



CELSIG

UNION EUROPEENNE



Comité des Régions

SEMINAIRE EUROPEEN

mardi 14 - mercredi 15 novembre 2006

Comité des Régions – Bruxelles

Promouvoir les SIG pour tous

Quel cadre légal européen ?

Les Services d'intérêt général (SIG) font l'objet d'importants débats au sein de l'Union européenne. Ils sont, pour partie, réglementés par les directives sectorielles dans les transports, l'énergie, la poste et les télécommunications. La définition des obligations de service public est de la responsabilité des Etats membres au sein de l'Union. Cependant, pour les services locaux, comme pour le secteur social, la Cour de Justice des communautés européennes joue un rôle essentiel, sans toutefois apporter aux parties concernées – autorités publiques, opérateurs, consommateurs et citoyens, personnels des entreprises – une sécurité juridique suffisante quant à leurs activités ou la garantie de leurs droits fondamentaux, la cohésion territoriale, la cohésion économique et sociale.

Depuis des années, les principales organisations de la société civile au niveau européen, comme des forces politiques, demandent la création d'un droit positif transversal sur les SIEG. Les institutions européennes hésitent ou s'interrogent sur la faisabilité et la valeur ajoutée de tels textes transversaux. Certains Etats membres et forces politiques y sont hostiles.

Plusieurs organisations de la société civile et forces politiques ont éprouvé, dans les derniers mois, le besoin de faire la démonstration de l'utilité et de l'apport de tels textes. Elles ont rédigé des projets de loi ou de directive cadre qui convergent sur l'essentiel.

L'objet du séminaire sera d'examiner l'apport commun de ces projets, dégager les convergences et les mobilisations possibles pour concrétiser une conception européenne des services d'intérêt général qui émerge de quinze ans de débats, d'activité législative et de jurisprudence au niveau de l'Union.

Ce document rassemble et synthétise les principaux documents et éléments du séminaire

Comité européen de liaison sur les Services d'intérêt général - European Liaison Committee on Services of General Interest - Europäisches Verbindungskomitee "Dienstleistungen von allgemeinem Interesse" - 16, avenue Boileau - B-1040 BRUXELLES – Belgique - Tél : + 32 2 739 15 30 - Fax : + 32 2 739 15 39 - E-mail : celsig@celsig.org - site / Web / site: www.celsig.org

PROGRAMME DU SEMINAIRE

Mardi 14 novembre – 13h30 : Accueil des participants

1^{ère} séance : 14h30 – 17 h 30 - Loi – directive cadre ... Quel contenu ?

Séance consacrée à l'examen des différents projets de textes afin d'en dégager les convergences.

Présidence : Claire ROUMET (CECODHAS)

14h30 : Intervention d'ouverture : Michel DELEBARRE – Président du Comité des Régions

14h45 – 15h : Historique de l'idée de directive cadre et texte transversal. Le contexte politique et social.

Rapport : Pierre BAUBY, Secrétariat du CELSIG

15 h – 15 h 30 : Contenu et convergence des différents projets

Rapport : Bernard THIRY : Directeur général du CIRIEC International

15 h 30 – 17 h 30 :

Panel composé des auteurs des projets :

- Jozef NIEMIEC*, Confédération des syndicats (CES)
- Patrice LEROY, Centre européen des entreprises à participation publique (CEEP)
- Jean-Claude BOUAL, Comité européen sur les services d'intérêt général (CELSIG)

Débat avec les participants – Expression des associations et réseaux européens

17 h 30 : Réception à l'occasion de la publication du 200^{ème} numéro du bulletin « Nouvelles-News-Europe »

Mercredi 15 novembre

2^{ème} séance : 10h – 13 h : Pour un cadre légal européen – Quelles initiatives ?

Séance consacrée aux initiatives à prendre pour promouvoir les convergences des réseaux européens.

Présidence : Guiseppe BONETTI, CIRIEC

Introduction : Jean-Claude BOUAL, Secrétariat du CELSIG

Débat avec les participants et définition des modalités d'actions

Conclusions : Jean-Claude BOUAL, Secrétariat du CELSIG

3^{ème} séance :

Mercredi 15 novembre – 14h30 – 17 h 30 Promouvoir les SIG pour tous ... Quel avenir ?

Débat avec les institutions européennes

Présidence : Catherine PARMENTIER (EUROCITIES)

Introduction : Katherine VARIN, Secrétariat du CELSIG

Panel : Représentants des institutions de l'Union européenne

- THOLONIAT, Commission européenne
- Raymond HENCKS, rapporteur au CESE sur le Livre blanc SIG et sur les services sociaux

17 h : Conclusions : Katherine VARIN, Secrétariat CELSIG

Langues de travail : FR, EN, DE

PREMIERE SEANCE : Loi – directive cadre ... Quel contenu ?

Intervention d'ouverture

de Michel DELEBARRE, Président du Comité des Régions

Mesdames et Messieurs, chers amis,

Permettez-moi tout d'abord de féliciter le CELSIG d'avoir réussi à réunir pour ce séminaire une assistance aussi représentative de la diversité des acteurs à l'œuvre dans le champ des services d'intérêt général. Je ne les présenterai pas un par un car Pierre Bauby du Secrétariat du Comité européen de liaison sur les services d'intérêt général fera à la suite de mon intervention un exposé sur l'historique de l'évolution du dossier sur les Services d'Intérêt général et je me permets d'anticiper une des conclusions probables de cet exposé: les présentations entre nous sont faites depuis quelques années déjà!

Sachez en tout cas que sont présents aujourd'hui parmi nous les représentants des institutions européennes - Parlement Européen, Commission, Conseil, Comité des régions, Comité Economique et Social Européen -, des partenaires sociaux européens, des associations territoriales et des représentants de la société civile.

Je vais pour ma part m'employer à présenter un « arrêt sur image » personnel de la situation actuelle en matière de services d'intérêt général puis quelques pistes de réflexion sur les défis à court et à moyen terme qui se présentent à nous.

Quelle est la photographie de la situation?

Depuis le rapport du Parlement Européen de 2001 qui pour la première fois soutenait le principe d'une directive-cadre, l'attribution de la Commission dans le Livre Blanc sur les SIG paru en mai 2004, l'arrêt Altmark et le paquet Monti-Kroes ont été autant d'incitations pour les acteurs des services d'intérêt général à compléter la seule revendication d'une directive-cadre, qui pouvait paraître plus idéologique que pragmatique, par la préparation et la formulation *in extenso* de propositions de texte concrètes, juridiquement rigoureuses et opérationnelles.

A ce jour et à ma connaissance, cinq acteurs SIG sont "passés à l'acte":

- le CdR qui a concrétisé la réflexion à ce sujet en publiant au printemps 2005 avec le concours des professeurs Stéphane Rodrigues et Marianne Dony une étude sur les Services d'Intérêt général, distribuée en salle, qui comprenait en son annexe une première proposition de directive-cadre sur les SIG.
- le groupe parlementaire socialiste au Parlement Européen qui, au terme d'une vaste consultation à l'automne 2005 et au printemps 2006 impliquant notamment le CdR et le CELSIG a présenté en mai dernier une autre proposition;
- le CELSIG qui a présenté la sienne en juin 2006 et le CEEP, Centre Européen des Entreprises à Participation Publique, et la CES, Confédération européenne des syndicats, qui ont présenté chacune la leur en septembre 2006.

Les convergences entre ces différents projets de directive-cadre sont à ce point importantes qu'il n'y a pas lieu de s'attarder sur quelques différences d'appréciation. Celles-ci existent, et portent par exemple sur la distinction exacte entre services d'intérêt économique général et services d'intérêt général non-économiques, l'opportunité d'instituer un observatoire sur les services d'intérêt général ou encore le statut de services européens d'intérêt économique général, mais elles sont somme toute mineures.

Ce qui compte, c'est la revendication de fond : tout en restant attaché à la notion de subsidiarité qui dans l'esprit du projet de traité constitutionnel consiste à reconnaître que la définition, l'organisation, le financement et le contrôle des services d'intérêt (économique) général s'effectue sur le plan national, régional et local, toutes ces propositions partagent la conviction qu'il faut prévoir une "boîte à outils commune", c'est-à-dire des principes communs, notamment en matière de financement, et un socle commun d'obligations ou de missions à remplir par les services d'intérêt général.

Cette « boîte à outils » doit permettre à résoudre LE problème auquel sont confrontées les collectivités territoriales : la sécurité juridique de leurs activités en tant que prestataires de services d'intérêt général.

Or, à défaut de législation claire, c'est à la Cour de Justice qu'il revient de "boucher les trous" au cas par cas, avec pour conséquence que les services publics locaux, les régies, les sociétés d'économie mixtes et les structures intercommunales se voient exposés aux aléas de recours contentieux de plus en plus nombreux au nom du droit de la concurrence.

Les convergences entre ces différentes propositions de législation-cadre sont également essentielles pour maintenir la pression sur la Commission européenne.

Le vote du 27 septembre dernier sur le rapport de Bernhard Rapkay (PSE/DE) à propos du Livre Blanc sur les services d'intérêt général a en effet démontré qu'il n'existait actuellement pas de majorité au Parlement Européen en faveur de législation-cadre. La majorité parlementaire s'est contentée d'un compromis minimaliste demandant à la Commission de présenter "*des initiatives juridiques appropriées*" pour "*expliquer un certain nombre de questions posant problème, en particulier l'application des règles régissant le marché intérieur et la concurrence dans le domaine des SIG et des SIEG*". Ce vote du Parlement Européen signifie surtout que la balle est à nouveau dans le camp de la Commission mais sans que le Parlement n'exerce à l'encontre de la Commission de grande pression pour agir d'ici les prochaines élections européennes de 2009.

Il est dès lors fondamental de faire valoir que la revendication de législation-cadre émane d'horizons et de structures différentes, qu'elle ne relève pas du monopole d'une famille politique en particulier et qu'elle est portée par des acteurs de différentes nationalités. Il faut en particulier casser l'image selon laquelle le débat serait rendu stérile par un clivage opposant d'un côté Germanophones et Scandinaves, obsédés par la crainte de l'ingérence bruxelloise, et de l'autre les Latins soupçonnés de mener un combat d'arrière-garde pour soustraire à la concurrence leurs services publics prétendument archaïques. D'ailleurs, au niveau du Comité des Régions, je sens que les choses évoluent. Que ce soient les représentants des municipalités autrichiennes, allemandes et suédoises ou ceux des associations territoriales françaises: leur réflexion s'oriente désormais vers les contenus possibles d'une future législation-cadre, dont la résolution des questions laissées en suspens en matière de financement par l'arrêt Altmark et le paquet Monti/Kroes (que signifie concrètement l'exigence selon laquelle la compensation de service public ne doit pas excéder "les coûts d'une entreprise bien gérée et adéquatement équipée"?), la définition du in-house, les exigences vis-à-vis du service universel en termes de cohésion territoriale...

Reste à convaincre plus particulièrement les représentants des collectivités territoriales des nouveaux Etats-membres, restés jusqu'ici très réservés, de ce que l'exigence de clarification sur la prestation des services d'intérêt général respecte conformément à l'article 295 TCE la neutralité vis-à-vis de la propriété et n'est pas l'expression d'une résistance corporatiste ou d'un rejet de la présence des forces du marché dans le domaine des services publics.

Maintenir donc la pression sur la Commission Européenne

Certes, le Président Barroso a annoncé à l'occasion du débat sur le rapport Rapkay que la Commission apporterait des clarifications supplémentaires sur les questions posées par le Parlement Européen dans une communication qui paraîtrait d'ici la fin de l'année. Mais ne nous laissons pas leurrer! Ce ne sera pas une proposition de législation-cadre mais plutôt comme l'indique le programme de travail 2006 de la Commission une analyse des réponses apportées au Livre Blanc.

Quant au programme de travail de la Commission pour 2007, il est entièrement muet sur la dimension horizontale des services d'intérêt général.

Par contre, 2007 s'annonce une année de très importantes initiatives sectorielles de la Commission touchant aux services publics, dont la présentation d'une "Stratégie européenne dans le domaine des services sociaux d'intérêt général", d'un "cadre communautaire de services de santé" et d'un "Livre Blanc en matière de santé" sachant que l'année sera également dominée par le débat sur la révision de la directive postale.

Il sera donc difficile de maintenir l'impulsion, le "momentum", de la démarche horizontale alors que nous aurons à défendre également des intérêts sectoriels.

Je me félicite en tout cas que Jean-Louis Destans (PSE/F), président du Conseil général de l'Eure, et rapporteur du Comité des Régions sur la communication sur les services sociaux d'intérêt général (SSIG), ait identifié cette tension dans son projet d'avis qui sera présenté à la session plénière de décembre du Comité des Régions. Ainsi, il "*invite également à nouveau la Commission, à proposer un instrument législatif qui devrait permettre la définition de certains principes communs positifs pour l'ensemble des*

SIEG, en tant qu'initiative "chapeau" à d'autres propositions législatives complémentaires, notamment sur les SSIG compte tenu de leurs spécificités, en vue d'une plus grande sécurité juridique pour les collectivités locales et régionales et les prestataires".

Mesdames et Messieurs, chers amis,

Je souhaite en guise de conclusion également attirer votre attention sur un enjeu dans le moyen terme. Nous étions pratiquement tous parmi ceux aujourd'hui présents félicités que le projet de traité constitutionnel ait prévu dans son article III-122 que la possibilité que la loi fixe les principes qui permettent l'accomplissement des missions des services d'intérêt économique général. Cette disposition avait été présentée notamment dans le débat référendaire en France comme une des grandes avancées en termes de politiques communautaires présentés dans la troisième partie du projet de traité constitutionnel.

Or, vous connaissez la tournure que semble prendre le débat sur la relance du projet constitutionnel: un grand nombre d'acteurs-clés de ce débat estiment en effet que les parties 1 sur la définition et les objectifs de l'Union et 2 sur la Charte des Droits Fondamentaux sur l'Union Européenne pourraient faire l'objet d'un nouveau mini-Traité constitutionnel. Il existe par conséquent un risque réel que l'avancée que représente l'article III-122 soit remise en cause. Je pense dès lors qu'il faut d'ores et déjà revendiquer que la fourniture des services d'intérêt général, composante essentielle du modèle européen de société, ainsi que le principe de la primauté des missions d'intérêt général sur les règles de concurrence, principe rappelé par la Commission dans son Livre Blanc sur les services d'intérêt général, soient élevés au rang d'objectifs de l'Union et figurent par conséquent dans la première partie de toute nouvelle ébauche de traité constitutionnel.

Permettez-moi enfin de revenir sur un deuxième point en lien avec le projet de traité constitutionnel. Vous savez que le Comité des Régions est un promoteur de la culture de subsidiarité et que le projet de traité prévoyait de lui octroyer un droit de recours auprès de la Cour de Justice de l'Union Européenne en cas de violation de ce principe. C'est donc en connaissance de cause que je déplore vivement que certains opposants à la législation-cadre se réfugient derrière le paravent de la notion de subsidiarité qui ne tolérerait pas une approche uniforme vis-à-vis des services d'intérêt général au niveau communautaire. En effet, c'est justement pour préciser et sécuriser ce que la notion « subsidiarité » signifie concrètement pour les collectivités territoriales pour ou dans l'exercice des services d'intérêt général par rapport aux principes généraux des Traités et du droit européen, que nous avons besoin d'un cadre juridique transversal et ce sans préjudice des directives sectorielles sur les services d'intérêt économique général en réseau.

Je vous souhaite des rencontres et des débats fructueux et je vous remercie de votre attention.

Rapport introductif

Un cadre communautaire pour les SIG

par Pierre BAUBY, Secrétariat du CELSIG

SIEG : où en sommes-nous ?

Commençons par rappeler à grands traits les principales étapes du processus d'européanisation des services d'intérêt général.

Pour l'essentiel, les SIG ont été ignorés par le traité de Rome de 1957.

L'article 73 consacré aux transports, évoque sans davantage de précisions les « servitudes inhérentes à la notion de service public ».

L'article 86 envisage des dérogations possibles aux règles du traité, notamment de concurrence, pour les « services d'intérêt économique général ».

Mais de 1957 à 1986 existe un consensus : chaque Etat membre reste compétent pour définir, organiser, mettre en œuvre, financer ses services d'intérêt général, en fonction de son histoire, de ses traditions, de ses institutions, de sa culture.

Il n'existe pas pendant près de 30 ans d'intégration européenne des SIG.

L'Acte unique de 1986 donne compétence aux institutions européennes de mettre en œuvre la libre circulation des services et la réalisation du marché unique. Il engage processus d'européanisation-libéralisation des SIEG, mais sans définir des dispositions spécifiques qui auraient permis de garantir leurs finalités.

Il faudra attendre 11 ans après, pour que le traité d'Amsterdam fasse référence aux SIEG comme valeurs communes et l'Union, contributions à la cohésion sociale et territoriale et définisse une compétence partagée entre l'UE et les Etats membres pour qu'ils puissent accomplir leurs missions. Mais cet article 16 n'aura pas de véritable valeur juridique contraignante.

En 2000, la Charte des droits fondamentaux sera proclamée. Son Article 36 reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général. Mais la Charte reste sans réel effet juridique.

En 2004, le Traité constitutionnel intégrera la Charte des droits fondamentaux comme seconde partie et comportera un article III-122 disposant en particulier que « *La loi européenne établit les principes et fixe les conditions permettant d'accomplir les missions ... sans préjudice de la compétence qu'ont les États membres de fournir, de faire exécuter et de financer ces services* ». Mais chacun sait que le texte est aujourd'hui congelé.

Cette année 2006 est celle de l'adoption de la Directive cadre sur les services dans le marché intérieur après trois années de débats approfondis. Les SIEG relèvent de cette directive, mais existent de nombreuses exemptions pour les services sociaux et pour les SIEG pour lesquels existent des règles sectorielles.

Malgré ces éléments, la situation actuelle est marquée par l'existence de 5 incertitudes et insécurités majeures :

- juridiques, quant à la hiérarchie des normes communautaires en cas de tension entre règles du traité (concurrence, marché intérieur) et objectifs d'intérêt général,
- quant aux définitions des SIEG, SIG, SSIG et donc quant aux normes communautaires dont ils sont susceptibles de relever,
- économiques, d'une part pour le financement des investissements à long terme et d'autre part pour la compensation des obligations de service public,
- quant à la mise en œuvre du principe de subsidiarité, c'est-à-dire aux compétences, aux droits et devoirs des autorités publiques (locales, nationales, européennes) en matière de définition,

d'organisation et de financement des SIG,

- politiques quant à la place des SIG dans l'intégration européenne et dans l'UE demain.

Quel cadre communautaire ?

Depuis 1993, de nombreuses propositions de Charte, de directive cadre, etc. ont été faites par toute une série d'acteurs pour essayer de combler ces incertitudes et insécurités, de garantir au plan communautaire l'existence et les objectifs des SIEG.

Mais ces propositions ont fait l'objet d'une série d'objections :

- pour certains, ces propositions consistaient en fait à protéger des marchés nationaux, des intérêts nationaux ou des opérateurs (publics ou privés),
- pour d'autres, elles mettaient en cause le droit de la concurrence et protégeaient des monopoles ou des intérêts dépassés,
- certains acteurs craignaient que ces propositions conduisent à donner de nouvelles compétences aux institutions européennes par rapport aux droits nationaux et aux libertés nationales d'administration,
- pour d'autres encore, des règles transverses ne pouvaient que menacer les règles sectorielles et les dispositifs qu'elles comportent,
- pour d'autres encore, ces propositions allaient édicter de nouvelles contraintes pour les opérateurs et les acteurs, sans réelle plus-value.

Force est de constater que ces oppositions ont convergé tout au long des dix dernières années, au point de bloquer toute possibilité d'avancer.

Mais certains faits et évolutions récents amènent à se poser la question d'un éventuel changement de période :

- - d'abord, une réelle européanisation progressive des débats européens sur l'avenir des SIG, dont témoigne en particulier le Livre vert de mai 2003 et ses 300 réponses, le Livre blanc mai 2004 et ses propositions,
- - les jugements successifs de la Cour de Justice des Communautés amènent des interrogations croissantes quant aux incertitudes de la jurisprudence et des inquiétudes quant aux mises en cause progressive des droits des autorités publiques locales,
- - le paquet Monti-Altmark-Kroes consacré au financement des compensations d'obligations de service public est un dispositif transverse aux différents secteurs et permet de réelles améliorations pour chacun d'eux (il en est de même des initiatives en cours sur les partenariats public privé - PPP ou sur les concessions),
- - la directive services et la communication SSIG posent au moins autant de questions pour les SIG qu'elles n'en résolvent et impliquent un droit positif clair,
- - les débats actuels sur la relance de l'intégration européenne impliquent des clarifications.

En même temps, on a vu apparaître une série de nouvelles propositions :

- le Rapport du Comité des régions de décembre 2004 et l'esquisse de directive cadre qu'il comporte, ainsi que l'engagement fort de son président dont témoigne son intervention devant nous,
- les prises de positions répétées du CESE en faveur d'une directive cadre sur l'ensemble des SIG,
- la proposition de directive cadre du groupe PSE du Parlement européen rendue publique en juin dernier,
- la campagne lancée par la Fédération européenne des services publics (EPSU-FSESP),
- le projet adopté récemment par la Confédération européenne des syndicats (CES-ETUC),

- le projet de cadre présenté par le Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général (CEEP),
- le projet avancé par le CELSIG en juillet dernier,
- le Rapport Rapkay adopté par le Parlement européen, qui adresse 8 demandes précises à la Commission européenne.

Quels enjeux ?

Cette situation et ces projets conduisent à clarifier une série d'enjeux pour l'intégration européenne des services d'intérêt général, qui seront au cœur des débats de notre séminaire.

1/ Quelle responsabilité communautaire pour les services d'intérêt général et quel droit positif ? Quels rôle et compétences de l'Union européenne pour en promouvoir l'efficacité et la qualité ?

2/ Quels sont les droits et responsabilités des autorités publiques en matière de définition des SIG ?

3/ Quelle clarification des catégories communautaires (SIEG, SIG, SSIG, etc.) et des normes juridiques dont elles relèvent, de façon à donner une visibilité et une sécurité économique et juridique à long terme ?

4/ Quelle hiérarchie des normes communautaires entre les règles de concurrence et les objectifs d'intérêt général, pour conjuguer leurs avantages respectifs ? Le Livre blanc affirme qu'en vertu du traité CE et sous réserve des conditions fixées à l'article 86, paragraphe 2, l'accomplissement effectif d'une mission d'intérêt général prévaut, en cas de tension, sur l'application des règles du traité ; mais il ne s'agit que d'une communication et non de droit dérivé.

5/ Quelle mise en œuvre du principe de subsidiarité pour que l'autorité territoriale (locale, régionale, nationale, européenne) la plus efficace ait la compétence de définir et décider les objectifs de développement et de qualité des services pour son aire de responsabilité ?

6/ Quels droits et devoirs des autorités publiques à chaque niveau territorial (local, régional, national, européen) pour définir, dans la transparence et la proportionnalité, les objectifs et missions d'intérêt général, les obligations de service public, de service universel ?

7/ Quelles responsabilités de l'Union européenne pour construire des Services européens d'intérêt général dans les domaines où elle est plus efficace que chacun des Etats agissant séparément ?

8/ Quelle diversité de choix l'Union européenne doit-elle reconnaître à chaque autorité publique, dans la transparence complète des objectifs et des moyens, quant aux modes possibles de gestion des services d'intérêt général : gestion directe par l'autorité publique elle-même (service ou régie – « in house ») ; mission donnée à une entreprise publique ou mixte dépendant de l'autorité publique elle-même ou d'économie sociale, coopérative ou associative ; délégation à une entreprise pour une durée déterminée (concession), mise en adjudication des services, ... ?

9/ Quelles relations entre les règles et normes définies depuis 20 ans pour une série de secteurs (communications, transports, énergie et des normes et règles transverses aux secteurs ? Généralement, les règles spécifiques à un secteur l'emportent sur les règles générales ; mais lorsque les règles sectorielles sont réexaminées et actualisées, ce devrait être l'occasion d'une prise en compte des règles générales.

10/ Existe-t-il des objectifs et principes communs devant s'appliquer à tous les SIG, quelles que soient leurs spécificités, en matière de cohésion économique, territoriale et sociale, ainsi que le développement durable, d'accès universel et égal, de continuité, de prix abordable, de solidarité, de qualité, sécurité et sûreté de haut niveau, d'adaptabilité au changement et d'amélioration de l'efficacité, de mode d'opération proche des citoyens, de respect des droits des consommateurs et des usagers, de contrôle et d'évaluation des performances, de transparence et de contrôle démocratique ?

11/ Comment assurer et garantir la sécurité de financement à long terme des obligations de service public ? Les pouvoirs publics ont à prendre en charge les servitudes ou les manques à gagner qui en résultent pour les entités en charge du service, par rapport à une situation où celles-ci agiraient selon des ressorts purement concurrentiels ; et cette compensation en doit pas être considérée comme une « aide d'Etat » au sens de l'article 87 du traité CE ; quelles formes peuvent prendre ces compensations pour

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, etc. ?

12/ Quelles protections des consommateurs, de façon à ce qu'ils ne soient pas victimes d'abus de la part des opérateurs ? Quelles obligations de service public, de service universel ?

13/ Quelle participation des salariés et quel dialogue social, de façon à ce que les objectifs et principes soient portés par tous ceux qui prestent les services ?

14/ La régulation des services d'intérêt général ne se réduit pas à la mise en œuvre du droit commun de la concurrence, lequel peut faire obstacle au bon accomplissement des obligations de service public, mais relève des rapports entre les règles de concurrence et les missions d'intérêt général ; ces rapports sont évolutifs dans le temps et l'espace. Comment assurer une régulation dynamique et efficace ? Ne faut-il pas faire intervenir dans la régulation tous les acteurs intéressés ?

15/ Une régulation efficace suppose de développer une dynamique progressive d'évaluation des performances des services d'intérêt général afin de contribuer à leur efficacité et à leur adaptation aux évolutions de besoins des consommateurs, des citoyens et de la société. Comment développer cette dynamique en respectant la subsidiarité ? Comment associer toutes les institutions concernées ? Comment assurer l'autonomie des instances d'évaluation ? Ne faut-il pas faire participer à l'évaluation tous les acteurs concernés : autorités publiques, opérateurs, consommateurs (usagers domestiques comme industriels - grands et petits), citoyens, collectivités locales et élus (nationaux et locaux), personnels et leurs représentants, afin de prendre en compte la diversité de leurs attentes et intérêts ?

16/ En ce qui concerne les négociations commerciales internationales, comment assurer une cohérence forte entre la clarification et l'affermissement des services d'intérêt général dans l'Union européenne et les négociations de l'OMC et de l'AGCS, entre les règles internes à l'Union et ses positions internationales ?

Exposé synthétique des cinq propositions d'encadrement législatif

par Bernard Thiry, Directeur général du CIRIEC¹

Les organisateurs du séminaire m'ont demandé de faire un exposé synthétique et introductif sur les cinq projets de textes « transversaux » sur les services d'intérêt économique général (SIEG) qui ont été rédigés ces derniers mois. J'ai accepté avec beaucoup de plaisir cette proposition pour trois raisons différentes.

Tout d'abord, d'un point de vue politique, il me semble personnellement important d'adopter, le plus vite possible, un cadre européen pour les services d'intérêt économique général. Un tel cadre permettrait de contribuer à la réalisation de l'objectif de cohésion économique et sociale et d'équité territoriale et ainsi d'équilibrer d'une certaine manière le projet européen vraisemblablement perçu aujourd'hui comme trop marchand, trop économique. Un tel texte offrirait en outre davantage de sécurité juridique pour les services essentiels aux yeux des citoyens européens.

La deuxième raison est le fait que je crois que nous sommes aujourd'hui à un moment crucial. À la lumière des propositions déposées, des travaux parlementaires importants qui viennent d'être réalisés, des prises de position multiples, le moment est, je l'espère, venu, en fédérant ces initiatives, de faire avancer ce dossier de façon significative.

Enfin, je suis heureux que les organisateurs de ce séminaire aient demandé au CIRIEC de préparer cet exposé introductif. Comme vous le savez, le CIRIEC, association scientifique internationale, est un

¹ Ce rapport introductif établi pour le séminaire du CELSIG « Promouvoir les SIG pour tous - Quel cadre légal européen ? » organisé le 14 novembre 2006 à Bruxelles a bénéficié d'importantes contributions de Pierre BAUBY, Barbara SAK et Jan MOENS. Ces deux derniers doivent être considérés comme co-auteurs.

compagnon de route fidèle de tous ceux qui entendent analyser et promouvoir les diverses activités qui poursuivent l'intérêt général. Dans le plein respect de nos objectifs scientifiques et sans prétendre représenter d'une quelconque façon l'une ou l'autre catégorie d'opérateurs ou d'acteurs économiques ou sociaux, les membres du CIRIEC ont depuis de nombreuses années accompagné les travaux de ceux qui, dans le cadre de la construction européenne, se préoccupent des services d'intérêt général (SIG).

Cinq propositions de texte ont été déposées : par ordre chronologique, l'esquisse proposée dès décembre 2004 par le Comité des Régions (qui a accepté de nous accueillir aujourd'hui) ; le projet du groupe socialiste au Parlement Européen (PSE) ; celui du Comité européen de Liaison sur les Services d'intérêt général (CELSIG) (à qui nous devons l'initiative de nous retrouver aujourd'hui) ; et enfin ceux du Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général (CEEP) et de la Confédération Européenne des Syndicats (CES). Ces différents textes présentent de nombreuses similarités dans beaucoup de domaines. Mais si ces textes, fort riches, apportent des analyses et certaines réponses appropriées, ils soulèvent aussi de nombreuses questions de nature politique, économique et juridique. Que recouvre cette notion de SI(E)G ? Par qui doivent-ils être offerts ? Quelles solutions permettre au niveau de la délégation de services ? Faut-il les réguler et si oui, comment et à quel niveau ? Quels types de financement autoriser ? Selon quels principes communs de fonctionnement doivent-ils être offerts ? À quels critères de qualité doivent-ils répondre ? Qui sera en charge du contrôle ? Au niveau européen, a-t-on besoin d'un cadre horizontal ou plutôt d'une série d'instruments sectoriels ? Quid du principe de la subsidiarité ? Quelles sont les règles de marché public à respecter ? Voici de nombreuses questions qui restent à résoudre et à propos desquelles nous allons débattre durant ces deux journées.

Dans ce rapport introductif, je vais m'efforcer de vous présenter les principales convergences entre les différentes propositions et d'en signaler les quelques divergences en traitant successivement six thèmes :

- le champ d'activités concernées et la définition de ces activités ;
- le rapport entre un instrument-cadre et les directives sectorielles ;
- la détermination des responsabilités et le principe de subsidiarité ;
- le mode d'organisation ;
- la question du financement et l'application des règles en matière de marchés publics et d'aides d'État ;
- et enfin la question de l'évaluation.

En passant en revue les contributions des différentes propositions au regard de ces différents thèmes, vous me permettrez de vous livrer quelques analyses et réflexions personnelles.

I. Le champ d'activités concernées et la définition de ces activités

Il semble exister un consensus entre les différents textes : la directive-cadre doit se concentrer sur les services d'intérêt économique général (SIEG), comme sous-partie du concept général, à savoir les services d'intérêt général (SIG). Les services d'intérêt économique général sont définis comme des services de nature économique que l'Union européenne, les États membres ou les autorités responsables au sein des États Membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application du Traité, soumettent à des obligations spécifiques de service public répondant à un critère d'intérêt général.

Dans le jargon européen, sont à considérer comme économiques, tous les services qui peuvent être offerts sur un marché contre une rémunération, indépendamment de la nature de celui qui paie et finance *in fine* la prestation. Comme souligné dans la proposition du CELSIG, les SIEG ont un caractère évolutif dans le temps. En raison des mutations technologiques, économiques et sociales, certains services peuvent devenir des services d'intérêt économique général et d'autres ne plus l'être. Il n'est donc pas envisageable d'établir une liste exhaustive des services d'intérêt économique général. Par exemple, alors que c'était impensable il y a quelques années, l'accès universel à internet à un prix abordable pour tout le monde pourrait être et sera sans doute considéré comme un service d'intérêt économique général. Le caractère évolutif de ces services ne facilite certainement pas la tâche de ceux qui souhaitent établir un cadre

juridique stable.

Étant donné le caractère évolutif du concept de SIEG, il me semble difficile d'octroyer la compétence aux autorités publiques (nationales, régionales ou locales) de définir, de leur propre chef, ce qu'elles considèrent comme économique et non économique, comme la proposition du CEEP semble le souhaiter. En effet, que se passerait-il au niveau du marché intérieur si un État membre décidait que tel service était non économique dans son pays et que l'État voisin le reconnaissait comme économique. Par contre, dans l'exercice de la délimitation du champ d'application d'une directive-cadre, il me semble que deux tâches importantes et essentielles doivent être confiées aux autorités publiques compétentes :

- Tout d'abord, elles doivent indiquer, chacune à son niveau, les différents types d'activités qui sont l'expression de l'exercice de puissance publique et celles qui ont un caractère exclusivement social. Ces deux types d'activités tombent, comme confirmé à plusieurs reprises par la Cour de Justice, en dehors du concept et du champ des SIEG. Donc, concrètement, le maintien de l'ordre public et la sécurité sociale obligatoire financée sur une base solidaire par l'ensemble des citoyens ne sont pas considérés comme des SIEG.
- Une deuxième tâche essentielle, confiée à chaque niveau d'autorité publique responsable, concerne la définition claire, dans un acte législatif/administratif, du concept d'intérêt général, des missions d'intérêt général éventuellement dévolues à des tierces parties et des obligations de service public qui doivent être remplies par les entreprises en charge de la prestation de SIEG. Ainsi, quels que soient les opérateurs - nationaux ou étrangers - qui offrent un service sur un territoire donné, tous doivent remplir les mêmes conditions et répondre aux mêmes critères.

Ceci n'est certes pas un exercice facile, quand on songe à la variabilité des orientations politiques : selon le gouvernement en place, le rôle de l'autorité publique dans certains secteurs peut évoluer substantiellement au sein d'un même pays. De plus, il convient de relever qu'un tel exercice n'était pas nécessaire tant que ces services étaient prestés et « consommés » au sein d'un même État membre. Toutefois, dans la perspective du développement du marché intérieur et dans le contexte de mobilité et de globalisation croissantes, si les autorités publiques et les opérateurs concernés veulent pouvoir continuer à travailler dans un climat de sécurité juridique, il faut que cet exercice soit fait.

En donnant une description de ce qui doit être considéré comme relevant de l'intérêt général, les autorités publiques doivent garder à l'esprit les différents critères de fonctionnement auxquels l'offre de ces services doit répondre. Ce point est souligné clairement dans tous les textes. Pensons ici aux principes fondamentaux de l'accessibilité et de la continuité relevés par l'ensemble des cinq propositions, mais aussi de la disponibilité/universalité, de la qualité, de la sécurité/fiabilité, de la solidarité, de la durabilité, de la transparence, de la responsabilité, du contrôle démocratique, etc. Les critères et principes auxquels les SIEG doivent répondre sont vastes et variés. Et il sera nécessaire d'avoir une discussion approfondie pour déterminer quels principes doivent être garantis et respectés par tous les SIEG.

Enfin, une directive-cadre sur les services d'intérêt économique général ne doit pas seulement clairement indiquer les objectifs généraux à réaliser à travers des définitions claires, mais elle pourrait également fixer d'autres objectifs plus particuliers et préciser la façon selon laquelle ceux-ci doivent être mis en œuvre. (Pensons au secteur du logement social, nécessaire afin de garantir à chaque personne une habitation de qualité, mais pouvant également répondre à des objectifs d'inclusion sociale et de « mixité » dans les quartiers afin d'éviter des ghettos. (art. 10 de la proposition PSE).

II. Le rapport entre un instrument-cadre et les directives sectorielles

Il s'agit d'une question délicate mais essentielle : que peut apporter un instrument-cadre par rapport aux directives sectorielles ? En d'autres termes, quelle est la plus-value d'une loi ou directive-cadre par rapport à la situation existante ? L'argumentation de la Commission européenne pour ne pas intervenir d'une façon législative est connue : selon elle, une directive-cadre n'apporte pas de plus-value.

À côté des raisons plutôt politiques que j'ai indiquées dans mon introduction, il y a des raisons d'ordre plutôt juridico-technique qui justifient, à mon avis, l'adoption d'une directive ou d'un instrument-cadre sur les SIEG. En effet, comme souligné dans le texte du CEEP, pour l'instant, à part les articles 16 et 86 par. 2 du Traité, il n'y a pas de cadre juridique européen pour les services d'intérêt économique général.

Toute proposition juridique concernant les SIEG s'appuie dès lors sur les quatre libertés, suivant la logique du marché intérieur. En absence d'une législation positive, ce sera toujours la Cour de Justice qui aura le dernier mot ; or par certains arrêts récents, elle a plutôt tendance à limiter la compétence des autorités publiques (nationales, régionales ou locales) d'organiser, mais aussi parfois de financer les SIEG.

L'impact politique croissant de la Charte des droits fondamentaux qui, rappelons-le, a été signée par les 25 États membres de l'Union, pourrait par ailleurs constituer un atout non négligeable. En effet, en adoptant un instrument, une loi ou une directive-cadre sur les SIEG, avec des principes sur l'accessibilité, le financement, la qualité, le contrôle, etc. de ce type de service, le législateur pourrait mettre en œuvre les droits garantis par la Charte des droits fondamentaux, notamment les droits fondamentaux sociaux. De plus, la Cour de Justice semble avoir reconnu la valeur juridique de cette Charte dans une affaire relative à l'interprétation de la directive sur la réunification des familles. La référence à la Charte dans les considérants de cette directive a permis à la Cour de Justice de juger du caractère légitime de certaines dispositions de cette directive par rapport aux droits garantis par la Charte des droits fondamentaux.²

Voilà plusieurs raisons qui me semblent suffisamment importantes pour justifier une proposition législative sur les services d'intérêt économique général. Toutefois se posera clairement la question de l'articulation entre les principes énoncés dans cette directive-cadre et les dispositions des directives sectorielles.

III. La détermination des responsabilités et le principe de subsidiarité

Parallèlement à la problématique de la définition du concept de SIEG, se pose la question du niveau de responsabilité compétent ou pertinent pour qualifier un service de service d'intérêt économique général. Ici le principe de subsidiarité s'impose. Dans les différents textes, on constate un grand attachement à ce principe. Étant donné l'importance des SIEG pour les citoyens de l'Union européenne, on peut difficilement nier l'importance politique de ce principe de subsidiarité. Repris dans le Traité comme un des principes fondamentaux, ce principe signifie que la Communauté européenne n'agit que pour mener des tâches qui peuvent être entreprises en commun de manière plus efficace (ou plus satisfaisante) que par les États membres (au niveau national ou local) œuvrant séparément. Concrètement, ce principe conduit à reconnaître l'existence d'une présomption - réfragable³ - de capacité suffisante d'agir à l'échelle nationale. Il appartient alors à la Commission de démontrer qu'une action spécifique doit être poursuivie au niveau de l'Union, plutôt qu'à celui des États membres (au niveau national, régional ou local). Toutefois, et ceci me semble important à souligner ici, le principe de subsidiarité ne concerne que l'exercice de compétences, mais ne remet pas en question les compétences conférées à l'Union par le Traité telles qu'interprétées par la Cour de Justice de même que les principes inscrits dans le Traité : interdiction de discriminer, principe de transparence, de proportionnalité, respect de la concurrence, liberté de circulation, etc. En effet, dans le cas où l'Union européenne renoncerait à intervenir, les États n'en seraient pas moins tenus d'agir avec loyauté, conformément à l'art. 10 du Traité, « en prenant toute mesure propre à l'exécution des obligations qui leur incombent en vertu du Traité et en s'abstenant de toute mesure qui risquerait de compromettre la réalisation des objectifs du Traité ».

Avec ces considérations en tête, il me semble que le principe de subsidiarité joue un rôle primordial dans le domaine des SIEG, comme souligné à juste titre dans les différentes propositions. Le fait que les autorités nationales, régionales ou locales soient chargées de la définition et de la description dans leurs réglementations respectives des missions d'intérêt général et/ou des obligations de service public, m'en semble être la meilleure expression. Cependant, comme rappelé ci-avant, même si le principe de subsidiarité laisse une certaine marge de manœuvre aux entités décentralisées, les principes fondamentaux du Traité (égalité de traitement, non discrimination, transparence ou encore proportionnalité) ne peuvent pas être mis à mal. Nous sommes ainsi arrivés sur un terrain de tensions. C'est à ce niveau, quand existe un certain antagonisme entre différents principes provoquant une insécurité juridique tant pour les autorités publiques que pour les opérateurs, notamment en ce qui concerne les modes de gestion et de

² Affaire C-540/03 *Parlement Européen/Conseil* sur la légalité de certaines dispositions de la Directive du Conseil 2003/86/EC du 22 septembre 2003 sur le regroupement familial des ressortissants des pays-tiers.

³ Est irréfragable ce qu'on ne peut réfuter. Est réfragable la présomption ou la preuve que l'on peut contredire ou réfuter par la production d'une preuve établissant une intention contraire.

financement des SIEG, qu'une directive-cadre peut avoir une réelle plus-value.

IV. Le mode d'organisation

Une fois la mission d'intérêt économique général définie et encadrée au niveau le plus approprié (cf. principe de subsidiarité), se pose la question du choix des entités/fournisseurs chargés d'offrir et d'exécuter ces services et missions. Les autorités publiques (surtout locales) sont-elles complètement libres de désigner une entreprise ou entité publique, privée ou mixte pour l'exécution de ces services ? Ou bien doivent-elle organiser un appel d'offre, avec un niveau de publicité suffisant pour que tous les intéressés (y compris des entreprises étrangères) puissent poser leur candidature ? Qu'en est-il des transactions 'in house' et de la définition exacte de cette notion ? Il est clair que la question de la gestion des SIEG et du respect des règles en matière de marchés publics est fort délicate.

Une lecture des différentes propositions m'apprend qu'une majorité est convaincue que chaque autorité publique concernée doit être libre de définir et de déterminer, chacune dans les limites de ses compétences respectives et dans le respect du principe de subsidiarité, les modes de gestion des SIEG, que ce soit par un appel d'offre, un contrat de service public ou par une gestion directe. En général, le libre choix me semble relever du bon sens et être une expression correcte du principe de subsidiarité. Il me semble aussi nécessaire que les institutions européennes tiennent suffisamment compte de la réalité que vivent les autorités locales avant de leur imposer des procédures longues et difficiles ; n'oublions pas qu'il existe de nombreuses petites municipalités rurales ou peu peuplées qui n'ont pas nécessairement les compétences administratives nécessaires pour faire face à l'ensemble des obligations imposées par l'Union européenne. Cette idée me semble très bien traduite dans le texte du Groupe socialiste au Parlement européen qui fait appel à la Commission pour préciser les catégories de raisons invocables qui ne sauraient, en tout état de cause, relever que de situations relatives à l'urgence, au faible impact sur les échanges entre les États membres ou à la spécificité de certains services d'intérêt économique général. Toutefois, se pose la question de savoir dans quelle mesure une telle piste tiendrait juridiquement la route.

Il est clair que le principe de subsidiarité n'est pas absolu, il faut, pour des raisons de sécurité juridique, que soient mieux précisées les conséquences de l'application des règles du droit communautaire et des directives marchés publics sur l'organisation des services d'intérêt économique général. Cette problématique est particulièrement importante au niveau régional et local, surtout au niveau des consortia inter-autorités (comme les appelle le CEEP dans sa proposition), notamment les structures de coopération intercommunale.

V. La question du financement et l'application des règles en matière de marchés publics et d'aides d'État

Les autorités publiques disposent d'une large marge de manœuvre dans le domaine du financement des SIEG. Comme souligné dans la proposition du PSE, les États membres doivent avoir la possibilité de pourvoir au financement d'un SIEG, dans la mesure où ce financement est accordé aux fins du bon fonctionnement de ce service dans des conditions économiquement acceptables et dans le cadre de la mise en œuvre du régime d'obligations de service public ou de service universel qui lui est attaché. Ils disposent également d'une série d'instruments de financement : les droits exclusifs, l'octroi d'une compensation de service public, l'intervention d'un fond de service public ou l'établissement d'un système de péréquation tarifaire. À cet égard, il convient de s'interroger au regard des règles européennes en matière d'aides d'État, s'il est possible d'utiliser la technique des subventions croisées, et si oui, dans quelle mesure et à quelles conditions. En l'absence d'une harmonisation au niveau européen des systèmes de financement des SIEG, la seule limite est qu'un tel financement ne peut pas entraîner de distorsion de la concurrence dans l'UE. Par rapport à l'application des règles de concurrence, on peut difficilement nier l'intérêt considérable de l'art. 86 par. 2 du Traité, qui est peut-être sous-utilisé. Selon cette disposition, les SIEG ne sont soumis à l'application des règles du Traité que dans la mesure où cela ne les empêche pas de remplir leur mission d'intérêt général. Toutefois, cette disposition ne donne pas non plus une carte blanche, comme son caractère conditionnel l'indique.

L'application des règles en matière de marchés publics et d'aides d'État provoque une insécurité juridique majeure, tant pour les opérateurs que pour les autorités publiques. Dans l'état juridique actuel, il me semble cependant difficile de déclarer dans un texte-cadre transversal pour les SIEG qu'en cas de tension

entre l'intérêt général et les règles du marché intérieur et de la concurrence, c'est l'intérêt général qui prévaut. Ceci vaut également pour la disposition avancée dans la proposition du CEEP que les compensations pour les obligations de service public ne relèvent pas des dispositions de l'article 87 sur les aides d'État. Ces propositions me semblent a priori un peu rapides et insuffisamment nuancées.

Rappelons ici que dans l'état actuel de la législation, des aides d'État déclarées licites en vertu de la législation européenne en matière d'aides d'État peuvent être déclarées illicites sur base du non-respect des règles des marchés publics, par exemple, suite à la non-mise en concurrence des parties qui pourraient être chargées de la fourniture du service. La problématique est donc fort complexe, d'autant que les services sociaux et de santé d'intérêt général, en ce compris les services de proximité, sont également concernés par ces règles en tant que services d'intérêt économique général.

Étant donné la tension existant entre la compensation des SIEG et les règles relatives aux aides d'État et le climat d'insécurité juridique qui s'ensuit pour le financement d'un SIEG, il me semble que le paquet Monti-Kroes de novembre 2005 est à considérer comme un premier pas allant dans la bonne direction. En effet, l'affaiblissement du principe général de la notification préalable d'une aide auprès des services de la Commission me semble un point positif, en particulier pour le financement du secteur du logement social et des hôpitaux. Toutefois, pour certains opérateurs chargés de l'exécution d'un SIEG, il ne sera pas du tout facile de calculer la compensation exacte. En effet, la compensation ne peut pas être plus élevée que ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts, en tenant compte d'un bénéfice raisonnable. C'est surtout le calcul exact des coûts qui ne sera pas facile à effectuer. Peuvent être pris en considération tous les coûts engendrés par la gestion et l'exécution d'un SIEG, tels que déterminés sur base des principes d'une comptabilité analytique. C'est un exercice qui peut être difficile, surtout si l'entité en charge de l'exécution d'un SIEG fournit également des activités purement commerciales, ou si elle fournit divers types de services tout en organisant certains services support de manière centralisée (comme par exemple, le contact avec la clientèle ou les bénéficiaires, la comptabilité et la gestion de la facturation). La Commission européenne donne une première indication en disant que peuvent être considérés comme des coûts compensables, les coûts variables, une partie des coûts pour le capital, un bénéfice raisonnable, les coûts d'investissement. Néanmoins, il me semble que les règles relatives à la compensation des SIEG et la relation avec les règles en matière d'aides d'État notifiables, pourraient être rendues encore plus précises et plus claires. Par ailleurs, l'augmentation des règles *de minimis* (portées à 200.000 euros) me semble aussi une bonne chose, à condition qu'un cumul avec d'autres mesures favorables reste possible.

VI. La question de l'évaluation

Pour s'assurer que l'objectif visé par une loi ou directive-cadre sur les SIEG est atteint, il convient de mettre en place un système d'évaluation approprié. Il me semble qu'un consensus existe entre les différents textes sur ce point. Toutefois, plusieurs questions se posent quant aux modalités pratiques de mise en œuvre et aux parties prenantes à associer à un tel exercice. Tout, d'abord, qui va financer l'évaluation : les États ? l'Union européenne ? les opérateurs ? Une autre question est celle à savoir selon quels critères l'évaluation sera réalisée. N'a-t-on pas besoin, comme proposée par la Confédération européenne des syndicats, d'une méthode d'évaluation commune au plan communautaire ? Et celle-ci ne pourrait-elle pas éventuellement être prise en charge par une agence européenne des SIEG ?

Conclusions

En guise de conclusion, je voudrais rappeler que l'adoption d'une loi ou d'une directive-cadre me semblerait un signal approprié non seulement pour limiter l'insécurité juridique à laquelle les États membres, les opérateurs, les consommateurs de ces services sont confrontés aujourd'hui, mais également pour renforcer la position des services d'intérêt général dans la construction européenne, c'est-à-dire pour rétablir un certain équilibre avec les règles de concurrence et du marché intérieur. Il convient en effet de ne pas oublier que des services d'intérêt économique général de qualité sont indispensables pour assurer le fonctionnement de nos sociétés et pour atteindre les objectifs que l'Union européenne s'est fixés. Il faut aussi s'assurer de la pérennité des services d'intérêt général tant du point de vue de leur fourniture que de leur financement.

La valeur ajoutée des textes examinés dans le cadre de ce séminaire se situe tout d'abord dans la synthèse des enjeux en présence, synthèse que chacun a réalisée en y mettant ses propres accents. Mais poser un

diagnostic ne suffit pas. Il nous faut un remède et tous ces textes proposent et élaborent des instruments afin d'augmenter la sécurité juridique et de résoudre les principales questions qui se posent aujourd'hui.

Globalement au-delà des divergences mineures entre les différentes propositions, on peut constater que les convergences sont importantes. Nous faisons donc clairement aujourd'hui la démonstration qu'il est possible de rédiger un texte qui, dans le strict respect des compétences de chacun, apporte une réelle plus-value pour la pérennité et le développement des SIEG. Cette démonstration est d'une importance capitale.

Présentation de chaque proposition

Pour la CES, Thomas Janson, après avoir rappelé les caractères communs à toutes les propositions de texte législatif horizontal, insiste sur le fait qu'elles sont destinées à faire pression sur les institutions. L'absence d'une majorité claire sur la question au Parlement européen affecte l'avancée d'un tel projet, tout comme l'hostilité des entreprises. Il précise aussi que le texte de la CES a fait l'objet de longs débats et discussions internes et que si la majorité s'y est déclarée favorable, tout le monde n'est cependant pas convaincus de son utilité.

Au CEEP aussi, ainsi que le précise Patrice Leroy, une grande diversité de points de vue s'est exprimée lors des débats, surtout sur les questions de méthode et de risques. La question du risque d'engager le débat avec les institutions sur un texte horizontal sur les SIG vient autant d'entreprises que d'élus (locaux, régionaux). Des débats riches ont aussi eu lieu avec la CES sur le sujet. Il rappelle que les cinq propositions ne sont pas des textes aboutis, qu'elles sont destinées à démontrer la faisabilité de tels textes.

Pour le CELSIG, Jean-Claude Boual, après avoir rappelé la position fédératrice du réseau sur les SIG en terme de débats et de propositions, estime que toutes les propositions représentent une nouvelle étape dans la prise en compte progressive, depuis une quinzaine d'années, de la nécessaire articulation entre intérêt général et concurrence. L'objectif d'un (ou plusieurs) texte transversal sur les SIG est de construire un marché intérieur global dans toute l'Union européenne, de nature à créer les synergies, favoriser la compétitivité des territoires, mettre en oeuvre les valeurs de l'UE et garantir les droits fondamentaux.

Le projet du Comité des Régions a été présenté par M. Delebarre lors de son discours d'ouverture. Un texte transversal permettra que la subsidiarité soit respectée. Il offrira une sorte de "boîte à outils" permettant d'affronter l'insécurité juridique à laquelle les collectivités locales sont confrontées. Le contexte politique général est moins favorable qu'il y a peu (Parlement plus flottant, positions des nouveaux Etats membres, Commission fuyante). Les cinq projets sont destinés à maintenir la pression sur les institutions.

Selon lui, il faudra aussi peser lors des discussions sur un nouveau projet de traité constitutionnel pour que le contenu de l'article III-122 soit repris dans la première partie du projet.

Principaux éléments du débats

Les questions/réponses ont porté sur :

- La raison du centrage des propositions sur les SIEG et non pas sur les SIG

Les 5 textes s'intéressent aux SIEG car le traité ne parle que d'eux, c'est une question de réalisme : si on se met hors du champ du traité on n'a aucune chance de gagner. L'expression SIEG est un piège (absurdité théorique, distinction économique/non économique impossible, pareil pour l'établissement de critères), mais que faire actuellement. Lorsque la bataille sera menée pour inscrire les SIG dans la première partie du nouveau traité constitutionnel, il faudra veiller à ce que ce soit bien les SIG et non les SIEG, tous les SIG répondent aux mêmes principes.

- La valeur ajoutée d'un texte transversal par rapport à des textes sectoriels et l'articulation entre texte horizontal et textes sectoriels

Les récents débats au Parlement européen sur le Livre blanc sur les SIG ont montré que tout le monde n'a pas compris que la construction européenne n'était pas uniquement une question de marché intérieur,

qu'il a aussi des solidarités, des cohésions à construire et des droits fondamentaux à mettre en oeuvre, que celles-ci figurent dans les traités et doivent donc tout autant être réalisées. Même si un texte transversal sur les SIG ne peut pas résoudre l'ensemble du problème, il apporte une pierre à l'édifice.

Par ailleurs, les SIG relèvent toujours de l'intervention de la puissance publique, mais ils sont aussi sur le marché. Or, dans un marché il n'y a pas de subsidiarité, toute décision d'une autorité publique peut être contestée par un opérateur : c'est peut-être sur ce point que se situerait la plus value la plus importante.

Exemples de plus value que pourrait apporter un texte/paquet transversal : le 3ème paquet ferroviaire qui introduit le principe de la péréquation tarifaire entre lignes bénéficiaires et lignes déficitaires : la notion pourrait être étendue à d'autres SIG ; sortir du cadre conceptuel de l'intérêt général fondé sur la base des services en réseaux ; un cadre législatif transversal pourrait rendre obligatoire les investissements (ex. la grande panne d'électricité que vient de connaître l'Europe de l'Ouest résultant des effets conjugués d'une vague de froid et du sous investissement dans les infrastructures conséquence d'une concurrence mal maîtrisée ; les services de santé en Grande Bretagne)

Les textes sectoriels existants ne rendent pas inutile un/des texte/s transverse/s et réciproquement. A certains moments, il est inévitable de réexaminer la cohérence de l'ensemble

Par ailleurs, le fait que cinq propositions de textes horizontaux émergent presque en même temps montrent qu'il y a un besoin et, par eux-mêmes, ils témoignent de leur plus value.

- L'articulation SIEG/SIG/SSIG et la distinction services économiques/non économiques

La problématique de l'activité économique s'applique aux entreprises. Toutes les aides sociales accordées à la personne, sans passer par les autorités publiques, ne sont pas des SIG et échappent aux règles de concurrence, mais celles qui passent par des entreprises y sont soumises. Or, si on regarde les services sociaux, 90% sont soumis à appel d'offres et sont donc de nature économique.

Il ne s'agit pas d'opposer 2 projets, l'un sur les SIEG et un sur les SSIG, mais le premier serait un texte "chapeau" et le deuxième servirait à régler les zones de tension spécifiques au secteur des SSIG.

- L'évaluation

Une évaluation avec l'ensemble des acteurs sur l'ensemble du territoire européen suppose une méthodologie au niveau communautaire, même si l'évaluation se fait ensuite au niveau approprié. C'est la seule façon de pouvoir faire de vraies comparaisons. L'instrument apporterait une réelle plus value, mais il est évident que les Etats membres ne sont pas tous favorables à une telle évaluation.

Parallèlement, avec l'évaluation on retombe sur la question de la subsidiarité, l'autorité qui décide de SIG peut vouloir faire elle-même son évaluation.

- L'absence de la régulation, du service universel, ou de la coopération d'entreprises dans les divers projets de texte horizontal

Les projets sont imparfaits, toutes les contributions pour les améliorer sont les bienvenues.

Seule la Commission est dotée des moyens nécessaires pour préparer des propositions de textes législatifs.

Les propositions ont une valeur démonstrative (faisabilité) et de pression sur les institutions (l'Union, qui a une responsabilité dans la mise en oeuvre des diverses cohésions, solidarités, droits fondamentaux prévus dans les traités ou autres textes communautaires. ; les Etats membres qui ont aussi un poids).

- La présence auprès des institutions : le nécessaire lobbying

- Le langage : peut-il être simple et compréhensible par chacun ?

Tout le monde est bien convaincu qu'un langage simple permettrait de faire comprendre et approprier plus facilement la problématique des SIG par ceux à qui ils sont destinés.

DEUXIEME SEANCE : Pour un cadre légal européen – Quelles initiatives ?

Pour une conception européenne de service d'intérêt général. Comment faire ?

par **Jean-Claude BOUAL**, Secrétariat du CELSIG

Nous l'avons vu hier, la bataille pour une directive-cadre ou des textes transversaux sur les SIEG et une conception européenne de SIG, est maintenant longue de 14 ou 15 ans. Elle a permis d'introduire la possibilité d'obligations de service public ou de service universel dans les directives sectorielles, poste, télécoms, électricité, gaz ou transports. Elle a conduit à modifier le Traité de l'UE avec l'introduction de l'article 16 à Amsterdam et à introduire le droit à l'accès aux SIEG dans la charte des droits fondamentaux, proclamée en décembre 2000 à Nice, ainsi que d'obtenir l'article III-122 dans le Traité constitutionnel dont tout le monde ignore l'avenir.

La Cour de Justice avec ses nombreux arrêts concernant un aspect ou un autre des SIG (financement, définition, attribution, etc.) bâtit petit à petit une conception juridique des SIEG. Elle les reconnaît mais elle enferme également petit à petit les opérateurs et parties concernés (utilisateurs/citoyens et puissance publique) dans des pratiques de plus en plus étroites et évoluant au fil des arrêts.

Malgré les demandes de sécurité juridique et la nécessité d'élaborer une vraie conception positive de SIEG en droit communautaire, la Commission aujourd'hui encore prétend ne pas avoir de base juridique dans les traités pour cela. S'appuyant sur les hésitations du Parlement européen et sur l'hostilité de certains Etats membres, elle refuse de proposer des ou un texte(s) transversal (aux), pour faire du droit positif en codécision sur les SIEG.

Pourtant, au nom du marché intérieur, elle traite bien de problèmes transversaux, quand elle propose la directive services qui traite en creux des SIEG ou quand elle propose d'élaborer un projet de directive sur les concessions dans le cadre de la réflexion sur les partenariats publics privés (P.P.P.).

Lundi dernier, 6 novembre, le CELSIG et 11 des organisations qui participent à ses activités (la CES, la FSESP (EPSU), la CEC, le CEEP, Eurocities, la Plate-forme sociale, la CCRE, la FEANTSA, l'AIM, le CECODHAS) ont rencontré le Cabinet de M. Barroso avec le Secrétariat Général de la Commission. Celle-ci prépare une communication supplémentaire pour la fin de l'année ou le début de l'année prochaine (nous pourrons d'ailleurs, à ce sujet, interroger le SG cet après midi). A trois reprises, le SG n'a pas donné suite à notre demande de travailler ensemble sur ce projet de communication. Par contre, il a été acté la préparation d'une réunion transversale avec les DG (et commissaires?) qui ont à voir avec les SIG dans la Commission.

Les raisons de proposer à la codécision du législateur un ou des textes transversaux n'ont jamais été aussi sérieuses, urgentes et indispensables.

Arguments pour un ou des textes transversaux SIEG

Dix bonnes raisons, pour faire des textes transversaux :

1. Si au plan politique les SIEG participent à la garantie des droits fondamentaux, à la cohésion territoriale et à la cohésion économique et sociale, cela doit se traduire dans le droit communautaire. Certes, des obligations de service public ou de service universel, sont bien introduites dans les directives sectorielles (électricité, gaz, poste, télécoms) ou font l'objet de règlements spécifiques, comme dans les transports, mais cela reste sectoriel et n'intéresse que les services d'intérêt général, dits de réseaux, les seuls pour lesquels l'Union européenne a légiféré à ce jour.

2. Les services publics locaux qui sont les plus nombreux dans l'Union et les services sociaux d'intérêt général échappent jusqu'à présent à cette réglementation et ne sont alors considérés que du point de vue des aides d'Etat, de la politique de la concurrence, de l'attribution des marchés et de la construction du marché intérieur mais pas du point de vue des services d'intérêt général ou des services d'intérêt économique général. C'est alors la Cour de Justice des Communautés européennes qui fait le droit sur ces

questions comme le démontre ses arrêts successifs pour ce qui concerne l'autoproduction (*in house*), depuis l'arrêt Teckal par exemple.

3. S'il est vrai, selon ce qu'affirme le Livre blanc sur les SIG en Europe de la Commission, quand il y a conflit entre intérêt général et concurrence c'est l'intérêt général qui prime, il faut le concrétiser par du droit positif.

4. Les modalités de financement des SIG et SIEG demeurent encore incertaines et incomplètes. Les instances communautaires en sont bien conscientes, un nouveau règlement *de minimis* est en cours d'adoption, le projet de règlement OSP sur les transports prévoit des dispositions particulières et le troisième paquet ferroviaire introduit la possibilité de péréquation entre lignes bénéficiaires et lignes déficitaires. Mais chacune de ces solutions reste partielle, voire sectorielle, et de stricte application alors qu'elle(s) pourrai(en)t être généralisée(s).

Le rôle des institutions publiques à tous les échelons – du local à l'europpéen – est encore mal défini et ne peut l'être que dans un texte transversal. Concrètement, qu'est-ce que la subsidiarité dans l'Union européenne, en particulier subsidiarités verticale et horizontale ? L'exemple de l'autoproduction et des arrêts de la Cour peuvent nous amener à penser que la subsidiarité n'est de fait pas compatible avec les règles strictes de la concurrence.

5. La régulation n'est assurée correctement dans aucun secteur. Face à la constitution de grands groupes européens qui n'interviennent plus dans un seul pays et sont en situation oligopolistique, la régulation nationale est insuffisante et inopérante. La coopération des régulateurs nationaux à travers des «clubs» ne répond pas aux problèmes posés. Il faut une régulation européenne (au niveau des instances communautaires), articulée avec les régulations nationales et les régulations plus locales quand il s'agit de services locaux. Pour cela, il faut bien une législation communautaire afin que chaque autorité publique puisse intervenir dans un cadre juridique clair, en plein respect du principe de subsidiarité.

6. L'évaluation démocratique, incluant toutes les parties concernées, demande aussi une méthodologie qui ne peut être définie qu'au niveau communautaire pour pouvoir comparer et faire du parangonnage (*benchmarking*) sérieux, indépendamment de la création ou non d'un observatoire sur les SIEG qui nous paraît utile, voire indispensable, pour assurer l'indépendance de cette évaluation tant vis-à-vis des opérateurs (les groupes oligopolistiques) que des institutions européennes, notamment la Commission qui pas plus que toute autre institution ne peut être à la fois juge et partie.

7. Du point de vue des responsabilités fondamentales des institutions, Commission, PE et Conseil, au regard du long terme et du développement durable dans l'UE, la panne d'électricité du 4 novembre 2006 qui a touché 10 millions d'Européens, due en particulier au manque d'investissement et à une vision de court terme de rachat d'actifs, en est une bonne illustration.

8. Du point de vue de la construction du marché intérieur : celui-ci n'atteindra pas sa plénitude et sa cohérence par la juxtaposition de marchés sectoriels, électricité, à côté gaz, à côté télécoms, etc., et les règles de fonctionnement de ce marché doivent être cohérentes, notamment sur les SIEG.

9. Du point de vue de la cohésion territoriale : tous les SIEG arrivent sur un territoire, chez le citoyen. C'est leur synergie qui fait la richesse et la compétitivité du territoire. Synergie qui s'exprime par des réseaux, au plan économique (électricité, gaz, transports, poste, télécoms) et par des effets sur les aspects de formation et culturels. C'est ce qui fait la compétitivité des territoires, en particulier au regard de la stratégie de Lisbonne.

10. Du point de vue de la sécurité juridique : Pour tous les acteurs qui vivent de plus en plus mal le ballottage de la Cour et se sentent un peu méprisés (ou pas assez pris en considération) face à des logiques strictement juridiques qui ont une grande force et une grande cohérence mais ne prennent pas en compte les réalités des territoires justement. Les effets de ce ballottage sont très négatifs auprès des citoyens de l'Union européenne qui ont le sentiment que leur situation concrète, leur mode de vie, comptent moins que les dogmes économiques et les règles du marché.

Que faire et comment faire ?

Bien entendu, nous allons (le CELSIG mais aussi les membres du réseau) continuer à faire pression sur la

Commission (le SG) pour discuter de la communication en préparation sur les SIG, avant son adoption, nous voulons peser sur son contenu et avoir une communication ouverte, ne fermant pas sur l'idée de textes transversaux.

Avec la publication des cinq projets de textes (celui du PSE, celui du Comité des Régions, de la CES, du CEEP et bien sûr celui du CELSIG), nous avons démontré : 1/ que la rédaction de tels textes était possible, contrairement à ce qu'affirme la Commission il y a des bases juridiques si politiquement on veut faire un tel texte 2/ que celui-ci a une réelle valeur ajoutée dans le contexte actuel.

Nous allons, également, préparer sérieusement avec le Cabinet de M. Barroso (en nous appuyant sur les travaux de ces deux jours notamment) la rencontre transversale avec la Commission demandée il y a plus d'un an et demi maintenant.

Toutefois, cela risque de ne pas être suffisant, il faut une mobilisation, une intervention plus forte des citoyens.

La CES a décidé le principe d'une pétition sur les SIEG pour demander une loi-cadre. Cette initiative doit être partagée par tous les réseaux qui, dans la mesure du possible, doivent s'associer à cette pétition.

Il faut faire connaître nos projets de lois ou directives par toutes les méthodes auprès des instances communautaires mais aussi des gouvernements des Etats membres car le blocage des Etats au sein du Conseil est fort et une des causes du refus de la Commission qui, traumatisée par l'aventure de la directive-services, a peur de se lancer dans une nouvelle discussion difficile [en plus de ses réticences de fond]. Auprès du P.E., qui a voté un texte ambigu qui laisse des marges de manoeuvre puisqu'il demande à la Commission une législation adaptée : il convient de poursuivre le travail avec les groupes et députés qui sont pour des textes transversaux et travailler avec les forces réticentes, notamment du P.P.E et les députés PSE des nouveaux Etats membres, car il faut une majorité pour adopter des textes positifs. Il faut convaincre la Commission de proposer un ou des projets.

D'une manière générale, il faut continuer par la rhétorique la discussion, le lobbying et obtenir plusieurs millions de signatures à la pétition.

Le contenu de l'article III -122 du Traité constitutionnel demeure un objectif. Quel que soit l'avenir du Traité constitutionnel, cet article, qui est le résultat d'interventions fortes de la société civile, notamment des participants au réseau du CELSIG, ainsi que de longues discussions et de compromis complexes, est bien de rang constitutionnel car il permet de légiférer dans le cadre de la Constitution. Il ne dit pas autre chose et c'est au législateur de faire la loi. Il convient donc de prendre des initiatives auprès des futures présidences de l'Union pour obtenir les lois indispensables.

De ce point de vue, les cinq propositions de textes dont nous débattons depuis deux jours sont extrêmement précieuses car elles démontrent la possibilité de faire de tels textes et leur nécessité.

Enfin, nous devons entreprendre un travail de conviction et de lobbying auprès du Conseil et des Etats. Aujourd'hui, le Conseil est un point de blocage fort. Le Conseil est co-législateur et peut également enjoindre la Commission de faire une proposition. Il revient donc aux organisations nationales, dans chaque Etat, d'entreprendre ce travail de conviction auprès de leur gouvernement.

Les prochaines présidences peuvent être importantes dans ce processus à créer.

Beaucoup de travail donc, beaucoup de perspectives aussi. Beaucoup a été fait, en quinze ans les débats sur les SIG/SIEG/SSIG, etc. ont beaucoup progressé dans l'Union. Une conception européenne des SIEG et des SIG est bien en train de se construire. Pour cela, une ou des lois transversales sont indispensables. C'est la prochaine étape à gagner.

Résumé des débats

Une quinzaine d'intervenants ont participé au débat qui a suivi ce rapport introductif. Ils ont en particulier mis l'accent sur :

- la complexité de la situation aussi bien au niveau communautaire que dans les Etats membres,

- la nécessité de clarifier ce que serait la valeur ajoutée d'une directive cadre, pour chaque acteur concerné, autorités publiques nationales et locales, opérateurs, utilisateurs et consommateurs, personnels des fournisseurs de services, etc.,
- l'insistance sur la garantie des droits fondamentaux,
- le besoin d'un texte clair, simple et pédagogique pour convaincre ceux qui sont hésitants,
- la clarification de ce qui relève d'un côté des objectifs sur lesquels peuvent converger de nombreux acteurs (garanties quant à la définition des SIG, à l'application du principe de subsidiarité, au choix des modes de gestion, aux modes de financement, aux droits des utilisateurs), de l'autre des moyens (un ou plusieurs textes législatifs transverses,
- la nécessité de clarifier les rapports entre textes transverses et textes sectoriels,
- le rappel que l'objectifs n'est pas de défendre des intérêts sectoriels ou particuliers, mais ceux de tous et des générations futures.

Pour ce qui concerne les actions à entreprendre, ont été particulièrement soulignés :

- l'intérêt d'une pétition européenne, sur le modèle de ce que prévoyait le traité constitutionnel, réunissant plus d'un million de signataires, ce qui implique un texte qui ait du sens pour les citoyens,
- la nécessité au plan communautaire de construire un rapport de forces institutionnel, auprès du parlement européen, du Conseil et de la Commission,
- l'intérêt qu'il faut attacher aux Comités économique et sociaux, européen, comme nationaux, ainsi qu'au réseau qu'ils constituent, car ils ont une influence substantielle sur les gouvernements,

TROISIÈME SÉANCE : Promouvoir les SIG pour tous ... Quel avenir ?

Rapport introductif

par Katherine VARIN, Secrétariat du CELSIG

"Promouvoir les SIG pour tous Quel avenir ?"

c'est la question qui est posée par cette troisième séance aux institutions communautaires qui sont représentées aujourd'hui.

Je vais commencer par une rapide mise en perspective de leurs positions en faisant un retour aux sources écrites.

Toutes, elles saluent les apports du Livre blanc sur les SIG notamment parce qu'il précise que "l'accomplissement effectif d'une mission d'intérêt général prévaut en cas de tension sur l'application des règles du traité"

1. Le Comité des Régions, pour commencer

Dans son avis sur le Livre blanc sur les SIG de février 2005, après avoir relevé les points largement positifs, fait des observations / recommandations.

Elles portent, notamment :

- * sur l'incertitude juridique,
- * sur l'urgence de rendre sûre les conditions de financement des SIG,
- * sur le respect de la liberté de choix des collectivités locales en matière d'organisation des SIG,
- * sur l'évaluation des mesures de libéralisation déjà prises et la méthodologie d'évaluation.

Le Comité des Régions a également publié en décembre 2004 une étude sur "les SIG en Europe" dans laquelle il s'attache à cerner le cadre législatif qui serait le mieux à même de définir les principes existants et les conditions de fonctionnement des SIEG.

L'étude dit (p 187) "le recours à un acte communautaire à vocation horizontale et multi-sectorielle doit être défendu, ne serait-ce que pour fixer de manière claire et précise, autrement qu'à travers de simples communications de la Commission, les notions respectives de SIG et de SIEG, ainsi que pour inventorier les moyens de fournir les services publics demandés et les modalités possibles de leur gestion et de leur financement. Il s'agit en quelque sorte d'établir des normes minimales de référence qui soient communes aux SIEG, quel que soit leur champ d'intervention, afin de renforcer la sécurité juridique non seulement des opérateurs chargés de la gestion de ces SIEG, mais également des autorités publiques responsables de la définition et du contrôle de ces services essentiels pour la collectivité et le citoyen".

L'étude présente une ébauche de directive cadre relative aux principes communs de fonctionnement des SIEG dans l'Union. Chronologiquement, il s'agit du premier exercice sur le sujet.

2. Le Comité économique et social européen s'est prononcé sur le Livre blanc sur les SIG, en février 2005 également.

Dans son avis, après avoir pris actes des principes et nouvelles orientations qu'il contient, le Comité économique et social notamment

- * "regrette que ses demandes répétées des dernières années au sujet d'une directive ou d'une loi cadre permettant de garantir l'existence des SIG, la liberté de définition et d'organisation des Etats membres, le libre choix du mode de gestion, leur financement à long terme, l'évaluation de leurs performances, les droits des consommateurs, etc., n'aient pas été retenues"
- * considère qu'il s'agira "d'aboutir à une combinaison harmonieuse des mécanismes de marché et des missions de services publics" ainsi que d'élaborer un corpus de principes universels pour des services

hétérogènes, dont les modalités de prestation varient d'un Etat membre à l'autre, tout en respectant le principe de subsidiarité"

En juillet dernier, le CESE a adopté un avis d'initiative sur "l'avenir des SIG" dans lequel, notamment, "il réitère sa demande de définir au niveau communautaire les principes de base communs que l'on devra retrouver pour tous les SIG (économiques comme non économiques) à retenir dans une directive cadre et, en cas de besoin, décliner dans des directives sectorielles", ces textes "doivent clairement retenir la liberté des Etats 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'obligation de service public"

Dans cet avis, le CESE propose, également, la création d'un observatoire pour l'évaluation des SIG, économiques et non économiques, composé de représentants politiques du Parlement européen, du Comité des Régions et de représentants de la société civile organisée du CESE"

3. Le Parlement européen s'est prononcé en septembre dernier sur le Livre blanc sur les SIG. Dans sa résolution, :

Après avoir rappelé les principes de base, à savoir que les SIG sont au coeur du modèle social européen, la primauté de l'intérêt général sur la concurrence, l'accès à des services universels, le droit pour les Etats membres et leurs collectivités locales de définir et organiser ces SIG et SIEG au nom de la subsidiarité.

* il "demande à la Commission de lui présenter une analyse exhaustive des incidences de la libéralisation jusqu'à ce jour" et "rappelle que tant la sécurité juridique nécessaire que la transparence adéquate font encore défaut"

* "il demande de garantir d'urgence plus de sécurité juridique pour les diverses formes d'organisation associant plusieurs autorités", ainsi que pour "les externalisations de services publics qui ne sont pas de même nature que l'octroi de marchés publics"

* il conclut en invitant la Commission à "présenter des initiatives juridiques appropriées"

... mais sans préciser lesquelles.

4. Lors du débat qui a précédé le vote du Parlement européen sur le Livre blanc, le **président Barroso** a fait état de la disposition de la Commission à "coopérer à la création d'un cadre juridique utile et efficace" pour les SIG reposant sur 4 principes :

- ♦ la subsidiarité, qui laisse les Etats membres libres d'organiser et de financer leur SIG, sans qu'il soit opportun d'apporter une définition au niveau communautaire,
- ♦ la compatibilité entre les SIG et le marché intérieur sur la base de l'article 86 "afin qu'en cas de conflit les missions d'intérêt général l'intérêt général prime",
- ♦ les caractéristiques des SIG (rapport qualité / prix, accès universel, respect des consommateurs cohésion sociale),
- ♦ la sécurité juridique.

Par ailleurs, les prochains chantiers annoncés de la Commission, l'avenir donc, outre la communication sur le suivi du Livre blanc annoncée pour la fin de l'année ou le début 2007 (la troisième communication sur les SIG, par conséquent) concernent, :

- la modernisation des dispositions législatives sectorielles : électricité, poste, transport
- les aides d'Etat
- les PPP,
- les services sociaux et de santé,
- l'évaluation

5. Ces chantiers sont au coeur de la problématique des SIG, trois d'entre eux sont de nature horizontale (les aides d'Etat, les PPP et l'évaluation) et ils posent la question centrale qui est celle de la capacité de

l'Union à concrétiser une politique positive et effective sur les SIG, sortant de l'approche sectorielle, dont le seul objectif est la construction du marché intérieur pour chacune des activités.

Dans l'ensemble, il y a des points sur lesquels la Commission avance et fait des propositions, comme sur les aides d'Etat ou les obligations de service public, mais au regard de tout ce qu'il y a à faire ils ne sont pas assez nombreux, ils sont limités et beaucoup d'interrogations et trop d'incertitudes demeurent :

- sur le financement
- sur le rôle des institutions à tous les échelons,
- sur la régulation, on ne peut la renvoyer aux régulateurs nationaux et à la coopération entre eux,
- sur la sécurité juridique que tout le monde réclame et pour laquelle on ne voit pas de propositions concrètes,
- sur l'évaluation, qu'on attend démocratique, pluraliste, contradictoire, transparente.

L'évaluation est une question particulièrement importante. On ne peut pas définir d'avenir sans une véritable évaluation des étapes précédentes, mais cette évaluation ne peut pas se faire uniquement sur la base d'études commandées par la Commission et de surcroît publiées qu'en anglais.

La Commission se trouve en position d'être à la fois juge et partie, ce qui n'est pas une garantie d'indépendance des études, et leur publication dans une seule langue n'est pas le meilleur moyen d'assurer la transparence ni de rapprocher les citoyens des institutions européennes.

Or, la construction européenne est mise en oeuvre sur des territoires concrets sur lesquels il y a des gens bien réels, tous dignes d'intérêt.

Je ne voudrais pas donner l'impression de ne porter qu'un jugement négatif, sur la construction européenne dans le domaine des SIG.

Depuis l'arrêt Corbeau en 1993 et la première communication de la Commission en 1996, on assiste à une lente reconnaissance du rôle indispensable des SIG dans le modèle de société européenne et à la définition d'une conception européenne des SIG. Elles se dessinent à travers les directives sectorielles.

Le revers, c'est que celles-ci s'appuient trop sur les logiques de la concurrence et du marché intérieur et pas assez sur les objectifs de cohésion territoriale, de cohésion économique, de cohésion sociale, sur les droits fondamentaux qui sont pourtant eux aussi inscrites dans le traité et dont la réalisation contribue à sa mise en oeuvre. C'est donc une reconnaissance au coup par coup des services de réseaux, les seuls où l'Union a une compétence. Les autres, les services locaux, ne sont considérés que sous l'angle des aides d'Etat, de la politique de la concurrence, de l'attribution de marchés publics, et pas sous leur aspect de service d'intérêt général.

Mais,

- * pour construire un marché intérieur qui tienne compte de tous les objectifs du traité
- * pour la richesse, la synergie et les solidarités de tous les territoires,
- * pour la sécurité juridique,

on a besoin de droit positif transversal

C'est pourquoi, aux représentants des institutions communautaires ici présents, je demande "que proposez-vous pour garantir l'avenir et la promotion des SIG pour tous ?" et surtout pour avancer concrètement.

Résumé des débats

La dernière séance du séminaire était consacrée au point de vue des institutions communautaires, notamment de la Commission.

Le représentant de la Commission (Luc Tholoniati) a commencé par rappeler les principales étapes des

discussions sur les SIG / SIEG : Traité de Rome, Acte unique, Traité d'Amsterdam avec introduction de l'article 16, première communication de la Commission sur les SIG qui a dix ans, puis deuxième communication et consultation publique en 2003 avec le Livre vert sur les SIG et publication du Livre blanc en 2004, qui a fait l'objet de nombreux débats et est une « feuille de route » pour la Commission. Puis, il a indiqué les principes sur lesquels la Commission se fondait pour son action, principes rappelés par M. Barroso, le 26 septembre 2006 au Parlement européen, lors du débat sur l'avis du Parlement sur le Livre blanc (rapport Rapkay) :

- respect de la subsidiarité et de la diversité des Etats membres qui ont la responsabilité première
- promotion des services d'intérêt général qui sont compatibles avec le marché ; en cas de conflit insoluble, c'est la mission d'intérêt général qui prime
- qualité et accès aux services à un coût raisonnable
- nécessité de sécurité juridique qui est une tâche partagée entre les autorités publiques.

Sur la base de ces principes, la Commission a ouvert plusieurs chantiers :

- modernisation des cadres sectoriels existants (énergie, transports, télécommunications, poste), c'est le législateur européen qui aura le dernier mot ;
- simplification et clarification des aides d'Etat, avec le « paquet Altmark » et notamment les exemptions de notification ;
- le partenariat public/privé (P.P.P.) et le rapport du Parlement en cours, avec éventuellement, suite à cet avis, un texte sur les concessions et une clarification en 2007 sur les partenariats public/privé institutionnalisés (P.P.I.) ;
- les services sociaux d'intérêt général (SSIG) avec la communication de la Commission d'avril 2006 et la consultation publique en cours, qui doit aboutir à une nouvelle communication avec peut-être des propositions de textes législatifs à l'automne 2007 et la consultation sur la santé ;
- l'évaluation des performances, pour la Commission, il ne s'agit pas d'avoir le monopole de l'évaluation mais de contribuer au débat. Toutes les études sont prises en compte ainsi que les eurobaromètres.

Un programme ambitieux pour deux ans et demi de travail

Pour le représentant du Comité économique et social européen (CESE), la loi (une directive-cadre) est une assurance-vie pour les SIG car « ils tombent de plus en plus sous la concurrence ». Si nous sommes d'accord sur les principes, il faut aller ensemble vers des chantiers pour des avancées majeures. Il lance un double appel : 1, à davantage de sécurité juridique 2, au respect strict de la diversité entre les Etats membres (principe de subsidiarité).

La communication du début de l'année prochaine doit répondre aux huit questions posées par le Parlement européen dans son avis sur le Livre blanc.

Sur la directive-cadre, s'il n'y a pas de majorité claire au sein du P.E, la solution adoptée reste ouverte pour une solution utile et efficace.

Le débat a porté sur une série de questionnements, en fait restés sans réponse :

- n'y a-t-il pas, dans certains cas, contradiction entre les déclarations de principe de la Commission et les propositions concrètes, comme le démontrent les récentes propositions sur la poste qui définissent le service universel au niveau européen et en confient le financement aux Etats membres, en supprimant le secteur réservé qui assurait ce financement jusqu'à aujourd'hui ;
- il y a nécessité d'un débat plus ouvert, plus humain, qui ne porte pas que sur le marché intérieur mais prenne en compte le long terme, la qualité des services publics, sans la renvoyer toujours aux Etats membres ; la Commission a le devoir de faire des propositions pour faire avancer le débat ;
- la définition des services d'intérêt général relève du champ de la démocratie et pas du marché ;
- la conception de la Commission et d'une partie du P.E. des services sociaux d'intérêt général est trop

étroite, elle renvoie trop à l'aide aux plus démunis et pas à la cohésion sociale et territoriale et au respect des droits fondamentaux pour tous et pas que pour des catégories particulières ;

- « nous fêtons les dix ans » de la première communication et l'on vous promet à nouveau une communication sur les SIG après l'avis du P.E. sur le Livre blanc de la Commission ; ce n'est ni sérieux, ni au niveau des exigences et des demandes des acteurs et de la société civile ;
- si c'est le terme « directive-cadre » qui pose problème, on peut très bien envisager un « paquet SIG/SIEG » avec plusieurs textes (directives ou règlements en codécision) sur chacun des sujets transversaux.

L'ensemble des questions posées et des options prises dans le débat, démontre clairement la problématique et le paradoxe à résoudre : nécessité de clarté et de sécurité juridique et demande forte des acteurs et de la société civile de textes transversaux et d'opter pour une conception européenne de SIG, voire pour des SIG européens quand c'est utile et atermoient et hésitations des instances communautaires, sous prétexte qu'il n'y a pas de majorité claire au P.E. et au Conseil européen sur l'idée de textes transversaux, ce qui laisse l'initiative à la Cour et donne la priorité à la concurrence et au marché sur l'intérêt général, contrairement à l'affirmation contenue dans le Livre blanc sur les SIG, à son rappel de M. Barroso le 26 septembre devant le Parlement et à la bonne application de l'article 86 paragraphe 2 du Traité.

Conclusions du séminaire

par Katherine VARIN, Secrétariat du CELSIG

Ce séminaire a fait un travail double travail :

- d'inventaire : des contenus des divers projets d'encadrement législatifs, des pistes d'action possibles, des positions des diverse institutions communautaires sur cette question,
- de définition des actions à mener, qui définissent, en quelque sorte, un programme ou un cadre au travail pour les prochains mois.

Ainsi, la première séance, a cerné les convergences et les nuances entre les cinq projets de textes législatifs d'encadrement des SIG existants, projets qui montrent la faisabilité technique de tels textes.

Les participants au séminaire sont tombés d'accord sur le fait qu'il était nécessaire de préciser dans un court document les points centraux de ces différents projets.

Tout aussi nécessaire est apparue la rédaction d'un court texte, dans une langue accessible à tout le monde (et pas seulement aux experts et aux initiés) pour aider à faire comprendre au plus près des gens ce qu'apporterait un texte législatif transversal, par rapport aux textes sectoriels et par rapport à des réalités de terrain très variables.

L'accent a aussi été mis, pendant ce séminaire, sur le fait qu'il fallait continuer la "bataille" :

- pour obtenir un ou des texte/s législatif/s transverse/s, sans pour autant se priver de l'apport des directives sectoriels,
- pour maintenir le contenu de l'article III-122 dans le prochain projet de traité constitutionnel afin de pouvoir donner une base légale pour du droit positif sur les SIG et sortir du seul article 86.2 a été abondamment soulignée.

Une vigilance de tous les instants doit être maintenue pour empêcher que se développe et s'ancre l'idée que "les SIG, c'est pour les pauvres" Les SIG c'est pour tout le monde aujourd'hui et pour les générations futures.

Ce qui conduit à l'idée qu'un travail approfondi doit être fait sur le lien entre SIG et développement durable.

Les travaux préparatoires en vue du nouveau traité constitutionnel pourrait être l'occasion d'essayer de se "débarrasser" du "E" des SIG dans les traités.

Pour mener la bataille, "maintenir la pression", différents moyens doivent être utilisés, et toutes les organisations sont invitées à le faire, comme :

- Signer massivement la pétition en faveur d'un cadre législatif transversal européen sur les SIG que prépare la Confédération européenne des syndicats afin d'obtenir au moins 1 million de signatures.

- Se rapprocher des institutions :

- * communautaires : approcher le Conseil, travail de lobbying qui est négligé ; maintenir la pression sur la Commission, notamment en obtenant la réunion avec les services et les commissaires promise le 6 novembre dernier par la cabinet du président Barroso aux 11 organisations signataires de la lettre du 18 juillet 2005

- * nationales et subnationales : on a beaucoup parlé des Conseils économiques et sociaux nationaux

- * les futures présidences allemande (2007) et française (2008) de l'UE, ainsi que du chef du nouveau gouvernement italien (R. Prodi)

S'écouter pour se comprendre à tous les niveaux et faire converger les réseaux

Michel Delebarre, président du Comité des Régions, a fait un communiqué de presse (le 15 novembre) sur la tenue du séminaire dans lequel il souligne que *"une revendication de fond est partagée par tous [l]es acteurs, tout en restant attaché à la notion de subsidiarité qui dans l'esprit du projet de traité constitutionnel consiste à reconnaître que la définition, l'organisation, le financement et le contrôle des services d'intérêt (économique) général s'effectue sur le plan national, régional et local, il faut prévoir une "boîte à outils commune", c'est-à-dire des principes communs, notamment en matière de financement, et un socle commun d'obligations ou de missions à remplir par les services d'intérêt général. Cette "boîte à outils" doit permettre de résoudre LE problème auquel sont confrontées les collectivités territoriales : la sécurité juridique de leurs activités en tant que prestataires de services d'intérêt général. Or, à défaut de législation claire, c'est à la Cour de Justice qu'il revient de "boucher les trous" au cas par cas.*