



*Comité économique et social européen*

**TEN/289**  
**Les services d'intérêt  
général**

Bruxelles, le 14 février 2008

**AVIS**

du Comité économique et social européen  
sur le thème:

**"Une évaluation indépendante des services d'intérêt général"**  
(avis d'initiative)

---

Le 16 février 2007, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur:

*"Une évaluation indépendante des services d'intérêt général".*

La section spécialisée "Transports, énergie, infrastructures, société de l'information", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 23 janvier 2008 (rapporteur: M. HENCKS).

Lors de sa 442<sup>e</sup> session plénière des 13 et 14 février 2008 (séance du 14 février 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 162 voix pour, 24 voix contre et 11 abstentions.

\*

\* \*

## 1. Conclusions et recommandations

- 1.1 La réforme des traités arrêtée par le Conseil européen des 17 et 18 octobre 2007 marque une nouvelle avancée, entre autres, en ce qui concerne les services d'intérêt général (SIG) avec l'introduction, dans les dispositions sur le fonctionnement de l'Union, d'une clause d'application générale pour les services d'intérêt économique général (SIEG) (article 14), qui devra s'appliquer dans toutes les politiques de l'Union européenne (UE), y compris le marché intérieur et la concurrence, ainsi que d'un Protocole annexé aux deux traités qui concerne l'ensemble des services d'intérêt général, y compris les services non économiques d'intérêt général (SNEIG).
- 1.2 Les SIG, SIEG et SNEIG concourent tous au bien-être de l'ensemble des citoyens et à l'effectivité de leurs droits fondamentaux. Ces services rendus dans le sens de l'intérêt général relèvent de choix politiques et, en tant que tels, sont placés sous la responsabilité des législateurs.
- 1.3 Il en découle non seulement une obligation renforcée pour l'Union et les États membres de veiller au bon fonctionnement des services d'intérêt économique général qui implique notamment de développer une dynamique progressive d'évaluation des performances de ces services, mais encore la nécessité pour les institutions décisionnaires de définir clairement les notions, objectifs et missions qu'elles mettent sous ces trois dénominations. Tant que cela ne sera pas acquis, les évaluations de performance ne sauront concourir à procurer aux citoyens

la sécurité juridique qu'ils sont en droit d'attendre de leurs institutions tant nationales qu'européennes.

- 1.4 L'évaluation devra servir à accroître l'efficacité et l'efficience des services d'intérêt économique général et leur adaptation aux évolutions des besoins des citoyens et des entreprises et à fournir aux autorités publiques les éléments leur permettant de faire les choix les plus pertinents, tout comme elle a un rôle essentiel à jouer pour aboutir à un arbitrage harmonieux entre marché et intérêt général, ainsi qu'entre objectifs économiques, sociaux et environnementaux.
- 1.5 Eu égard à l'importance qu'ont les SIG dans la lutte contre l'exclusion sociale et dans la promotion de la justice et de la protection sociales, qui sont autant d'objectifs de l'UE en vertu du traité, une évaluation régulière, non seulement des services d'intérêt économique général pour lesquels existent des règles communautaires, mais également des services non économiques d'intérêt général(SNEIG) au niveau des États membres, s'impose.
- 1.6 L'évaluation des SIG (économiques et non économiques) au niveau national, régional ou local des États membres devra être indépendante, pluraliste, contradictoire, couvrir les trois piliers de la stratégie de Lisbonne et être basée sur une batterie de critères et menée en consultation de toutes les parties prenantes.
- 1.7 Au plan communautaire, il y aura lieu de définir les modalités d'échanges, de confrontation, de comparaison et de coordination, et d'impulser la dynamique de l'évaluation indépendante dans le respect du principe de subsidiarité, par l'élaboration, dans le dialogue avec les représentants des acteurs concernés, d'une méthodologie d'évaluation harmonisée à l'échelle européenne sur base d'indicateurs communs.
- 1.8 Pour que cette évaluation soit pertinente et utile, il convient de mettre en place un comité de pilotage pluraliste, fonctionnant en toute indépendance, composé de représentants de la Commission européenne, du Parlement européen, des Représentations permanentes des États membres auprès de l'UE, du Comité des régions et du Comité économique et social européen.

## 2. **Contexte actuel**

- 2.1 En vertu des traités, les services d'intérêt économique général font partie des valeurs communes de l'Union, notamment pour leur contribution à la cohésion sociale et territoriale. Le traité réformé arrêté par le Conseil européen des 17 et 18 octobre 2007 confirme cela en permettant au Parlement européen et au Conseil de l'Union européenne d'établir, par le biais de règlements, les principes et conditions qui permettent aux SIEG d'accomplir leurs missions, sans préjudice de la compétence qu'ont les États membres de fournir, de faire exécuter et de financer ces services, tout en mettant l'accent sur une responsabilité partagée des États membres et de la Communauté.

- 2.2 Ainsi, il incombe à l'Union et ses États membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application du traité réformé, de veiller et de s'assurer que ces services fonctionnent effectivement sur la base de principes et dans des conditions, notamment économiques et financières, qui leur permettent d'accomplir leurs missions.
- 2.3 Avec la mise en application du traité réformé, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, devront donc, dans le respect du principe de subsidiarité et de proportionnalité, établir ces principes et conditions.
- 2.4 Un protocole SIG annexé aux traités réformés insiste sur le rôle essentiel et la grande marge de manœuvre des autorités nationales, régionales et locales dans la fourniture, la mise en service et l'organisation des services d'intérêt économique général d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des consommateurs ainsi que sur un niveau élevé de qualité, de sécurité et d'accessibilité, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs.
- 2.5 Ce même protocole fait état, pour la première fois dans un texte du droit communautaire primaire, de services non économiques d'intérêt général. Il souligne que la fourniture, la mise en service et l'organisation de ces services relèvent de la compétence des États membres et que les dispositions des traités ne portent en aucune manière atteinte à leurs compétences en la matière de sorte que les services non économiques d'intérêt général restent en principe exclus des règles relatives au marché intérieur, à la concurrence et aux aides d'État étant entendu que la compétence nationale reste encadrée dans sa mise en œuvre par les principes généraux du droit communautaire.
- 2.6 Quant à la distinction entre un service économique et un service non économique le traité réformé ne fournit aucune définition, avec comme conséquence de continuer à devoir recourir à des arbitrages de la Cour de justice européenne, d'où la persistance de l'actuelle insécurité juridique. Les citoyens attendent beaucoup de l'Union. Elle devrait veiller à l'augmentation du niveau de bien-être, à la garantie des droits fondamentaux et à ce que ses choix ne puissent conduire à des reculs nationaux.

### 3. **Pourquoi évaluer les services d'intérêt général**

- 3.1 L'obligation de veiller au bon fonctionnement des services d'intérêt économique général inscrite à l'article 14 du traité réformé implique notamment de développer une dynamique progressive d'évaluation des performances de ces services.
- 3.2 Selon le CESE, pour qu'un SIEG puisse se prévaloir d'un qualificatif de bon fonctionnement, il devrait, entre autres:

- répondre aux principes d'égalité, d'universalité, d'abordabilité et d'accessibilité, de fiabilité et de continuité, de qualité et d'efficacité, de garantie des droits des utilisateurs, de rentabilité économique et sociale;
  - tenir compte des besoins spécifiques de certains groupes d'usagers tels que personnes handicapées, dépendantes, défavorisées, etc.
- 3.3 Même si le traité réformé ne le relève pas explicitement, l'évaluation a vocation à devenir l'instrument de vigilance implicitement demandé par le traité.
- 3.4 Les États membres ou l'Union devront définir et adapter, de manière transparente et non discriminatoire, les missions et objectifs des services d'intérêt économique général de leurs domaines de compétences, dans le respect du principe de proportionnalité, dans l'intérêt et à la satisfaction générale de tous ceux à qui ces services s'adressent.
- 3.5 Afin de vérifier que ces missions d'intérêt général sont correctement et efficacement exécutées et que les objectifs, soit différents selon qu'il s'agit de SIEG ou de services non économiques d'intérêt général, ou soit selon la nature même du service, sont, ou vont être, atteints, l'autorité compétente doit mettre en place un système d'évaluation des performances, de l'efficacité et de la qualité de ces services qui va au-delà des simples sondages et enquêtes d'opinion.
- 3.6 L'évaluation constitue donc l'analyse et un suivi systématique des conditions de mise en œuvre effective de la mission particulière d'intérêt général au regard de son accomplissement et de sa capacité de satisfaire les besoins des consommateurs, des entreprises, des citoyens et de la société, ainsi qu'au regard des objectifs de l'Union notamment en matière de cohésion sociale, économique et territoriale, de l'économie sociale de marché, de la stratégie de Lisbonne et de la garantie d'exercice des droits fondamentaux.
- 3.7 Les services d'intérêt économique général sont caractérisés par la recherche d'une série d'arbitrages:
- entre marché et intérêt général,
  - entre objectifs économiques, sociaux et environnementaux,
  - entre utilisateurs (usagers individuels, y compris les groupes défavorisés, entreprises, collectivités, etc.) qui n'ont pas tous les mêmes besoins ou intérêts,
  - entre ce qui relève de la compétence de chacun des États membres et l'intégration communautaire.
- 3.8 Ces arbitrages sont évolutifs en fonction des mutations économiques et technologiques, des évolutions de besoins et des attentes, individuels et collectifs dans le souci d'une cohérence entre les diversités des situations nationales, des spécificités géographiques et des caractéristiques sectorielles.

3.9 L'évaluation des performances est une fonction différente de la régulation, mais aussi un élément de celle-ci. La régulation a intérêt à prendre appui sur des évaluations pertinentes et à en susciter. En même temps l'évaluation doit permettre d'appréhender les dysfonctionnements, les différences en termes de qualité et/ou type de service d'un pays à l'autre et partant de mettre l'accent sur l'adaptation des exigences en fonction des besoins et des préoccupations des usagers et des consommateurs ainsi que des mutations de l'environnement économique, technologique et sociale.

#### **4. Quels services évaluer**

4.1 Les objectifs qui leur sont assignés, et l'importance qu'ils ont dans la réalisation de différentes politiques communautaires, rendent indispensables une évaluation régulière, non seulement des services d'intérêt économique général pour lesquels existent des règles communautaires, mais également des services non économiques d'intérêt général au regard qu'ils participent à la mise en œuvre effective des droits fondamentaux et que leur fonctionnement est fondé sur le principe de la solidarité et le respect de la dignité humaine en référence à des valeurs communes propres au modèle social européen.

4.2 Comme le Protocole annexé aux traités réformés confirme que les services non économiques d'intérêt général relèvent de la compétence exclusive des États membres, l'évaluation des SNEIG devra se faire au seul niveau national, régional ou local.

4.3 Or, vu que les services d'intérêt général de nature non économique, relèvent, au même titre que les SIEG, d'une série d'objectifs de l'Union européenne (respect des droits fondamentaux, promotion du bien-être des citoyens, justice sociale, cohésion sociale, etc.) et que l'Union a des responsabilités dans la réalisation de ces objectifs, elle doit donc pour le moins veiller à ce que les États membres procèdent à des évaluations régulières sur le fonctionnement de ces services non économiques d'intérêt général.

#### **5. L'approche des institutions de l'Union européenne**

5.1 Lors des Conseils européens de Nice (2000) et de Laeken (2001), il a été convenu qu'il était nécessaire de prévoir une évaluation efficace et dynamique, au niveau communautaire, des effets de la concurrence et des performances des services d'intérêt général, qui tienne dûment compte des spécificités et compétences nationales, régionales et locales.

5.2 Il a en outre été considéré que cette évaluation devrait être effectuée dans le cadre des structures existantes, notamment au moyen d'évaluations horizontales et de rapports sectoriels ainsi que par le biais du "rapport de Cardiff" sur la réforme économique établi par la Commission et devrait prendre en compte les structures et les performances du marché, y compris les aspects liés à l'emploi, l'évaluation économique et sociale des obligations de service public et les avis des citoyens et des consommateurs sur les performances des services d'intérêt général et l'impact de la libéralisation sur ceux-ci.

- 5.3 Depuis 2001, une évaluation horizontale des seules industries de réseaux (électricité, gaz, communications électroniques, services postaux, transport aérien et ferroviaire) a été annuellement (sauf en 2003) réalisée par la Commission européenne, sur base d'une méthodologie définie dans une communication<sup>1</sup> de la Commission, qui toutefois ne fait pas l'unanimité auprès des acteurs dont certains estiment que l'on évalue plutôt les politiques communautaires en matière d'industries de réseaux que leurs performances.
- 5.4 En 2003, dans le cadre du Livre vert sur les services d'intérêt général, la Commission européenne avait lancé une consultation publique pour définir comment organiser l'évaluation, quels critères utiliser, comment faire participer les citoyens et comment améliorer la qualité des données. Les principales conclusions de cette consultation ont été le besoin d'une évaluation multidimensionnelle et d'un réexamen des mécanismes d'évaluation, mais, selon la Commission, il y avait absence de consensus sur qui doit la faire.
- 5.5 Le Livre blanc sur les services d'intérêt général<sup>2</sup> met en exergue le processus d'évaluation qui doit désormais précéder tout ajustement du cadre communautaire législatif, tout particulièrement lorsqu'il s'agit de la libéralisation des services.
- 5.6 La Commission reconnaît dans ce Livre blanc la responsabilité particulière que doivent assumer les institutions communautaires, à l'aide de données renseignées au plan national, dans l'évaluation des services faisant l'objet d'un cadre réglementaire sectoriel mis en place à l'échelon communautaire. Elle n'exclut pas qu'une évaluation au niveau communautaire pourrait également être envisagée dans d'autres domaines s'il peut être établi, dans des cas spécifiques, qu'elle apporterait une plus-value.
- 5.7 Finalement, la Commission a commandité un rapport d'évaluation en profondeur auprès d'un consultant externe sur la méthodologie d'évaluation; les principales conclusions seront résumées dans une nouvelle communication annoncée pour 2008.
- 5.8 Selon la Commission cet audit externe devra apprécier le besoin d'une évaluation des performances des industries de réseau fournissant des SIEG au niveau de l'Union européenne, apporter des recommandations visant à améliorer les évaluations horizontales et évaluer la pertinence du rôle de la Commission en tant que producteur des évaluations horizontales.
- 5.9 Dans la Communication de la Commission portant sur les SIG<sup>3</sup>, la Commission "juge important, pour la qualité et la transparence du processus décisionnel, d'effectuer

---

<sup>1</sup> COM(2002) 331 final, 18.06.2002. Communication de la Commission: note méthodologique pour l'évaluation horizontale des services d'intérêt économique général.

<sup>2</sup> COM(2004) 374 final, 12.15.2004. Communication de la Commission: livre blanc sur les services d'intérêt général.

régulièrement une évaluation approfondie et d'en divulguer la méthodologie et les résultats, afin qu'ils puissent être passés au crible".

## 6. Principes et critères de l'évaluation

- 6.1 Dans sa communication COM(2002) 331, la Commission avait pris l'engagement d'associer la société civile à l'évaluation horizontale des performances des SIG notamment par la mise en place "*d'un mécanisme permanent de suivi des avis des citoyens et de leur évolution*" et que "*les acteurs concernés, en ce inclus les partenaires sociaux, seront consultés sur une base ad hoc au sujet des questions spécifiques*".
- 6.2 L'évolution de la société se traduit par des attentes reflétant les exigences accrues d'un public en l'occurrence les usagers ou consommateurs qui revendiquent non seulement la reconnaissance de leurs droits, mais également la prise en compte de leurs spécificités. Les modes de mise en œuvre des services d'intérêt général sont étroitement dépendants des sociétés dans lesquelles ils prennent place.
- 6.3 La variété des structures et statuts (opérateurs publics, privés ou partenariats public/privé) que les autorités publiques nationales, régionales et locales mettent en œuvre pour assurer les services d'intérêt général, rendent nécessaires une évaluation multidimensionnelle.
- 6.4 L'évaluation au niveau des États membres devra en plus être pluraliste associant tous les acteurs et personnes concernés: autorités responsables de la définition et de la mise en œuvre des services d'intérêt général, régulateurs, opérateurs/prestataires chargés de fournir les services, représentants des consommateurs, des syndicats et de la société civile, etc.
- 6.5 À côté de son caractère pluraliste, cette évaluation devra être indépendante et contradictoire étant donné que les différents acteurs n'ont pas tous les mêmes intérêts, voire même, dans certains cas, sont opposés et marqués par des asymétries d'informations et d'expertises.
- 6.6 On ne saurait dès lors apprécier l'efficacité économique et sociale des services d'intérêt général, leurs activités et leurs performances au regard d'un critère unique, en l'occurrence par rapport aux règles de la concurrence, mais d'une batterie de critères.
- 6.7 Comme le soulignent le CIRIEC et le CEEP dans une étude faite en 2000<sup>4</sup> sur demande de la Commission européenne, l'évaluation n'a de sens que rapportée aux objectifs et missions

---

<sup>3</sup> COM(2007) 725 final, 20.11.2007. Communication de la Commission accompagnant la communication intitulée "Un marché unique pour l'Europe du 21<sup>e</sup> siècle": Les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général: un nouvel engagement européen.

<sup>4</sup> Étude du CIRIEC/CEEP "*Les services d'intérêt économique général en Europe: régulation, financement, évaluation, bonnes pratiques*" [http://www.ulg.ac.be/ciriec/intl\\_fr/research/publications.htm](http://www.ulg.ac.be/ciriec/intl_fr/research/publications.htm).

CIRIEC: Centre international de Recherches et d'Information sur l'Économie publique, sociale et coopérative.

CEEP: Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général.



assignés, qui relèvent de trois sources de définition – le consommateur, le citoyen et la collectivité – et ont trois composantes – la garantie d'exercice des droits fondamentaux de la personne, la cohésion sociale et territoriale, la définition et la conduite de politiques publiques.

6.8 Elle devra couvrir les trois piliers de la stratégie de Lisbonne (économique, social et environnemental) et concerner simultanément les politiques du marché intérieur, de la concurrence, de la protection des consommateurs, de l'emploi et de chacune des politiques sectorielles concernées.

6.9 L'évaluation doit donc être multicritères et porter notamment sur:

- la définition du régime d'obligations de service public et le mandatement afférent,
- la bonne mise en œuvre par l(es) opérateur(s) du(des) cahier(s) des charges ou obligations liées au service universel ou au mandatement,
- le prix, la qualité et l'accès au service pour les personnes handicapées et la satisfaction des utilisateurs,
- les externalités positives et négatives,
- la réalisation des objectifs de politique publique,
- la transposition des dispositions répondant aux contraintes juridiques.

6.10 Il s'agira dès lors d'apporter les éléments de connaissance et d'appréciation des pratiques réelles et l'impact des actions sur les différents types d'utilisateurs, ce qui permettrait de combler le déséquilibre structurel d'information qui est inhérent aux rapports entre opérateurs/prestataires, régulateurs et consommateurs.

## 7. **Mise en œuvre de l'évaluation**

7.1 Le système d'évaluation devra se baser sur des rapports périodiques établis au niveau national ou local par des instances d'évaluation mis en place par les États membres selon les principes énoncés ci-avant.

7.2 Au plan communautaire, il s'agira de définir les modalités d'échanges, de confrontation, de comparaison et de coordination. Il reviendra dès lors à l'Union d'impulser la dynamique de l'évaluation indépendante, dans le respect du principe de subsidiarité et des principes énoncés au Protocole annexé aux traités réformés, par l'élaboration, dans le dialogue avec les représentants des acteurs concernés, d'une méthodologie d'évaluation harmonisée à l'échelle européenne sur base d'indicateurs communs ainsi que des moyens de son fonctionnement.

7.3 Pour que l'évaluation soit pertinente et utile, il convient de mettre en place un Comité de pilotage pluraliste, représentant toutes les parties prenantes (autorités publiques, partenaires sociaux, opérateurs, régulateurs, utilisateurs – usagers et entreprises- organisations syndicales), qui pourrait, au plan communautaire, être composé de représentants de la

Commission européenne, du Parlement européen, des représentations permanentes des États membres auprès de l'UE, du Comité des régions et du Comité économique et social européen.

7.4 Ce comité de pilotage devrait avoir en charge:

- la méthodologie de l'évaluation,
- la définition des indicateurs,
- la mise au point des cahiers des charges des études à conduire,
- la commande de ces études, reposant sur une pluralité d'expertises,
- l'examen critique des rapports,
- les recommandations,
- la diffusion des résultats.

7.5 Les débats avec toutes les parties prenantes concernant les rapports d'évaluation pourraient prendre la forme d'une conférence annuelle sur les performances des SIEG à l'image de celle, portant sur les industries de réseau, organisée depuis quelques années au Comité économique et social européen, ou être organisés en marge du sommet social européen de printemps.

Bruxelles, le 14 février 2008.

Le Président  
du Comité économique et social européen

Le Secrétaire général  
du Comité économique et social européen

Dimitris DIMITRIADIS

Patrick VENTURINI

---