régional ou local qui ne relèvent pas des SIEG et ne tombent pas dans le champ d'application des règles de la concurrence et des aides de l'État.

1.5 Pour les autres services d'intérêt général, la directive-cadre et les lois sectorielles doivent clairement retenir la liberté des États membres ou des collectivités locales de définir les modes de gestion et de financement, les principes et limites de l'action de la Communauté, l'évaluation de leurs performances, les droits des consommateurs et des usagers, un socle minimum de missions et d'obligations de service public.

1.6 Afin que tous ceux à qui s'adressent les SIG économiques et non économiques s'identifient avec les démarches il faudra que tous les acteurs, collectivités étatiques, régionales et communales, partenaires sociaux, organisations de consommateurs et de protection de l'environnement, organismes d'économie sociale et de lutte contre l'exclusion, etc. aient au niveau national, régional et local leur place aux côtés des régulateurs et des opérateurs dans le fonctionnement des services d'intérêt général et soient impliqués dans toutes les phases, à savoir tant lors de l'organisation que de la fixation, de la surveillance et de l'application de normes de qualité.

1.7 Au niveau européen, toutes les fois que des directives sectorielles réglementant des services d'intérêt général ont des conséquences sociales sur la qualification et les conditions de travail et d'emploi des travailleurs, les organisations de travailleurs et d'employeurs devront être consultées dans le cadre de nouveaux comités sectoriels du dialogue structuré européen.

1.8 Le caractère évolutif des services d'intérêt général, l'importance qu'ils ont dans la réalisation de la stratégie de Lisbonne, rendent indispensables une évaluation régulière, non seulement des services d'intérêt économique général pour lesquels existent des règles communautaires, mais également des services d'intérêt général au regard des objectifs de l'Union. Le CESE propose la création d'un observatoire pour l'évaluation des services d'intérêt général économiques et non économiques, composée de représentants politiques du Parlement européen, du Comité des régions et de représentants de la société civile organisée du Comité économique et social européen.

1.9 Le CESE insiste pour que les principes développés ci-avant déterminent également les positions de l'Union dans les négociations commerciales en particulier dans le cadre de l'OMC et de l'AGCS. Il serait inadmissible que l'Union européenne prenne dans les négociations commerciales internationales des engagements de libéralisation de secteurs ou d'activités, qui n'auraient pas été décidées dans le cadre des règles du marché intérieur spécifiques aux services d'intérêt général. La nécessité de maintenir la capacité des États membres à réglementer les services d'intérêt général, économiques et non économiques, dans le but d'atteindre les objectifs sociaux et de développement que s'est fixée l'Union impose d'exclure des négociations précitées les services d'intérêt général.

2. Objet de l'avis d'initiative

2.1 Les services d'intérêt général sont au cœur du modèle européen de société et jouent un rôle-clé dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union. Ils complètent et vont au-delà du marché unique et constituent une condition préalable au bien-être économique et social des citoyens et des entreprises.

2.2 Les services d'intérêt général, qu'ils soient économiques ou non économiques, répondent à des besoins fondamentaux et sont constitutifs d'un lien d'appartenance des citoyens à la collectivité et représentent un élément de l'identité culturelle pour tous les pays européens jusque dans les gestes de la vie quotidienne.

2.3 Au centre de toutes ces considérations figure donc l'intérêt du citoyen, dont l'exercice requiert la garantie d'accès à des services jugés essentiels et à la poursuite d'objectifs prioritaires.

2.4 Cette communauté des valeurs débouche sur une variété de modes d'organisation des services d'intérêt général d'un pays à l'autre, d'une région à l'autre et au gré des différents secteurs. La définition des services d'intérêt général peut être établie par les autorités nationales, à partir, et en référence à une action sociale et civique.

2.5 Une telle variété de situations représente un défi pour l'intégration européenne. Pour autant, loin de constituer un obstacle insurmontable elle constitue une opportunité pour créer moyennant adaptation d'un ensemble de principes applicables à tous les services d'intérêt général, un cadre apte à satisfaire l'intérêt général dans un contexte économique et social en permanente mutation.

2.6 Réaliser une interaction bénéfique entre le grand marché européen avec les impératifs de libre circulation, de libre concurrence, d'efficacité, de compétitivité et de dynamisme économique d'une part, et la prise en compte d'objectifs d'intérêt général d'autre part, s'est avéré être un processus long et complexe. De nombreux succès ont été enregistrés à cet égard, bien que certains problèmes restent encore à résoudre

3. Historique

3.1 Le traité de Rome n'évoque les services publics qu'à l'article 77 (devenu article 73 de l'actuel Traité) qui fait état du service public pour le secteur des transports et l'article 90.2 (devenu article 86.2 de l'actuel Traité) qui accepte des dérogations aux règles de la concurrence dans certaines conditions pour les services d'intérêt économique général.

3.2 L'article 86, paragraphe 2 du Traité CE donne aux États membres la possibilité d'instaurer un régime juridique dérogeant au droit commun, et notamment aux règles de la concurrence, en faveur des entreprises gérant un intérêt économique général: *"Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal 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 Communauté¹".*

¹

L'article III-166, paragraphe 2 du Traité établissant une Constitution pour l'Europe reproduit presque mot à mot l'article 86, paragraphe 2 du Traité CE.

3.3 Sur la base de ce dernier article, la Cour de Justice des Communautés européennes reconnaît (à partir de 1993) que pour l'accomplissement de la mission particulière qui lui a été impartie, l'opérateur chargé de missions de service public puisse avoir des libertés avec les règles de concurrence du Traité, pouvant aller jusqu'à l'exclusion de toute concurrence, dans la mesure où ces restrictions sont nécessaires pour permettre à l'entreprise d'assurer le service d'intérêt économique général dans des conditions économiquement acceptables².

3.4 Ainsi, la Cour a constaté la compatibilité avec le Traité de l'attribution d'avantages concurrentiels sur des activités rentables, pour compenser les pertes que l'entreprise subit sur des activités non rentables, mais d'intérêt général³.

3.5 Dans la même logique, la Cour a décidé que dans la mesure où un soutien financier d'un État doit être considéré comme une compensation représentant la contrepartie des prestations effectuées par l'entreprise bénéficiaire pour exécuter des obligations de service public, une telle intervention ne tombe pas, à certaines conditions, sous le coup des dispositions du Traité relatives aux aides d'État⁴. En même temps, la Cour précise que les services d'intérêt général – économiques comme non économiques – doivent respecter les principes généraux du traité: transparence, proportionnalité, non-discrimination, égalité de traitement.

3.6 C'est à partir de l'Acte unique de 1986, avec la création d'un marché unique, que la construction européenne a commencé à intervenir dans le champ des services d'intérêt économique général, notamment par la remise en cause des droits particuliers accordés aux opérateurs de services (publics ou privés) dans les États membres et la mise en route d'une très large libéralisation des grands réseaux de services publics.

3.7 Le traité d'Amsterdam de 1997 souligne dans son article 16 la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi que leur rôle dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale. Il demande aux institutions nationales et européennes de veiller à ce qu'ils fonctionnent *"sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions"*, tout en restant largement soumis aux principes de la concurrence.

3.8 Ledit article 16 n'a pas de portée opératoire sur la politique de la commission à l'égard des opérateurs de services publics. Pourtant, le Conseil européen a décidé en mars 2000 à Lisbonne *"d'achever et de rendre pleinement opérationnel le marché intérieur"* en préconisant une libéralisation accrue dans les services publics en réseaux et d'étendre le champ de la concurrence sur les marchés nationaux, qu'il s'agisse des transports ferroviaires, des services postaux, de l'énergie ou des télécommunications.

² Cf. arrêts "Poste Italiane", "Corbeau", "Commune d'Almelo", "Glöckner" et "Altmark".

³ Cf. arrêt "Glöckner" du 25.10.2001.

⁴ Arrêt "Altmark" du 24.7.2003.

3.9 La Charte des droits fondamentaux proclamée à Nice en 2000, fait pour la première fois une liaison entre services d'intérêt général et droits fondamentaux. Ainsi, 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 les articles II-34 à II-36 de la Charte des droits fondamentaux.

3.10 Le Conseil européen de Barcelone, des 15 et 16 mars 2002, avait explicitement envisagé de "préciser dans une proposition de directive-cadre, les principes relatifs aux services d'intérêt économique général qui sous-tendent l'article 16 du Traité dans le respect des spécificités des différents secteurs concernés et compte tenu des dispositions de l'article 86 du traité".

4. Contexte actuel

4.1 Même si des avancées ont été réalisées, beaucoup de représentants de la société civile ont jugé celles-ci comme insuffisantes, au regard de l'importance des services d'intérêt général dans la vie des citoyens européens, et ont multiplié les initiatives dans le cadre de l'élaboration de la future constitution européenne pour ancrer les principes des services d'intérêt général dans les objectifs communs de l'Union, afin de promouvoir et garantir la sécurité et la justice sociale par des services de qualité fondés sur les principes de l'universalité, l'égalité d'accès, la neutralité de propriété, et des tarifs abordables.

4.2 L'article III-122 du projet traité constitutionnel devait établir les bases du droit positif dérivé sur les services d'intérêt général économique en disposant, sans préjudice de la compétence des États membres, que *"la loi européenne définit les principes et fixe [les] conditions", "notamment économiques et financières, qui permettent [aux SIEG] d'accomplir leurs missions"*.

4.3 En outre, ledit article III-122 devait reconnaître le principe de libre administration des collectivités locales et faire de la possibilité de fournir elle-même des services d'intérêt économique général un principe constitutionnel, concrétisant par là le principe de subsidiarité sur le plan des compétences respectives pour les SIEG de l'Union et des États membres.

4.4 Compte tenu du report du processus de ratification du traité constitutionnel, le CESE estime nécessaire d'engager sans plus attendre, sur la base des traités actuels, le processus d'élaboration de la directive-cadre pour les services d'intérêt général (économiques et non économiques) qu'il réclame depuis des années dans ses avis⁵.

4.5 La base juridique ne peut être, aujourd'hui, autre que celle de l'achèvement du marché intérieur étant entendu que cette base doit être complétée par la prise en compte d'autres dispositions du traité, qui viennent donner un contenu précis au type de marché intérieur qui doit être celui des services d'intérêt économique général:

- l'article 16 qui donne mission à l'Union de veiller à ce que les SIEG puissent accomplir leurs missions;
- l'article 36 de la Charte des droits fondamentaux, qui demande à l'Union de respecter l'accès de tous aux SIEG;
- l'article 86 qui spécifie qu'en cas de tensions entre règles de concurrence et missions d'intérêt général, celles-ci prévalent;
- l'article 5 consacré au respect du principe de subsidiarité;
- l'article 295 qui stipule la neutralité de l'Union à l'égard de la propriété des entreprises;
- le Titre VIII sur l'emploi, compte tenu du nombre d'emplois concernés par les SIEG, directement ou induits;
- le Titre XIV sur la protection des consommateurs, qui implique des dispositions spécifiques pour les SIEG;
- le Titre XV sur les réseaux transeuropéens, qui donne des responsabilités à l'Union;
- le Titre XVI sur la compétitivité de l'industrie, qui suppose des SIEG modernes, efficaces et de qualité;
- le Titre XVII sur la cohésion économique et sociale, qui implique de compenser les déséquilibres existants;
- le Titre XIX sur la protection de l'environnement, particulièrement important pour les SIEG compte tenu de leurs externalités.

4.6 Une combinaison de ces articles permet de fonder un droit spécifique SIEG comme partie intégrante d'une directive-cadre sur tous les services d'intérêt général, tenant compte à la fois de l'achèvement du marché intérieur et des spécificités des SIEG dans le respect des objectifs du traité.

⁵

Avis du Comité économique et social européen sur "Les services d'intérêt général", avis d'initiative, JO C 241 du 07.10.2002 p. 0119–0127; avis du Comité économique et social européen sur le "Livre vert sur les services d'intérêt général" COM(2003) 270 final, JO C 080 du 30.03.2004 p. 0066–0076; avis du Comité économique et social européen sur le "Livre blanc sur les services d'intérêt général" COM(2004) 374 final, JO C 221 du 08.09.2005 p. 0017–0021.

5. Distinction entre services d'intérêt général et services d'intérêt économique général

5.1 Contrairement aux SIEG, les SIG dans leur ensemble ne sont pas cités en tant que tels dans les traités.

5.2 Les services d'intérêt général de nature non économique, ne sont pas régis par des règles communautaires spécifiques et ne sont pas soumis aux règles relatives au marché intérieur, à la concurrence et aux aides d'État. Ils relèvent cependant d'une série d'objectifs de l'Union européenne (respect des droits fondamentaux, promotion du bien-être des citoyens, justice sociale, cohésion sociale etc.), indispensables à la société. Il en résulte que l'Union qui a des responsabilités dans la promotion du niveau et de la qualité de vie sur tout le territoire européen, a donc également certaines responsabilités par rapport aux instruments de mise en oeuvre des droits fondamentaux et de la cohésion sociale que sont le SIG ; elle doit donc pour le moins veiller à ce que ces SIG existent et soient accessibles, abordables et de bonne qualité pour tous.

5.3 La distinction entre caractère économique et non économique reste floue et incertaine. Presque toute prestation d'intérêt général, même celle fournie à titre non lucratif ou bénévole représente une certaine valeur économique sans pour autant devoir relever du droit de la concurrence. En outre, un même service peut être à la fois marchand et non marchand. De même, un service peut avoir un caractère marchand sans que, pour autant, le marché soit à même d'assurer un service dans la logique et d'après les principes régissant les services d'intérêt général.

5.4 Il s'ensuit des ambiguïtés et contradictions entre concurrence et SIG, dont le caractère économique ou non économique reste soumis aux interprétations et revirements juridiques de la Cour de Justice des Communautés européennes, ce qui:

- fragilise la situation de nombreux opérateurs de service public, notamment ceux intervenants dans le domaine social ou dans les secteurs non marchands ou exerçant leurs activités au niveau local;
- expose les opérateurs au risque de sanctions de la part de la Commission ou de la Cour de Justice européenne,
- inquiète les citoyens/consommateurs qui craignent la disparition de services publics.

5.5 De plus il existe des ambiguïtés de terminologie entre les différentes institutions européennes. Pour la Commission la notion de service d'intérêt général couvre tous les services d'intérêt général, qu'ils soient marchands ou non, alors que pour le Parlement européen la notion de services d'intérêt général ne vise que ceux qui sont non économiques. Le CESE demande donc qu'une initiative soit prise entre les différentes institutions pour trouver un langage commun.

6.Orientations futures

6.1 Le Conseil européen ayant, après les référendums sur le traité constitutionnel, décrété une phase de réflexion sur les grands thèmes européens, il faudra que la société civile devienne un acteur déterminé et offensif pour garantir des services d'intérêt général efficaces et en faire une composante essentielle de l'Union.

6.2 Dans cet ordre d'idées il faut se demander quelles initiatives prendre en Europe afin 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 du modèle social européen basé sur la croissance économique, la création d'emplois et le bien-être durable.

6.3 Une des grandes particularités du modèle social est le dialogue social. L'information, la consultation et la participation des partenaires sociaux et des acteurs de la société civile constituent les conditions indispensables au maintien et à une modernisation réussie du modèle social européen; il s'agira d'aboutir à une Europe sociale, fondée sur une interaction bénéfique entre la réglementation et le dialogue social.

6.4 Tous les acteurs, collectivités étatiques, régionales et communales, partenaires sociaux, organisations de consommateurs et de protection de l'environnement, organismes d'économie sociale et de lutte contre l'exclusion, etc. ont leur place aux côtés des régulateurs et des opérateurs dans le fonctionnement des services d'intérêt général.

6.5 Il y a donc lieu de garantir que, au niveau national, régional et local, lors de la régulation des services d'intérêt général, les acteurs précités soient impliqués dans toutes les phases, à savoir tant lors de l'organisation que de la fixation, de la surveillance, du rapport coût/efficacité et de l'application de normes de qualité.

6.6 Au niveau européen, toutes les fois que les directives sectorielles ont des conséquences sociales sur la qualification et les conditions de travail et d'emploi des travailleurs, un dialogue social européen structuré doit précéder les initiatives législatives de la Commission européenne.

6.7 Dans d'autres termes, la logique de l'Article 139 du Traité CE qui charge la Commission de veiller à ce que les organisations de travailleurs et d'employeurs soient consultées à propos de la dimension sociale des politiques qu'elle propose, doit être mise en oeuvre également au niveau sectoriel quand il s'agit de réglementer les services d'intérêt économique général.

6.8 Ainsi, des comités de dialogue social sectoriel structuré deviendront les garants de la promotion du dialogue social sectoriel ou intersectoriel qui doit conduire à la conclusion de conventions collectives européennes applicables pour protéger les droits des employés et leur emploi, face au dumping social et à l'emploi de personnel non qualifié.

6.9 Ceci ne devrait dispenser la Commission de procéder obligatoirement à une analyse d'impact sur le fonctionnement des services d'intérêt économique général pour chacune de ses propositions visant à modifier un des instruments de droit communautaire à vocation sectorielle ou à en instituer un nouveau dans le domaine des services d'intérêt économique général.

7. Construire un concept européen de service d'intérêt général

7.1 L'Europe à laquelle aspirent les citoyens est celle d'un espace de vie en commun s'attachant aux questions de qualité de vie, de solidarité, d'emploi et de création de richesses qui ne soient pas seulement matérielles. Les SIG constituent un outil indispensable pour y aboutir.

7.2 Il y a lieu, dès lors, de définir au niveau communautaire les principes de base communs que l'on devra retrouver pour tous les SIG à retenir dans une directive-cadre et, en cas de besoin, à décliner par secteur par des directives sectorielles.

7.3 L'adoption d'une directive-cadre, à vocation horizontale, est indispensable pour apporter aux opérateurs chargés de la gestion des services d'intérêt général économiques et non économiques, et aux autorités publiques, toute la sécurité juridique voulue, et aux usagers et consommateurs les garanties nécessaires.

8. Objectifs des services d'intérêt général

8.1 Conformément à leur rôle de pilier du modèle social européen et d'une économie sociale de marché, les SIG devront, par des interactions et intégration du progrès économique et social:

- garantir le droit de chaque habitant d'accéder à des biens ou services fondamentaux (droit à l'éducation, à la santé, à la sécurité, à l'emploi, à l'énergie et l'eau, aux transports, aux communications etc.);
- assurer la cohésion économique, sociale et culturelle;
- veiller à la justice et l'inclusion sociales, construire des solidarités, promouvoir l'intérêt général de la collectivité;
- créer des conditions de développement durable.

9. Définition de l'intérêt général

9.1 Il s'agira de prime abord de mettre en place un cadre institutionnel constituant une base solide pour créer une stabilité juridique quant à la distinction, au sens de la charte, entre services d'intérêt économique général et services d'intérêt général non économiques, étant entendu que la charte ne prévoit pas que les règles de concurrence et sur les aides de l'État s'appliquent à ces derniers.

9.2 Eu égard aux difficultés de définir cette notion de façon exhaustive d'une part, et au risque que comporte une approche restrictive d'autre part, cette définition devra se concentrer sur la mission particulière des services en question et sur les exigences (obligations de service public) qui leurs sont imposées pour remplir leurs fonctions et qui devront être clairement établies.

9.3 Conformément 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.

10. Le rôle des autorités publiques nationales

10.1 En vertu du principe de subsidiarité, chaque État membre doit rester libre d'opérer lui-même la distinction entre services d'intérêt général de nature économique et ceux de nature non économique. Dans les cas d'erreur manifeste d'appréciation, il doit toutefois appartenir à la Commission de pouvoir intervenir.

10.2 Les États membres devront donc pouvoir définir par un acte officiel, à notifier aux institutions européennes, les types de services régaliens, relevant de raisons impérieuses d'intérêt général ou d'intérêt national, régional ou local qui ne constituent pas des SIEG et ne tombent pas dans le champ d'application des règles de la concurrence et des aides de l'État.

10.3 Sans préjudice du libre choix des autorités nationales, le CESE estime que parmi ces services d'intérêt national, régional ou communal, devront figurer les services relevant du système obligatoire d'éducation, de santé et de protection sociale, les activités culturelles, caritatives, à caractère social ou basé sur la solidarité ou des dons ainsi que les services audiovisuel et les services de distribution de l'eau et d'assainissement.

10.4 Pour les autres services, la directive-cadre sur les services d'intérêt général et les lois sectorielles doivent clairement définir les principes et modalités de régulation, qui viennent compléter le droit commun de la concurrence; cette définition législative devra permettre de procéder à 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.

10.5 Le CESE considère que le statut particulier de l'eau, la continuité et la pérennité des services liés à sa distribution et la politique d'investissement et tarifaire font que le secteur de l'eau relève de l'intérêt général et ne se prête pas à une libéralisation européenne systématique.

10.6 Ce cadre réglementaire devra donc garantir l'existence des services d'intérêt général, la liberté de définition et d'organisation des États membres ou des collectivités locales, le libre choix des modes de gestion⁶ et de financement, les principes et limites de l'action de la Communauté, l'évaluation de leurs performances, les droits des consommateurs et des usagers, un socle minimum de missions et d'obligations de service public.

10.7 Ces obligations de service public, s'exprimant dans les obligations que les États membres s'imposent ou imposent aux prestataires, consistent principalement en l'égalité et la généralité d'accès, l'absence de toute discrimination, la continuité du service, la qualité, la transparence, la sécurité et la capacité d'adaptation aux évolutions nécessaires.

10.8 Dans le respect de l'article 295 du traité qui ne préjuge pas du caractère public ou privé du mode de gestion des services d'intérêt économique général et n'incite pas les États membres à la libéralisation des services, le CESE encourage les formes les plus diverses de gestion et de partenariat entre les autorités publiques, les opérateurs en charge de ces services, les partenaires sociaux ainsi que les usagers et consommateurs.

11. Régulation

11.1 La régulation est un processus dynamique qui évolue avec le développement du marché et les mutations technologiques.

11.2 La façon selon laquelle devra fonctionner la concurrence sur un marché libéralisé dépend des caractéristiques du secteur; elle peut se faire sous forme d'appels d'offres, de partenariats public/privé, du contrôle des prix, de la prévention d'un traitement discriminatoire d'accès au réseau, ou par la création d'une concurrence entre réseaux.

11.3 D'une comparaison entre les différents systèmes de régulation des États membres ressort qu'aucun modèle ne peut être considéré comme exemplaire car il dépend toujours de l'histoire, des institutions et des traditions de chaque pays, de la situation sectorielle ou géographique ainsi que du développement technologique d'un secteur spécifique.

⁶

L'article 295 du Traité CE consacre le principe de neutralité en ce qui concerne la propriété publique ou privée des entreprises. COM(2004) 374 final du 12.5.2004.

11.4 Il s'agit donc de conjuguer le respect de la diversité des modes de régulation liés aux histoires, traditions et institutions, comme aux types de services, avec des objectifs communautaires précis et règles communes limitées pour aboutir à des réponses différenciées afin de promouvoir la plus grande efficacité au niveau transeuropéen, transfrontalier, national, régional, communal ou local.

11.5 Tout en privilégiant les échanges et coordinations au niveau communautaire, aucune solution unifiée ne devrait être imposée à l'échelle européenne et il revient aux États membres de définir le mode pertinent de régulation des services d'intérêt économique général, dans le respect du principe de subsidiarité et du principe de neutralité vis-à-vis du caractère public ou privé du mode de gestion d'un tel service.

12. Évaluation

12.1 Le caractère évolutif des services d'intérêt général, les objectifs qui leur sont assignés, et l'importance qu'ils ont dans la réalisation de la stratégie de Lisbonne, rendent indispensables une évaluation régulière, non seulement des services d'intérêt économique général pour lesquels existent des règles communautaires, mais également des services d'intérêt général au regard des objectifs de l'Union (respect des droits fondamentaux, promotion du bien-être des citoyens, justice sociale, cohésion sociale etc.).

12.2 Le CESE ne partage donc pas l'avis de la Commission⁷ selon lequel les services d'intérêt général non économique devront rester exclus de l'évaluation horizontale des performances des SIG.

12.3 Une telle évaluation devra servir pour accroître l'efficacité des services d'intérêt général et leur adaptation aux évolutions des besoins des citoyens et entreprises et fournir aux autorités publiques les éléments leur permettant de faire les choix les plus pertinents.

12.4 Le Parlement européen avait demandé à la Commission⁸ d'organiser le débat entre les différents lieux d'observation existants (Comité économique et social, Comité des régions, organisations du dialogue social, associations d'initiatives sur les SIG et de consommateurs). Les résultats de ce débat devraient être pris en compte et servir à définir des orientations pour l'évaluation horizontale annuelle, l'évaluation devant elle-même faire l'objet d'un débat.

⁷ COM(2002) 331 point 3.2.

⁸ Rapport du PE A5/0361/2001; rapport Werner Langen; 17.10.2001.

12.5 Ceci implique que l'engagement pris par la Commission dans sa communication COM(2002) 331 d'associer la société civile à l'évaluation horizontale des performances des SIG notamment par la mise en place *"d'un mécanisme permanent de suivi des avis des citoyens et de leur évolution"* ne reste plus lettre morte et que - toujours selon la Commission, *"les acteurs concernés, en ce inclus les partenaires sociaux, seront consultés sur une base ad hoc au sujet des questions spécifiques"*.

12.6 Il reviendra dès lors à l'Union d'impulser la dynamique de l'évaluation, dans le respect du principe de subsidiarité, par l'élaboration, dans le dialogue avec les représentants des acteurs concernés, d'une méthode d'évaluation harmonisée à l'échelle européenne sur base d'indicateurs communs.

12.7 Cette méthode d'évaluation devra prendre en compte non seulement les résultats purement économiques, mais également l'impact social et environnemental ainsi que la préservation de l'intérêt général à long terme.

12.8 Ceci implique que les usagers auxquels sont destinés les services d'intérêt général économiques et non économiques disposent de moyens pour exprimer leurs besoins et aspirations, notamment en participant par le biais de leurs représentants à l'élaboration des modes d'évaluation et à l'appréciation des résultats.

12.9 Dans cet ordre d'idées, le CESE propose la création d'un observatoire pour l'évaluation des services d'intérêt général économiques et non économiques, composée de représentants politiques du Parlement européen, du Comité des régions et de représentants de la société civile organisée du Comité économique et social européen.

12.10 L'Observatoire devrait comporter un Comité de pilotage définissant les objectifs et cahiers des charges des évaluations, retenant les organismes chargés des études, examinant et donnant un avis sur les rapports. Un Conseil scientifique lui sera associé afin d'examiner la méthodologie retenue et de faire toute recommandation en la matière. Le Comité de pilotage veillera à ce que les rapports d'évaluation fassent l'objet de présentations et de débats publics dans tous les États membres, avec l'ensemble des parties prenantes concernées; cela implique que les rapports d'évaluations soient disponibles dans les différentes langues de travail de l'Union.

13.Financement

13.1 La sûreté du financement à long terme des investissements et des obligations de service public demeure une question essentielle pour garantir à tous, sur tout le territoire de l'Union, l'accès à des services d'intérêt général de qualité et à des prix abordables.

13.2 L'intérêt général et les obligations de service public imposées par l'autorité publique à un ou plusieurs fournisseurs d'un service d'intérêt économique général, à des conditions et spécifications déterminées, appellent des méthodes de financement appropriées.

13.3 Il incombe donc aux États membres de garantir le 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 appropriée des obligations de service public ou de service universel; les règles communautaires doivent favoriser et non limiter ces sécurités de financement.

13.4 L'absence d'une directive européenne portant sur la définition, l'organisation et le financement des obligations de service public, laisse aux États membres toute latitude de choisir leurs méthodes de financement, conformément au principe de subsidiarité et de proportionnalité.

13.5 Les États membres doivent pouvoir recourir à une vaste diversité de modes de financement des missions et obligations de service public: compensation directe par le budget national ou celui des collectivités locales, financement sur base de solidarités sociales ou territoriales entre usagers ou usagers, contributions des opérateurs et usagers, crédits d'impôts, droits exclusifs etc., instruments combinés de financement publics et privés (partenariat public/privé) surtout en matière d'infrastructures publiques générant des revenus provenant de l'exploitation.

13.6 Étant donné que les modes de financement dépendent fortement selon les États ou secteurs, en permanente mutation engendrée par l'évolution technologique, le CESE estime qu'il n'y a pas lieu au plan communautaire de restreindre les sources possibles de financement ou d'en privilégier l'un ou l'autre, mais de laisser aux États membres au niveau national, régional ou local, la flexibilité pour décider, sur base de leurs priorités politiques et de leur estimation du retour économique, de quelle manière elles veulent financer les services dont elles assument la responsabilité.

13.7Vu toutefois les capacités de financement restreintes d'une partie des nouveaux États membres, l'Union devrait mettre à leur disposition, les moyens nécessaires pour promouvoir le développement de services d'intérêt général économiques et non économiques efficaces.

Bruxelles, le 6 juillet 2006.

La Présidente
du Comité économique et social européen

Le Secrétaire général
du Comité économique et social européen

Anne-Marie SIGMUND

Patrick VENTURINI

Comité économique et social européen, Bruxelles, le 6 juillet 2006



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/2.0/fr/deed.fr>