



Comité économique et social européen

TEN/421
**Quels services d'intérêt
général pour répondre
à la crise?**

Bruxelles, le 15 septembre 2010

AVIS

du Comité économique et social européen
sur le thème

"De quels services d'intérêt général avons-nous besoin pour répondre à la crise?"
(avis d'initiative)

Rapporteur: **M. HENCKS**

Le 18 mars 2010, 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 le thème

"De quels services d'intérêt général avons-nous besoin pour répondre à la crise?".

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 6 septembre 2010.

Lors de sa 465^e session plénière des 15 et 16 septembre 2010 (séance du 15 septembre 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 119 voix pour, 11 voix contre et 4 abstentions.

*

* *

1. Introduction

- 1.1 La récente crise financière, puis économique, même si elle affecte les États membres à des degrés très variés, aura des effets de longue durée en matière sociale, se traduisant par l'augmentation du chômage, de la précarité, de l'exclusion, de la pauvreté, qui touchent déjà aujourd'hui un citoyen européen sur six.
- 1.2 Presque 80 millions de personnes, soit 16 % de la population de l'Union européenne vivent en dessous du seuil de risque de pauvreté et se heurtent à de graves difficultés pour obtenir un emploi, bénéficier d'un logement ou d'allocations et avoir accès à des services essentiels, en particulier en matière de soins de santé et de services sociaux. Les groupes défavorisés (personnes handicapées, immigrants) sont, et seront, durement touchés notamment avec une remise en cause des avancées en matière d'intégration sociale et de travail, obtenues pendant les deux dernières décades.
- 1.3 La montée de la violence, les problèmes dans les banlieues, l'essor de la délinquance et des incivilités ainsi qu'une certaine perte de l'esprit de solidarité sont des indices supplémentaires du fait que la crise financière et économique est devenue une crise sociale.
- 1.4 La timide reprise économique n'est pas suffisante pour enrayer cette crise sociale. Pire même, il faudra s'attendre à ce que, au vu des expériences vécues lors des crises antérieures (1993-1996 et 2002-2004) les conséquences sociales se feront sentir encore longtemps après la reprise économique.
- 1.5 L'augmentation de la pauvreté et de l'exclusion sociale entraîneront une demande de plus en plus forte en services sociaux, notamment dans les domaines de la santé, du logement, de l'éducation, de l'énergie, du transport et des moyens de communication.

2. Le rôle des services d'intérêt général en temps de crise

- 2.1 Cette crise a confirmé que l'existence de services d'intérêt général modernes et efficaces est un facteur de stabilisateur économique avec plus que 500.000 entreprises (publiques, privées, mixtes) qui offrent des services d'intérêt général, représentant 64 millions d'employés (+ de 30% des emplois dans l'UE) et plus de 26 % du PIB de l'Union (Étude "Mapping of the public services" publiée par le European Centre of Employers and Enterprises providing Public services en mai 2010).
- 2.2 Les SIG font également fonction d'amortisseur des conséquences sociales et territoriales, mais aussi environnementales, les plus négatives, tant qu'ils reposent sur des objectifs de garantie d'accès de chaque habitant à des biens et services essentiels et aux droits fondamentaux. Ils sont un élément-clé de la promotion de la cohésion économique, sociale et territoriale et du développement durable.
- 2.3 Au fil de l'histoire, dans le cadre de la construction européenne et au nom de l'intérêt commun ou général, et avec de grandes diversités de formes et de modes d'organisation, les États membres ont édicté pour les Services d'intérêt général des règles particulières, complémentaires du droit commun de la concurrence et des règles de marché susceptibles d'être régulièrement redéfinies ou révisées, notamment dans le cadre du traité de Lisbonne.
- 2.4 Conformément à leur rôle de pilier du modèle social européen et d'une économie sociale de marché, les SIG devront, par des interactions et intégration du progrès économique et social:
- garantir le droit de chaque habitant d'accéder à des biens ou services fondamentaux;
 - assurer la cohésion économique, sociale, territoriale et culturelle;
 - veiller à la justice et l'inclusion sociales, construire des solidarités entre territoires, générations et/ou catégories sociales, promouvoir l'intérêt général de la collectivité;
 - garantir l'égalité de traitement de tous les citoyens et habitants;
 - créer des conditions d'un développement durable.
- 2.5 La crise a mis en évidence l'incapacité des seuls mécanismes du marché à garantir un accès universel de tous les citoyens à ces droits, de sorte que l'intervention publique est aujourd'hui non seulement acceptée par tous, mais recommandée au niveau international.

3. Risque de réductions budgétaires en temps de crise

- 3.1 Suite à la crise financière et économique, certains États membres ont de plus en plus de peine pour équilibrer leurs budgets ce qui risque de mettre en cause leur capacité d'assurer leur missions d'intérêt général.
- 3.2 Les budgets alloués par les États membres aux services d'intérêt général sont ainsi soumis à forte pression bien que la capacité de répondre à la demande croissante en SIG varie fortement entre États membres.
- 3.3 Ces contraintes budgétaires risquent d'aboutir à des réductions des prestations et acquis sociaux et des régimes de protection sociale et de subventions avec de lourdes conséquences pour les personnes les plus vulnérables, au détriment des progrès réalisés jusqu'ici pour réduire la pauvreté et les inégalités et pour améliorer la cohésion sociale.
- 3.4 Il apparaît indispensable que la Commission prenne position sur les besoins de financement, non pas exclusivement dans une approche de court terme et uniquement concurrentielle (aides d'État), mais dans le souci d'assurer la viabilité financière des SIG et de l'accomplissement de leurs missions, tels que le demande le traité de Lisbonne.
- 3.5 Il importe dès lors que les États membres, avec le soutien de l'Union européenne, réajustent leurs budgets afin de maintenir ou d'étendre leurs services d'intérêt général afin de répondre efficacement aux défis posés par la crise sociale.
- 3.6 Le CESE approuve que la Commission ait soutenu les dispositifs de formation des États membres par un assouplissement des modalités de cofinancement du Fonds social européen. Le fonds de cohésion sociale devrait davantage être utilisé pour améliorer la dimension sociale des économies des États membres dans le but de réduire les disparités sociales et pour stabiliser les économies.

4. Le rôle de l'Union européenne

- 4.1 En vertu du principe de subsidiarité et comme le précise avec force le traité de Lisbonne, chaque État membre doit rester libre de définir, d'organiser et de financer, à partir, et en référence à une action sociale et civique, les services qui répondent à un intérêt général et des besoins fondamentaux.
- 4.2 Tous les services d'intérêt général, qu'ils soient économiques ou non économiques, de par leur nature et mission, participent à la mise en œuvre des objectifs de l'Union européenne notamment l'amélioration constante du bien-être des citoyens, la garantie de leurs droits et les conditions d'exercice de ceux-ci.

- 4.3 Il en résulte que l'Union qui a des responsabilités dans la réalisation de ces objectifs a également des responsabilités par rapport aux instruments de mise en œuvre.
- 4.4 L'Union doit donc veiller et contribuer, dans le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité, et dans le cadre d'une compétence partagée avec les États membres à ce qu'existent des SIG efficaces et accessibles, abordables et de bonne qualité pour tous.
- 4.5 Le fait que les États aient la compétence de principe de définir les SIG n'enlève rien aux compétences de l'UE de définir, à son niveau, des SIEG, dès lors que cela apparaît nécessaire pour mettre en œuvre les objectifs de l'Union.
- 4.6 Ainsi, le CESE a plaidé dans différents avis pour que les institutions communautaires, sans préjuger du statut des opérateurs, reconnaissent l'existence et la nécessité de services communautaires d'intérêt général dans les domaines où l'action de l'UE est plus efficace pour répondre à ses objectifs que l'action de chacun des États membres agissant séparément. Le CESE avait notamment, dans ce cadre, proposé que des études soient faites sur la faisabilité d'un SIG européen de l'énergie.

5. **Obligations de service public et Service Universel**

- 5.1 Même si l'accès aux services d'intérêt économique général est censé être assuré pour une part par les forces du marché et la libre concurrence, l'article 14 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne impose à l'Union et à ses États membres de veiller, chacun dans les limites de leurs compétences respectives, à ce que ces services fonctionnent conformément à leur mission.
- 5.2 Ainsi, afin d'éviter que la simple application des règles du marché n'amène les opérateurs à se préoccuper exclusivement des services rentables au détriment des services peu rémunérateurs, des territoires denses au détriment des zones isolées ou en difficulté, des consommateurs les plus solvables au détriment de l'égalité de traitement, sont apparus au niveau communautaire lors de la libéralisation des industries de réseaux (télécommunications, énergie, transports, postes) deux nouveaux concepts: celui d'obligations de service public et celui de service universel.
- 5.3 Ces deux concepts sont complémentaires dans la mesure où ils visent à donner aux utilisateurs des services une série de garanties: un ensemble plus ou moins étendu de services qui doivent être fournis sur tout le territoire de l'UE, selon des normes de qualité et à des prix abordables, dans les secteurs où ont été définis un service universel (télécommunications, postes, électricité); des aspects spécifiques que l'Union ou les États peuvent garantir et qui peuvent non seulement porter sur les services aux utilisateurs (y compris en termes de protection des consommateurs), mais aussi à des enjeux de sécurité, y compris d'approvisionnement, d'indépendance de l'Union, de programmation d'investissements à long terme, de protection de l'environnement, etc. pour les obligations de service public. Dans

les deux cas, existe la possibilité de déroger aux règles de la concurrence, si l'application de ces règles fait échec aux prestations précitées.

- 5.4 Cette notion d'un accès universel à des conditions abordables devrait constituer une sorte de "socle" de règles communes à tous les services d'intérêt général dans l'Union européenne constituant le minimum d'obligations devant être respecté par les États membres et les pouvoirs locaux, qui ne doivent pas pour autant restreindre leurs missions d'intérêt général, mais les développer tout en accordant une priorité à leur financement.
- 5.5 La notion d'accès universel n'est donc pas exclusive de la possibilité pour chaque État membre de garantir, au-delà des standards minimaux, la fourniture d'autres composantes du service d'intérêt général, en particulier en matière d'obligations de service public.

6. Mesures à prendre

- 6.1 Avec le traité de Lisbonne, l'Union a enclenché une dynamique des droits fondamentaux et de leur garantie d'exercice qui devrait constituer un socle de principes communs d'une régulation plus sociétale par la mise en application concrète de tous les droits (et non seulement l'accès à des services d'intérêt économiques général) que confère la Charte de l'Union européenne des droits fondamentaux à tout citoyen européen.
- 6.2 Le droit d'accès universel aux SIG ne saurait dès lors se limiter aux seules prestations fournies par les industries de réseau, mais recouvrir tout ce qui est nécessaire à une vie décente, au lien social et à la garantie des droits fondamentaux.
- 6.3 Il y a donc lieu, d'une part; d'examiner si, dans le contexte de la crise actuelle et dans un aspect de durabilité, les dispositions actuellement en vigueur (télécommunications, services postaux, électricité) sont suffisantes pour éviter une dégradation de la qualité des services offerts et le développement des phénomènes d'exclusion, de fracture sociale et de pauvreté, et d'autre part; si de nouveaux domaines ne doivent pas être couverts par "un niveau élevé de qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs", définis comme principes communautaires par le Protocole n° 26, annexé au traité de Lisbonne.
- 6.4 Il est indéniable que les citoyens aspirent à plus de sûreté des parcours professionnels et plus de sécurité face au risque de chômage et de pauvreté, plus d'égalité dans l'accès à l'éducation et la formation tout au long de la vie, aux services sociaux, à une meilleure protection des grands équilibres écologiques pour les générations actuelles et futures.
- 6.5 Ainsi on pourrait s'imaginer un droit universel portant sur l'accès:
- au compte bancaire et aux facilités de paiement,
 - à des crédits abordables moyennant des microcrédits ou garanties étatiques,

- au logement décent,
- aux soins à domicile,
- à la mobilité,
- aux services sociaux,
- aux mesures spécifiques pour personnes handicapées etc.,
- à un accès à l'énergie,
- à un accès sécurisé au numérique.

- 6.6 L'actualité de la crise, comme la recherche des moyens les plus efficaces pour son issue, en même temps que la mise en œuvre du traité de Lisbonne (Article 14 TFEU, Charte des droits fondamentaux, Protocole n°26), doivent inciter les institutions communautaires à réexaminer, évaluer et actualiser la place et le rôle des SIG dans ce contexte.
- 6.7 Le CESE propose de lancer une réflexion avec tous les stakeholders et la société civile sur l'utilité potentielle de nouvelles "obligations de service public", voire de nouveaux services d'intérêt général pour répondre à la crise et pour mettre en rapport et en synergie les trois dimensions économique, sociale et territoriale de la cohésion, jusqu'ici par trop cloisonnées et proposer les mesures permettant un développement équilibré.
- 6.8 Dans cet ordre d'idées le CESE plaide en faveur d'un rapport sur la "promotion de l'accès universel aux droits communautaires et aux SIG" et d'une définition de nouveaux objectifs dont ils peuvent être dotés dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et plus généralement de la stratégie UE 2020 ainsi que pour la promotion du développement durable et d'une économie verte.

Bruxelles, le 15 septembre 2010.

Le Président
du Comité économique et social européen

Mario SEPI
