



Commission « Services d'intérêt général et statistiques »

CEEP.

Orig. Fr. – 5/11/02

Contribution du CEEP à la Convention
Document approfondi
Fiches

Introduction

1. Les SIEG et le traité de Rome
2. L'article 16 (Amsterdam)
3. L'article 36 de la Charte des droits fondamentaux - Les SIG garanties des droits fondamentaux
4. Incertitudes juridique, économique, politique
5. Les SIG composantes des valeurs communes
6. SIG , cohésion économique et compétitivité de l'UE
7. SIG, cohésion sociale et solidarités
8. SIG, cohésion territoriale et développement local
9. SIG et développement durable
10. SIG et responsabilité sociétale
11. SIG et concurrence
12. SIG et service universel
13. SIG et SIEG
14. SIG, responsabilité des autorités territoriales et subsidiarité
15. Diversité des modes de gestion
16. Les principes clés
17. Diversité des modes de financement des obligations vs aides d'Etat
18. Les conditions d'utilisation des PPP
19. SIG acteurs du dialogue social - Réglementation sociale des SIG
20. SIG et protection des consommateurs
21. Régulation
22. Evaluation pluraliste
23. Traité, directive cadre et règles sectorielles
24. Neutralité de l'UE quant au statut des entreprises
25. SIG et élargissement

Introduction

La **Convention sur l'avenir de l'Europe** élabore le projet d'un nouveau « Traité instituant une Constitution pour l'Europe », qui va définir les finalités, objectifs, orientations, politiques et institutions de l'Union pour le début du XXI^e siècle.

La Convention est ainsi amenée à préciser les valeurs, compétences et actions de l'Union. Elle devrait ainsi confirmer et préciser ce que le traité d'Amsterdam définit : les Services d'intérêt économique général font partie des valeurs communes et contribuent à la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union.

Parallèlement, la Commission européenne élabore pour le printemps 2003 un **Livre vert** sur les Services d'intérêt général, destiné à lancer un grand débat pour définir, comme le déclare son président Romano Prodi, une vision « positive » de leur rôle.

Dans tous les pays européens, quelles que soient les diversités des termes et concepts utilisés, des échelons territoriaux compétents (local/national) et des types d'acteurs concernés (public/mixte/privé/associatif), les autorités publiques ont été amenées à décider que certaines activités ne pouvaient pas relever que du droit commun de la concurrence et des seules règles du marché, mais de **formes spécifiques d'organisation et de régulation**, afin de :

- garantir le droit de chaque habitant d'accéder à des biens ou services essentiels (droit à l'éducation, à la santé, à la sécurité, aux transports, aux communications, etc.) ;
- assurer la cohésion économique, sociale et territoriale, construire des solidarités, développer le lien social, promouvoir l'intérêt général de la collectivité concernée ;
- créer les conditions d'un développement durable à la fois économique, social et environnemental, prendre en compte le long terme, la compétitivité et les intérêts des générations futures.

Ces finalités et objectifs d'intérêt général sont au cœur du **système de valeurs** qui caractérise tous nos Etats et font l'originalité de l'Europe. Les Services d'intérêt général représentent ainsi un élément clé du modèle européen de société. Ils sont des piliers du modèle social européen, caractérisé par les interactions et l'intégration du progrès économique et du progrès social, qui en font une économie sociale de marché.

Le **CEEP**, représentant des entreprises à participation publique et des entreprises chargées de missions d'intérêt économique général, partenaire du dialogue social européen et membre observateur de la Convention, a élaboré des propositions pour le futur traité constituant, ainsi que pour une directive cadre sur les Services d'intérêt général (cf. Annexe).

Ces propositions visent à **lever les incertitudes** qui existent quant à l'existence des Services d'intérêt général dans l'Union européenne, les confirmer et garantir, préciser les principes généraux de leur organisation et de leur régulation, clarifier, sur la base du principe de subsidiarité, le rôle et les compétences de l'Union.

Le présent document rappelle les éléments qui sous-tendent ces propositions, sous forme de **fiches thématiques synthétiques**. Il est ainsi une contribution aussi bien aux travaux de la Convention qu'à l'élaboration du Livre vert.

1. Les SIEG et le traité de Rome

Le **traité de Rome** de 1957 n'évoque qu'à deux reprises les Services d'intérêt général :

- l'**article 73** (1), qui appartient au Titre V sur la politique commune des transports, autorise les aides qui répondent aux besoins de la coordination des transports ou qui correspondent au remboursement de certaines servitudes inhérentes à la notion de service public.
- l'**article 86** accepte des dérogations aux règles de la concurrence pour les « services d'intérêt économique général » :
 - « 1. Les Etats membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'éditent ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles du présent traité, notamment aux articles 12 et 81 à 89 inclus.
 2. Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de la concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté.
 3. La Commission veille à l'application des dispositions du présent article et adresse, en tant que de besoin, les directives ou décisions appropriées aux Etats membres ».

Il est normal que le traité de Rome ait peu parlé des services d'intérêt général. Il s'agissait alors de construire un marché commun, donc d'éliminer progressivement les différents obstacles aux échanges de marchandises. Les activités d'intérêt général, définies, organisées et exercées dans le cadre de l'histoire de chacun des Etats, n'étaient pas directement concernées et personne ne songeait à les harmoniser.

L'**Acte unique** signé en 1986 modifie profondément cette situation, sans définir de nouvelles dispositions juridiques. Il comporte, en effet, deux dispositions essentielles : l'affirmation des quatre grandes libertés de circulation, en particulier de celle des services, et l'objectif de réalisation d'un Marché unique ; le vote à la majorité qualifiée pour tout ce qui concerne la réalisation de ce marché unique, ce qui amène la disparition du droit de veto dont disposait dans les faits chaque Etat.

Ces orientations de l'Acte unique sont entrées en résonance avec des transformations essentielles des années 1980 et 1990 : mutations technologiques, internationalisation des économies et des sociétés, diversification et territorialisation des besoins, lourdeurs de bien des services publics, stratégies de certains grands groupes industriels et financiers de services, développement de l'influence des thèses néo-libérales et des vertus de la concurrence, etc.

Dès lors, l'Union européenne a engagé le processus de réalisation de « marchés intérieurs » dans chacun des secteurs relevant de missions d'intérêt économique général et mis progressivement en cause les formes nationales d'organisation et de régulation antérieures. Ainsi s'est engagé un processus progressif de **libéralisation** des secteurs de réseaux (communications, transports, énergie), fondé sur l'introduction de la concurrence, les logiques du marché et du libéralisme économique et la mise en cause des monopoles territoriaux (nationaux, régionaux ou locaux) antérieurs. La stratégie de libéralisation a visé à la fois à casser les frontières nationales et à introduire davantage d'efficacité.

Mais dans les secteurs de réseaux il ne peut pas y avoir une libéralisation totale, ne les faisant relever que du droit communautaire de la concurrence. Celle-ci tend à être oligopolistique entre quelques grands groupes, pouvant abuser de leur position dominante ; à survaloriser le court terme ; à privilégier les gros consommateurs qui disposent d'un « pouvoir de marché » sur les petits ; à mettre en cause l'égalité de traitement et les possibilités de péréquation des tarifs ; à ne prendre en compte ni l'aménagement du territoire, ni les conséquences sur l'environnement ; à conduire à des formes de dumping social.

Une libéralisation totale pourrait mettre en cause la réalisation des objectifs et missions d'intérêt général. Dans ces conditions, les règles européennes, résultantes de débats contradictoires, d'initiatives d'acteurs, de mouvement sociaux, ont consisté à mettre en oeuvre une **libéralisation maîtrisée, organisée, régulée** (traité d'Amsterdam ; Charte des droits fondamentaux ; directives sectorielles ; service universel ; jurisprudence de la Cour, etc.).

(1) Nous utilisons la numérotation des articles du traité consolidé.

2. L'article 16 (Amsterdam)

La Conférence intergouvernementale de 1994 ne devait pas initialement étudier la question des Services d'intérêt économique général (SIEG). Le Traité prévoyait dans son article 86 que les entreprises chargées de la gestion d'intérêt économique général sont soumises aux règles de concurrence dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie.

Mais plusieurs raisons ont plaidé pour inscrire la question à l'ordre du jour de la CIG. Au milieu des années 90, la logique seule du marché manifestait ses limites dans le domaine des industries de réseaux. Il fallait trouver un équilibre entre une démarche strictement économique et une nécessaire mise en place de politiques d'accompagnement. La jurisprudence connaissait également une évolution avec des arrêts dans lesquels la Cour estimait que la concurrence pouvait être limitée lorsque l'équilibre financier de l'entreprise chargée d'une mission d'intérêt économique général était menacé ou lorsque cette entreprise était empêchée d'exercer son activité selon la logique particulière du service public. Enfin, la Commission européenne avait contribué au débat et reconnu que « les services d'intérêt général sont au cœur du modèle européen de société ».

A l'occasion du traité d'Amsterdam, les services d'intérêt général ont fait l'objet d'un nouvel **article 16** :

« Sans préjudice des articles 73, 86 et 87, et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, la Communauté et ses Etats membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application du présent traité, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions ».

Son existence constitue une **avancée incontestable** en intégrant dans les traités une référence positive aux SIEG.

Mais sa portée est restreinte. D'abord, à raison de son champ d'application limité aux services *économiques*. D'autre part, l'article 16 doit être interprété *sans préjudice* des articles 73, 86 et 87 ; il ne modifie donc pas l'équilibre du traité qui accorde la primauté à la politique de concurrence sur les SIEG, malgré leur reconnaissance *parmi les valeurs communes de l'Union*. De même, la Déclaration relative à l'article 16 insérée dans l'Acte final d'Amsterdam se limite à renvoyer à la jurisprudence de la Cour : « *Les dispositions de l'article 16 relatives aux services publics sont mises en oeuvre dans le plein respect de la jurisprudence de la Cour de justice en ce qui concerne, entre autres, les principes d'égalité de traitement, ainsi que de qualité et de continuité de ces services* ».

La portée de l'article 16 est enfin limitée à raison de sa capacité à servir de base à des normes juridiques contraignantes. La Commission rejette pour l'heure l'idée que l'article 16 serve de base juridique à une directive-cadre sur les SIEG.

L'article 16 revêt une dimension politico-idéologique, mais qui n'a qu'une force déclaratoire dans la hiérarchie des normes européennes, ce dont témoigne sa place à la fin des principes généraux, sans déclinaison dans les politiques de la Communauté. A l'heure où différentes méthodes sont explorées pour affermir la base d'existence des SIG, le CEEP estime indispensable à la fois de **compléter le traité** et d'élaborer une **directive-cadre**.

3. L'article 36 de la Charte des droits fondamentaux - Les SIG garanties des droits fondamentaux

L'article 36 de la **Charte des droits fondamentaux** de l'Union européenne, proclamée lors du Conseil européen de Nice de décembre 2000, souligne l'importance des services d'intérêt général pour la construction européenne et pour les citoyens et résidents au sein de l'Union.

« Accès aux services d'intérêt économique général. L'Union reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général tel qu'il est prévu par les législations nationales, conformément au traité instituant la Communauté européenne, afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union ».

Mais cet article n'ouvre pas un droit aux services d'intérêt général, n'en garantit pas l'accès de chacun. De plus la Charte des droits fondamentaux n'ayant pas été intégrée aux traités, mais seulement « proclamée », elle n'a pas d'effet juridique contraignant.

Pourtant, les Services d'intérêt général dans leur ensemble (services économiques et marchands, comme services régaliens et non-marchands) sont des garanties des droits fondamentaux : ils permettent que ces droits ne restent pas formels, mais soient effectivement à la disposition de tous les habitants de l'Union en situation régulière, **partout** sur le territoire de l'Union et **pour toutes et tous**, quelles que soient leurs situations.

C'est pourquoi le CEEP demande que la **Charte soit intégrée au traité** constitutionnel.

4. Incertitudes juridique, économique, politique

Outre l'article 16 du traité et l'article 36 de la Charte des droits fondamentaux, de nombreuses autres dispositions sont venues confirmer l'importance des Services d'intérêt général :

- les deux communications (1996 et 2000) et le rapport (2001) de la **Commission** européenne *Les services d'intérêt général en Europe* ;
- la communication de la Commission européenne de juin 2002 sur la méthodologie d'évaluation des Services d'intérêt général ;
- les jurisprudences de la **Cour** de justice des Communautés européennes, qui, depuis 1993-1994, reconnaît que les services d'intérêt général peuvent relever d'autres objectifs, missions et formes d'organisation que les règles générales de la concurrence ;
- le **Conseil européen** de Nice qui a approuvé une déclaration développant les principes contenus dans l'article 16 du traité et a invité à approfondir ces questions, ce qu'a repris le Conseil européen de Laeken de décembre 2001, puis celui de Barcelone de mars 2002, qui a invité la Commission à étudier pour décembre 2002 la faisabilité d'une directive-cadre ;
- la préparation par la Commission européenne pour le printemps 2003 d'un **Livre vert**.

Pour autant, il reste aujourd'hui un **net déséquilibre** entre d'un côté la logique de concurrence et de libéralisation, qui reste dominante, et de l'autre les objectifs d'intérêt général, qui continuent le plus souvent à relever de l'exception. Il subsiste de fortes **incertitudes** :

- juridique, quant à la hiérarchie des normes communautaires, à leur interprétation et à leur mise en œuvre ?
- économique, en absence d'un cadre permettant d'assurer le financement à long terme des investissements et de la compensation des obligations d'intérêt général,
- politique, quant à la place des services d'intérêt général dans l'intégration européenne.

Le CEEP estime qu'il est urgent aujourd'hui :

- de reconnaître et de garantir les services d'intérêt général au plan communautaire, ce qui implique que les textes fondamentaux de l'Union européenne soient rééquilibrés pour créer un équilibre évolutif entre concurrence et intérêt général ;
- de définir un corps de doctrine et des règles juridiques ;
- de créer dans certains domaines des services européens d'intérêt général.

5. Les SIG composantes des valeurs communes

Dans sa Communication de 1996, **Les services d'intérêt général**, la Commission souligne que « *la solidarité et l'égalité de traitement, dans le contexte d'une économie de marché ouvert et dynamique, constituent des objectifs fondamentaux de la Communauté européenne. Les services d'intérêt général contribuent à la réalisation de ces objectifs. Les Européens attendent des services de qualité à un prix abordable. Pour bon nombre d'entre eux, ces services d'intérêt général sont même perçus comme de véritables droits sociaux et participent de façon importante à la cohésion économique et sociale. Pour ces raisons, les services d'intérêt général sont au coeur du modèle européen de société. Les missions d'intérêt général appartiennent à un ensemble de valeurs qui sont communes à tous nos Etats et font l'originalité de l'Europe* ».

Sous le titre « *Des valeurs communes* », elle précise : « *Les sociétés européennes sont attachées aux services d'intérêt général qu'elles ont mis en place. Ces services répondent en effet à des besoins fondamentaux. La fonction de ciment de la société que ces services assument dépasse le seul niveau des préoccupations matérielles. Elle comporte une dimension symbolique : les services d'intérêt général offrent des repères à la collectivité et sont constitutifs du lien d'appartenance des citoyens à celle-ci. Ils constituent ainsi un élément de l'identité culturelle pour tous les pays européens, jusque dans les gestes de la vie quotidienne* ».

Le texte ajoute : « *Les missions qui sont assignées aux services d'intérêt général et les droits spéciaux qui peuvent en résulter découlent de considérations d'intérêt général telles que, notamment, la sécurité d'approvisionnement, la protection de l'environnement, la solidarité économique et sociale, l'aménagement du territoire, la promotion des intérêts des consommateurs. Ces derniers attendent en particulier des services de qualité à un prix abordable. Les spécificités des activités économiques concernées entrent également en ligne de compte. Ces activités ont en outre des effets indirects importants pour l'ensemble de l'économie ou de la société, et nécessitent parfois des ressources rares, ou d'importants investissements de long terme. En découlent quelques principes de fonctionnement essentiels : continuité, égalité d'accès, universalité, transparence. Au centre de toutes ces considérations figure l'intérêt du citoyen, dont l'exercice requiert dans nos sociétés, la garantie d'accès à des services jugés essentiels, et la poursuite d'objectifs prioritaires. Les services d'intérêt général sont ainsi au service de l'ensemble de la société et donc de tous les citoyens. Il en va de même, dans la Communauté, du service universel* ».

6. SIG , cohésion économique et compétitivité de l'UE

L'existence de Services d'intérêt général ne concourt pas seulement à la garantie des droits fondamentaux et à la cohésion sociale. Ils sont une composante essentielle de la cohésion économique et de la **compétitivité** de l'Union.

La mondialisation des économies ne signifie pas homogénéisation de l'espace mondial, mais s'accompagne de la différenciation des spécialisations. Les infrastructures de transports, de télécommunications, d'énergie, d'éducation, d'encouragement à l'innovation, etc. jouent un rôle significatif dans la compétitivité des firmes sises sur le territoire national ou régional et favorisent l'activité industrielle.

Il y a interaction entre un marché des biens, qui se mondialise, et des marchés de facteurs qui conservent une assise locale.

Robert Reich souligne qu'il existe une relation croissante entre le montant et la nature des investissements que le secteur public entreprend et la capacité de la nation à attirer le capital mondial : « *Ici réside une nouvelle logique du nationalisme économique : ce sont les compétences au sein de la population active d'une nation et la qualité de ses infrastructures qui la distinguent des autres et le rendent plus attractive* » (2).

Des Services d'intérêt général de qualité, modernes et efficaces peuvent donc construire des **avantages compétitifs** par l'investissement accumulé dans les infrastructures collectives.

(2) Reich Robert, *L'économie mondialisée*, Dunod, 1993.

7. SIG, cohésion sociale et solidarités

8. SIG, cohésion territoriale et développement local

9. SIG et développement durable

10. SIG et responsabilité sociétale

La Commission européenne manifeste très opportunément un intérêt marqué pour le thème de la responsabilité sociale des entreprises (RSE), le mot "social" pouvant selon une opinion répandue, être remplacé par "sociétal", car il s'agit d'une **responsabilité collective vis-à-vis de la société** toute entière. C'est ainsi qu'après un Livre Vert publié en 2001, une Communication de la Commission sur ce thème a été diffusée en Juillet 2002.

Le concept de RSE signifie essentiellement que les entreprises décident de leur propre initiative de contribuer à améliorer la société et rendre plus propre l'environnement. Être socialement responsable signifie non seulement satisfaire pleinement aux obligations juridiques applicables, mais aussi aller au-delà et investir davantage dans le capital humain, l'environnement et les relations entre parties prenantes (employeurs, salariés, consommateurs, fournisseurs, collectivités locales, syndicats, société civile, réseaux d'entreprises).

Selon la Commission, "la RSE peut aider à atteindre l'objectif de Lisbonne, à savoir construire une économie de la connaissance dynamique et compétitive fondée sur la cohésion. Le Conseil de Lisbonne a fait spécialement appel au sens de responsabilité des entreprises dans le domaine social pour les bonnes pratiques liées à l'éducation et à la formation tout au long de la vie, à l'organisation du travail, à l'égalité des chances et au développement durable".

Ce centre d'intérêt contraste avec une orientation consistant à privilégier par trop la logique concurrentielle qui repose sur une vision réductrice de l'entreprise ne recherchant que la satisfaction de ses actionnaires. Cette logique découle du modèle walrasien idéal de la concurrence pure et parfaite. Même si ce modèle économique a été perfectionné par d'autres auteurs, comme Hayek (théorie du rôle informatif du marché) ou Baumol, Panzar et Willig (théorie des marchés contestables), il est trop centré sur la recherche d'une efficacité au sens restreint. Il n'optimise pas, pris isolément et sans discernement, le bien-être des populations et n'intègre pas d'autres valeurs comme l'équité ou l'équilibre inter-générationnel.

Il convient à ce stade de rappeler les **missions** de la Communauté (article 2) : "promouvoir dans l'ensemble de la Communauté un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques, un niveau d'emploi et de protection sociale élevé, l'égalité entre les hommes et les femmes, une croissance durable et non inflationniste, un haut degré de compétitivité et de convergence des performances économiques, un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement, le relèvement du niveau et de la qualité de la vie, la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les Etats membres".

Aussi, la RSE concerne de manière **transversale et globale** un grand nombre de domaines touchant les entreprises et propres à se répercuter favorablement sur la société. Sont ainsi concernées la gestion des ressources humaines, la santé et la sécurité au travail, l'adaptation au changement cette dernière étant un thème particulièrement sensible dans un monde en évolution et en voie de mondialisation et dans une Europe en développement. Sont également clairement impactés le rôle des entreprises dans leur environnement local, les retombées sur l'environnement et les ressources naturelles, ainsi que les droits de l'homme.

Au concept de responsabilité sociale des entreprises peuvent être associés des concepts voisins tels que la responsabilité environnementale, le développement durable, l'éthique et/ou la déontologie d'entreprise, l'entreprise "citoyenne", la gouvernance, l'intérêt général, l'utilité publique, le service public, autant de notions qui sont au coeur des préoccupations, et même des idéaux, des entreprises et organismes membres du CEEP.

Ainsi, à la vision réductrice de l'entreprise, supposée idéalement réagir aux seules incitations d'une concurrence pure et parfaite, et ne recherchant que la satisfaction des actionnaires, se substitue celle d'entreprises soucieuses en priorité de l'**intérêt général**, de cohésions sociales, territoriales, économiques, de l'avenir à long et très long termes, entreprises émettrices d'effets externes positifs et attentives aux besoins de toutes les catégories de "porteurs d'enjeux".

11. SIG et concurrence

Le traité instituant la Communauté européenne, qui établit un marché commun, place la **concurrence** au rang des principes européens fondamentaux. Ainsi, dès l'article 3, il est stipulé notamment que l'action de la Communauté comporte un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché intérieur. L'article 4 précise que l'action des Etats membres et de la Communauté comporte l'instauration d'une politique économique conduite conformément au respect du principe d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre. Il en résulte que pour le droit communautaire, la concurrence, sans être une fin, est un moyen essentiel de l'objectif de prospérité européen.

En vertu de ce principe, l'Union européenne s'est attachée à libéraliser progressivement les différents secteurs économiques, en commençant par ceux d'entre eux qui apparaissaient les plus clairement concurrentiels.

En fait, cette mise en exergue des bienfaits de la concurrence s'inspire de la théorie économique libérale walrasienne de "la concurrence pure et parfaite". La relation d'échange est présentée dans ce modèle comme un processus interactif dans lequel les choix des agents déterminent les prix d'équilibre. La théorie libérale néo-classique conçoit l'intérêt général comme l'agglomération naturelle, sur et par le marché, des intérêts individuels. Dans le modèle, dit du marché généralisé, "sans friction" ou "parfait", coexistent un nombre infini d'entreprises et de consommateurs, tous infiniment petits, qui échangent un grand nombre de marchandises, grâce à la combinaison de cinq conditions : l'atomicité du marché, l'entrée libre, l'homogénéité des produits, la transparence des marchés, la mobilité.

Cependant, il est clair, d'une part que cette situation idéale existe rarement, d'autre part que les situations plus complexes peuvent se rencontrer dans certaines configurations industrielles : il est ainsi par exemple des **externalités** positives ou négatives produites par des activités industrielles, c'est à dire de conséquences ressenties par des agents économiques tiers par rapport à la transaction. Certaines autres activités nécessitent pour s'exercer des investissements très lourds, indivisibles, où dont la rentabilité s'estime à très **long terme**, là où il n'existe pas de marché financier de durée suffisante pour alimenter les financements correspondants. Certains biens ont le caractère de **biens publics** ou quasi-publics, que la consommation n'épuise pas. D'autres sont des **biens rares** au sujet desquels se manifeste une pénurie. Certains besoins sociaux doivent être satisfaits sans qu'un marché soit présent pour y subvenir. Enfin certaines activités sont à **rendement croissant** ou très croissant, et la tarification optimale si elle leur est appliquée, n'est pas suffisamment élevée pour couvrir les coûts budgétaires. De telles situations sont qualifiées d'"échec" ou de "défaillances" du marché (*market failures*). Dans de tels cas, l'échange marchand ne peut pas produire l'intérêt général : il y a dissociation entre équilibre et optimum ; l'intervention de la Puissance Publique devient nécessaire. C'est typiquement le cas des SIG, marchands comme non marchands.

Malgré l'article 16 du traité, l'article 36 de la Charte des droits fondamentaux, le CEEP pense qu'il reste aujourd'hui un net **déséquilibre** entre d'un côté la logique de concurrence et de libéralisation, qui reste dominante, et de l'autre les objectifs d'intérêt général, qui continuent le plus souvent à relever de l'exception.

C'est pourquoi le CEEP propose que la Convention doit permettre de **reconnaître** et de **garantir** les Services d'intérêt général, ce qui implique que les textes fondamentaux de l'Union européenne soient rééquilibrés pour créer, en particulier pour les Services d'intérêt économique général, un juste équilibre évolutif entre concurrence et intérêt général. En même temps, une directive-cadre devrait réduire les effets les plus pervers de ce déséquilibre en défaveur des SIG, préjudiciable aux peuples de l'Union.

Dans les deux cas, il serait nécessaire de réduire ou supprimer les fortes **incertitudes** :

- juridique, quant à la hiérarchie des normes communautaires, à leur interprétation et à leur mise en oeuvre ;
- économique, en l'absence d'un cadre permettant d'assurer le financement à long terme des investissements et de la compensation des obligations d'intérêt général ;
- politique, quant à la place des SIEG dans l'intégration européenne.

12. SIG et service universel

13. SIG et SIEG

En 1957 le traité de Rome a évoqué dans son article 86 les « *entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général* ». Cette expression nouvelle faisait à l'époque référence, selon les pays, aux services « marchands » ou « à caractère industriel et commercial » ou d'« utilité publique », c'est-à-dire aux secteurs des réseaux de transports, de communications et d'énergie. A l'évidence, les secteurs considérés comme « non-marchands » - services régaliens, éducation, culture, santé, etc. - n'étaient pas concernés.

Aujourd'hui, cette distinction traditionnelle continue à être faite, puisque le traité ne donne de compétences à l'Union européenne que pour ce qui concerne les services d'intérêt **économique** général. La Commission européenne rappelle que les services non-économiques en sont pas soumis aux règles de concurrence du traité.

Pour autant, d'une part lorsque le traité évoque les « valeurs communes » ou la « cohésion sociale et territoriale » (article 16), cela renvoie à l'ensemble des services d'intérêt général et non aux seuls services économiques, d'autre part la distinction entre services économiques et non-économiques est évolutive dans le temps et dans l'espace : ainsi, les secteurs de l'éducation ou de la santé recouvrent aujourd'hui des dimensions à la fois économiques et non-économiques.

Il apparaît donc nécessaire de **clarifier** les concepts et références utilisés, ainsi que les compétences de l'Union, de façon à donner une visibilité, une sécurité économique et juridique à long terme.

14. SIG, responsabilité des autorités territoriales et subsidiarité

La responsabilité de **chaque autorité publique**, à chaque niveau territorial (local, régional, national, européen), est de définir clairement et régulièrement actualiser, dans la transparence et la proportionnalité, ce qui relève du service d'intérêt général dans son aire de compétence : les missions, la réglementation, l'organisation et la régulation.

Elle décide de leur mise en oeuvre soit par elle-même, soit en en chargeant un organisme ou une entreprise, publique, privée ou mixte, d'économie sociale et coopérative ou associative.

Cette démarche implique de **réexaminer**, au cas par cas, dans chaque secteur et à chaque niveau, en fonction des mutations technologiques et économiques, et des évolutions de la demande sociale, le meilleur rapport à établir entre missions d'intérêt général et concurrence, afin de susciter un dépassement de l'opposition traditionnelle qui puisse conjuguer leurs mérites respectifs, de les articuler de manière évolutive, les unes comme l'autre n'étant pas des finalités, mais deux moyens complémentaires d'avancer vers la réalisation des objectifs de l'Union.

Cette démarche repose sur la mise en oeuvre d'un principe consacré par l'intégration européenne : le **principe de subsidiarité**. Ce principe est souvent faussement présenté comme donnant dans chaque circonstance la priorité aux échelons nationaux et/ou locaux, à moins que ceux-ci ne délèguent leurs responsabilités aux échelons supérieurs nationaux ou communautaires. En fait, l'article 5 du traité précise que c'est au cas par cas qu'il convient d'apprécier si tel objectif doit relever de tel échelon et ceci dans un souci d'efficacité.

« La Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité.

Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire.

L'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité ».

Une bonne application du principe de subsidiarité doit consister à ce que l'autorité territoriale (locale, régionale, nationale, européenne) la plus **efficace** ait la compétence de définir les objectifs de développement et de qualité des services pour son aire de responsabilité, ainsi que la forme de prestation des services et de leurs financements (entreprises communales, entreprises publiques ou mixtes, entreprises privées).

Cette démarche conduit à donner des responsabilités importantes aux **collectivités territoriales**, car elles sont mieux à même que quiconque de tenir compte du contexte local.

Cela conduit aussi à proposer la mise en place dans certains domaines de véritables services **européens** d'intérêt général, en coopération avec les services nationaux et infra-nationaux, pour édifier le territoire européen, promouvoir la cohésion sociale et territoriale au niveau de l'Union, développer les réseaux transeuropéens (contrôle aérien, transports transeuropéens, etc.).

15. Diversité des modes de gestion

C'est l'**autorité publique**, à chaque niveau territorial (local, régional, national, européen), qui décide, à un moment donné et dans son aire de responsabilité, qu'un bien ou un service, existant ou nouveau, relève du service d'intérêt général.

Elle a la responsabilité, dans la transparence et la proportionnalité :

- de définir les objectifs et missions d'intérêt général, les obligations de service public,
- de décider du mode d'organisation de leur mise en œuvre (rapport entre concurrence et monopole, gestion par elle-même ou en en chargeant un organisme ou une entreprise, etc.),
- d'organiser les modes de régulation, de contrôle et d'évaluation,
- de prévoir la manière dont le service devra évoluer pour répondre aux transformations des besoins.

L'Union européenne doit explicitement reconnaître la **diversité** des modes possibles de gestion des Services d'intérêt général : soit une gestion directe par l'autorité publique elle-même (service ou régie), soit mission donnée à une entreprise publique ou mixte dépendant de la collectivité elle-même ou d'économie sociale et coopérative ou associative, soit délégation à une entreprise pour une durée déterminée (concession). Cette diversité doit s'accompagner de la reconnaissance d'une réelle **liberté de choix** pour chaque collectivité concernée, dans la **transparence** complète des objectifs et des moyens, mais en ne recourant à la mise en concurrence que dans le cas d'une délégation. Cette liberté de choix doit s'accompagner de réelles possibilités de **réversibilité**, si la collectivité désire changer de mode de gestion (par exemple en revenant d'une gestion déléguée à une gestion directe).

16. Les principes clés

L'objectif des principes sur lesquels sont fondés les Services d'intérêt général est de **rendre compatible** le respect des dispositions du traité, en particulier des dispositions relatives à la concurrence et au marché intérieur, avec la prestation des services d'intérêt général.

Les principes qui sont à la base des normes prévues par le Traité sont :

- **neutralité** par rapport à la propriété en ce que les dispositions du traité s'appliquent indépendamment du régime de propriété (publique ou privée) d'une entreprise ;
- **liberté de définition** des services relevant de la compétence des Etats membres et des autorités locales ; au niveau européen, il est uniquement nécessaire de garantir que les instruments utilisés pour mettre en œuvre cette liberté soient compatibles avec le droit communautaire ;
- **proportionnalité** se référant aux moyens utilisés pour la mission d'intérêt général, qui ne doivent pas donner lieu à des distorsions non indispensables des échanges.

Ces principes peuvent garantir un équilibre flexible et adaptable au contexte qui tient compte des divers situations et objectifs des Etats membres ainsi que des contraintes de nature technique qui peuvent varier d'un secteur à l'autre.

Les objectifs et la finalité des SIG doivent être **centrés sur l'utilisateur**.

Les besoins des usagers doivent être définis de manière large. Les exigences des consommateurs ont une grande importance et impliquent une garantie d'accès universel, une qualité élevée des services et des prix accessibles, c'est-à-dire l'obligation de fournir un service déterminé sur tout le territoire national à des prix accessibles et à des conditions qualitatives identiques, indépendamment de la rentabilité de chaque opération.

Dans ce contexte, les citoyens demandent, et les SIG doivent **garantir** :

- un niveau élevé de protection environnementale ;
- la prise en compte des besoins de catégories spécifiques de la population, telles que les personnes handicapées et à bas revenu ;
- une couverture territoriale complète des services essentiels.

L'UE doit fonder son action sur quelques **principes** fondamentaux qui concrétisent des valeurs communes, en particulier :

- égalité d'accès et de fourniture ;
- qualité du service et de la fourniture ;
- continuité ;
- sécurité ;
- adaptabilité.

17. Diversité des modes de financement des obligations vs aides d'Etat

La question des **financements publics** se pose pour les SIEG, dès lors qu'à l'origine de ces services se trouve toujours des objectifs définis par la collectivité, dont l'accomplissement ne peut relever seulement du droit commun de la concurrence. De ce fait, 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.

Les **formes** que peuvent prendre ces compensations sont très variées : 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, etc.

L'article 87 du traité déclare incompatibles avec le marché commun les **aides d'Etat** (c'est-à-dire d'origine publique nationale ou de toute instance publique régionale ou locale) qui faussent ou menacent de fausser la concurrence. Il énumère toutefois certaines catégories d'aides qui sont, ou peuvent être, compatibles. Parmi celles-ci figurent des catégories que peut décider le Conseil à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission ou encore (article 88) que peut demander un Etat membre, le Conseil statuant alors à l'unanimité. L'article 88 dispose que la Commission examine les régimes d'aides des Etats et peut donc déclarer certaines aides incompatibles, ce qui entraîne alors le cas échéant leur modification ou leur remboursement. Eventuellement un règlement d'exemption (ou autre texte) permet de se dispenser de la notification préalable à la Commission, laquelle attendra néanmoins une information a posteriori.

Dès lors, quatre situations sont possibles, présentées ci-dessous dans un ordre croissant par rapport aux contraintes qu'elles génèrent pour les organismes bénéficiaires des aides :

- 1°) "l'aide" fournie n'est pas considérée comme une "aide d'Etat" (au sens du traité) ;
- 2°) l'aide est compatible avec le marché commun et ne doit être déclarée à la Commission qu'a posteriori pour information ;
- 3°) l'aide est compatible mais doit être notifiée au préalable à la Commission ;
- 4°) l'aide est incompatible et doit être modifiée ou remboursée.

Le cas de figure le plus typiquement délicat et le plus générateur d'insécurité économique et juridique est le troisième. En effet, les inconvénients qui en découlent sont chronologiquement les suivants : l'anticipation des procédures et des formalités nuit à la flexibilité des actions correspondant à l'aide, sans garantie de résultat ; des dossiers plus ou moins complexes sont à constituer ; des délais sont nécessaires à la Commission pour former sa décision ; un risque existe de refus ou de réforme de la proposition d'aide. Si, in fine, l'aide est déclarée incompatible (on glisse alors dans le quatrième cas de figure), on accroît les sources de contentieux.

Le Conseil de Barcelone de mars 2002 a demandé à la Commission un rapport sur "les lignes directrices relatives aux aides d'Etat, et au besoin une proposition de règlement sur **l'exemption par catégorie** dans ce domaine". Devant l'incertitude jurisprudentielle actuelle, la Commission attend pour produire ce rapport que la jurisprudence se stabilise.

La Commission a longtemps considéré que les soutiens financiers des Etats membres aux entreprises chargées d'exploiter des SIEG ne constituaient pas des aides d'Etat. Mais deux arrêts en 1997 et 2000 sont d'un avis contraire, tout en précisant que l'aide est susceptible d'échapper à l'interdiction de l'article 87 si elle ne vise qu'à compenser les surcoûts de la mission et si elle est nécessaire pour l'équilibre économique de l'entreprise relativement. L'arrêt Ferring de novembre 2001 estime qu'une exonération fiscale qui ne fait que compenser le surcoût du service public ne constitue pas une aide d'Etat. Mais d'autres affaires en cours pourraient renverser cette appréciation. On pourrait ainsi considérer qu'une compensation n'est pas une aide d'Etat dans le cas où elle est attribuée suite à une procédure de marchés publics ouverte, transparente et non-discriminatoire, mais cela introduirait subrepticement un recours obligatoire à la concurrence.

Le CEEP aspire à plus de stabilité économique et juridique en la matière, afin de **garantir la compensation** des obligations de service public et de permettre aux SIEG de contribuer à la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union.

18. Les conditions d'utilisation des PPP

- The specification of the activity to be privatised must:
 - be clear and simple
 - be readily enforceable
 - allow performance to be measured
 - very closely reflect the public interest
- The contract must be of relatively short duration
- There should be a focus on the dynamic advantages which the private sector can bring- not on funding.
- There must be a market for the service required, in order to avoid locking the client into a single supplier.

These considerations mean that it may be preferable for the private sector to take over the provision of the service, rather than to the infrastructure. It is in the provision of services that the private sector often excels, and a service contract can be reasonably limited to five or ten years, with a reasonable chance of change of supplier at the end. In the case of infrastructure provision, a contract may have to be placed for twenty years or longer, with the result:

(a) of creating an effective monopoly

(b) requiring a contract which may become increasingly out of line with public service requirements as time goes on.

- Better for new build rather than renewal of existing system
- Above all, successful use of PPPs requires a clear recognition of the scale and likelihood of the risks (including e.g. the bankruptcy of the contractor, collapse of the stock market etc.) and potential liabilities involved in both private and public finance. This requires a review of the methods of assessing government debt.

19. SIG acteurs du dialogue social - Réglementation sociale des SIG

Avec l'intégration du Protocole social de 1991 dans le traité d'Amsterdam (1997), le **dialogue social européen** occupe une nouvelle place dans le développement de l'Europe sociale. En effet les **partenaires sociaux** – UNICE (patronat privé), la CES (syndicats) et le CEEP - deviennent des quasi-législateurs dans l'élaboration de la norme communautaire en matière d'emploi et de relations de travail. La Commission Européenne doit les consulter avant toute proposition de légiférer en matière d'affaires sociales ; si ces derniers décident de traiter du thème proposé par la Commission, ils ont en principe 9 mois pour aboutir à un accord (que cet accord soit contraignant ou non).

Ces nouvelles règles du jeu ont conduit à la conclusion de **trois accords cadres** « contraignants », c'est-à-dire transformés en directives, puis transposés dans le droit interne de chaque Etat membre, respectivement sur le congé parental (juin 1996), sur le travail à temps partiel (juin 1997) et sur le contrat à durée déterminée (mars 1999).

L'année 2002 a vu la conclusion de **deux accords** « non contraignants », mais qui engagent néanmoins leurs signataires, l'un en février sur la formation tout au long de la vie, et l'autre en juillet sur le télétravail.

Concernant l'évolution du dialogue social européen, la communication de la Commission du 26 juin 2002 reprend une proposition des partenaires sociaux européens interprofessionnels de création d'un sommet tripartite pour la croissance et l'emploi et appelle au renforcement de l'implication des partenaires sociaux dans les différents volets de la stratégie de Lisbonne (y compris le volet élargissement).

Le CEEP soutient cette proposition de **renforcement du rôle des partenaires sociaux**, en demandant qu'on examine la question des moyens de cette stratégie, notamment en termes de ressources humaines, de formation et d'information, et aussi de moyens, à travers, par exemple, une structure légère assurant divers services de formation et d'échanges d'information.

Par ailleurs, les partenaires sociaux européens interprofessionnels viennent de se mettre d'accord sur leur **programme de travail**. Celui ci comporte plusieurs actions regroupées en quatre rubriques : « emploi » (dont la formation tout au long de la vie, et aussi l'égalité des chances au travail), « élargissement », « mobilité » et « dialogue social ». Il s'agit d'actions exploratoires, sans préjuger de la suite qui leur sera donnée (négociations d'accords, recommandations, déclarations, etc.).

Le CEEP estime que le dialogue social est une composante essentielle du **modèle social européen** ; ceci doit être souligné, particulièrement eu égard à trois phénomènes majeurs : le problème de l'emploi (persistance d'un fort taux de chômage) ; la croissance inquiétante du nombre et de l'ampleur des restructurations industrielles ; enfin la perspective rapprochée de l'élargissement (le dialogue social dans les pays candidats est souvent très en deçà de celui des actuels membres de l'UE).

En matière de **réglementation sociale** des conditions de mise en œuvre des objectifs d'intérêt général, le CEEP estime que la primauté et même la domination du volet économique et, en son sein, la quasi exclusivité attribuée à la concurrence, ne sont pas tenables sur le long terme, elles ne vont pas dans le sens d'un développement « durable », pourtant appelé de ses vœux par l'UE. Le mouvement de libéralisation doit pouvoir s'accompagner d'un développement concomitant des **politiques sociales**, y compris au niveau européen.

Il convient donc de **rééquilibrer** la construction européenne, de renforcer le volet social de la construction européenne (notamment par le vote à la majorité qualifiée), et de promouvoir pleinement le rôle de l'intérêt général européen, que ce soit au travers de politiques de coopération ou de garanties attribuées aux services qui ont en charge des missions d'intérêt général.

20. SIG et protection des consommateurs

Le consommateur, l'utilisateur et surtout le citoyen doivent être **au cœur** de la définition des Services d'intérêt général.

Le service d'intérêt général n'a aucun sens par lui-même ou pour lui-même, mais uniquement pour répondre aux besoins des destinataires du service, dans toutes leurs diversités.

Dans cette conception, le citoyen, avec toutes les figures qu'il prend, devient le moteur du service et en particulier de la **qualité**.

Cela implique de mettre en œuvre des dispositifs concrets, en particulier :

- lui reconnaître des droits et des devoirs, par exemple sous forme de Charte définie à partir de son expression,
- définir par contrat ses relations avec le fournisseur de service,
- obliger à une information claire, transparente et en temps réel pour tout ce qui le concerne,
- prévoir des formes d'indemnisation en cas de non respect des clauses du contrat,
- organiser des lieux d'expression individuels et collectifs, à chaque niveau pertinent de définition et d'organisation du service et les doter de réels pouvoirs d'intervention et de décision,
- le faire participer par l'intermédiaire de ses représentants aux modes de régulation et d'évaluation du service, pour sortir du face-à-face réducteur et déséquilibré entre service et autorité publique.

Ainsi pourra-t-on donner sens au service d'intérêt général : répondre au besoins des citoyens et de la collectivité.

21. Régulation

On peut définir la « régulation » comme modes d'**ajustements permanents** d'une pluralité d'actions et de leurs effets, permettant d'assurer l'équilibre dynamique de systèmes instables. La régulation recouvre donc la « réglementation », c'est-à-dire l'établissement des lois, le « contrôle » de leur exécution, ainsi que les nécessaires adaptations. S'il y a « régulation », c'est parce que les règles ne peuvent tout prévoir, doivent être interprétées et sont remises en cause - en adaptation perpétuelle, en fonction des situations et des objectifs.

Toute régulation implique une série d'**arbitrages** entre des intérêts différents – compte tenu à la fois de la diversité des acteurs, des échelles temporelles prises en compte (intérêts des générations futures), des spécificités territoriales, de l'internalisation de telle ou telle externalité, etc. Ces arbitrages mettent en jeu des intérêts et forces qui non seulement ne sont pas identiques, mais le plus souvent s'opposent. Pour qu'il y ait arbitrage efficace et accepté, il faut préalablement que toutes les propositions et issues puissent s'exprimer à égalité. La régulation implique l'**expression** de tous les acteurs concernés, la transparence, la délibération collective, la confrontation de la pluralité des approches et donc la démocratie. Elle suppose de pouvoir s'appuyer sur une évaluation multicritères et la pluralité d'expertises.

La régulation des services d'intérêt général ne se réduit pas à la mise en œuvre du droit commun de la concurrence, mais relève des rapports entre les règles de concurrence et les missions d'intérêt général dont ils sont chargés. Ces rapports ne sont pas stables et figés, mais évolutifs dans le temps et l'espace. Ils tiennent notamment aux histoires, traditions, institutions et cultures nationales. Les modes de mise en œuvre des services d'intérêt général sont étroitement dépendants des sociétés dans lesquelles ils prennent place.

Les **fonctions** de cette régulation spécifique sont : la réglementation, les objectifs publics sectoriels ou transversaux, la surveillance de la concurrence, l'équité d'accès à l'infrastructure lorsqu'elle reste un « monopole naturel », les relations évolutives entre missions d'intérêt général et opérateurs, la tarification, la répartition de la rente et le financement des missions, l'évaluation de l'efficacité économique et sociale du système, afin de contribuer à l'évolution dans le temps et dans l'espace, en fonction des besoins des consommateurs, des citoyens et de la société.

L'ensemble de ces fonctions ne sauraient relever d'une responsabilité unique, d'un organe désigné comme « le » régulateur et censé assurer l'ensemble des fonctions de régulation, mais de l'emboîtement de plusieurs instances à responsabilités complémentaires à la fois quant à leurs fonctions et à leur champ territorial (du local à l'échelon européen).

Le face-à-face entre opérateur(s) et « régulateur » s'accompagne le plus souvent d'un déséquilibre structurel d'informations en faveur du premier pouvant déboucher sur un phénomène de « capture du régulateur par l'opérateur ».

Cette caractéristique implique de sortir du « jeu à deux », du face-à-face entre « régulateur » et opérateur(s), pour passer d'une régulation d'« experts » à une régulation d'« acteurs ». Les autorités publiques doivent d'une part assujettir les services publics à des règles de droit clairement établies, précises mais limitées, sous le contrôle des juridictions nationales et communautaires, d'autre part faire intervenir 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 organisations syndicales.

Aujourd'hui, un **nouveau niveau** de régulation apparaît avec l'Union européenne. A travers l'élaboration des directives, puis leur transposition, ou l'application directe des règlements, elle est en mesure de modifier en profondeur les « règles du jeu » dans l'ensemble des Etats membres. Elle est l'initiatrice et la formalisatrice de décisions toujours plus nombreuses, mais renvoie le plus souvent la mise en œuvre et l'évaluation de celles-ci au niveau national. Il convient donc de procéder aux nécessaires clarifications et de préciser, sur la base du principe de subsidiarité, ce qui relève d'une régulation européenne, sur quelles bases, avec quels organes et les modes de relations avec les régulations nationales et infra-nationales.

22. Evaluation pluraliste

Du fait des missions qui leur sont imparties, les Services d'intérêt général ne relèvent pas seulement du droit commun de la concurrence, mais des rapports entre les règles de concurrence et les missions d'intérêt général dont ils sont chargés.

L'**évaluation des performances** des services d'intérêt général n'a de sens que rapportée aux objectifs et missions assignés. L'évaluation apparaît comme une fonction différente de la régulation, mais aussi un élément nécessaire de celle-ci. L'évaluation ne comporte aucun pouvoir d'arbitrage ou de sanction, mais relève du « dire » ; c'est un moyen essentiel pour répondre aux finalités des Services d'intérêt général : répondre aux besoins des consommateurs, des citoyens et de la société. L'évaluation est un moyen d'incitation à l'efficacité. 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 donc de mettre l'accent sur les nécessaires évolutions des missions comme du cadre réglementaire.

L'évaluation ne peut qu'être **plurielle** : les services d'intérêt économique général font intervenir toute une série d'acteurs dont les intérêts sont différents et dans certains cas opposés et dont les rapports sont marqués par des asymétries d'informations et d'expertises.

Les performances relatives des services d'intérêt économique général s'appuient sur des rapports étroits avec les **territoires**, à différentes échelles (locale, nationale et européenne). L'évaluation peut relever de niveaux différents et/ou complémentaires, chacun ayant ses aspects spécifiques.

La performance peut s'apprécier pour différentes **échelles temporelles**. A très court terme, quant à la satisfaction immédiate du service, sa qualité, l'efficacité de sa gestion, ou à moyen, long voire très long terme pour des effets plus diffus dans le temps. Les services d'intérêt général ont souvent des effets structurants à long terme.

Il s'agit donc de définir les types de performance, des critères, des indicateurs ; de décliner sectoriel et catégories d'acteurs ; de relier quantitatif et qualitatif ; de croiser des critères (ex. prix/qualité) ; de veiller à la qualité des indicateurs (pertinence, efficience, fiabilité, compréhensibilité, vertu) ; de disposer d'un système d'indicateurs suffisamment simple et robuste.

Les instances d'évaluation doivent être **pluralistes, spécialisées**, autonomes. Elles doivent être définies au niveau de chaque Etat membre (avec des dimensions qui peuvent être infra-nationales), en même temps qu'il faut définir ce qui relève du niveau communautaire ; être ouvertes à la pluralité des acteurs, de leurs attentes et aspirations, de leurs intérêts (consommateurs, autorités publiques, régulateurs, opérateurs, salariés et organisations syndicales, organisations de la société civile) ; aucune catégorie d'acteurs ne doit pouvoir s'arroger – en droit ou en fait – le monopole de l'évaluation ; être spécialisées dans sa définition et sa conduite ; disposer de réels moyens d'expertise et d'investigation.

Au plan communautaire, dans le cadre de la « méthode ouverte de coordination », il apparaît essentiel de définir des modalités d'échanges, de confrontation, de comparaison, de coordination voire d'harmonisation, qui peuvent aussi être un appui pour les réalisations nationales. La dimension européenne est d'autant plus à prendre en considération que les marchés concernés sont de moins en moins nationaux et que les acteurs eux-mêmes sont de plus en plus transnationaux, au point que l'on peut parler d'« européateurs ».

Développer une **dynamique progressive d'évaluation** dans l'Union européenne devrait permettre de contribuer à leur efficacité et à leur adaptation aux évolutions de besoins des consommateurs, des citoyens et de la société.

Dans le même objectif, le CEEP demande que le traité modifié prévoit que la Commission présente un **rapport triennal sur la situation des services d'intérêt général** dans l'Union au regard des dispositions qui les régissent, de façon analogue à ce que prévoit l'article 159 du traité actuel pour la cohésion.

23. Traité, directive cadre et règles sectorielles

S'ils n'y occupent pas encore une place à leur mesure, les Services d'intérêt général traversent la **hiérarchie des normes** communautaires. On les retrouve dans le traité CE ainsi que dans la mise en œuvre de plusieurs règles sectorielles.

Par la combinaison de ses articles 16 et 86, le traité reconnaît la place et le rôle des SIEG dans l'Union et leur accorde une dérogation au droit de la concurrence, mais uniquement dans les cas où ce droit fait échec à l'accomplissement des missions de SIEG. Ainsi, la concurrence est la règle tandis que les SIEG sont l'**exception**. Et une exception très limitée si l'on en juge par l'interprétation qui en a été faite à travers les règles sectorielles dans le domaine des SIEG.

Le traité instituant une Constitution pour l'Europe doit permettre de les reconnaître et de les garantir, ce qui implique que les textes fondamentaux de l'Union européenne soient rééquilibrés pour créer, en particulier pour les Services d'intérêt économique général, un juste équilibre évolutif entre concurrence et intérêt général. Ainsi la Convention doit proposer de **constitutionnaliser les SIG**.

Sur ces bases constitutionnelles et verticales, l'interprétation des règles de concurrence adoptée par la Commission et la Cour de Justice est allée dans le sens d'un paradoxe croissant entre les principes proclamés à l'article 16 et les dispositifs résultant des directives sectorielles.

D'où l'idée d'une **directive-cadre** avancée dès 2000 par plusieurs organisations (en particulier le CEEP et la CES) et reprise dans une résolution du Parlement européen du 13 novembre 2001. Le Conseil européen de Barcelone de mars 2002 a demandé l'examen de l'opportunité d'une telle directive-cadre tout en demandant qu'elle tienne compte des dispositions de l'article 86 du Traité. Plus récemment, le Comité Economique et Social européen, dans un avis exploratoire du 17 juillet 2002, élaboré à la demande du Président Prodi, a demandé à la Commission qu'elle présente une proposition de directive-cadre qui consolide les principes relatifs aux SIEG et dote les Etats membres de la flexibilité nécessaire en la matière.

Mais la Commission européenne reste divisée sur le principe d'une telle directive, à la fois pour des raisons juridiques (absence de base juridique) et politiques (la Commission, et en particulier la DG Concurrence, craint de perdre la main sur un tel texte qui pourrait assouplir l'application des règles de concurrence). Elle a donc décidé en juin dernier de passer préalablement par la publication d'un **Livre Vert**, au printemps 2003 (après un rapport d'étape au Conseil de Copenhague), afin de recueillir l'avis de toutes les parties concernées.

En tant qu'outil juridique dynamique, la directive-cadre est nécessaire pour préciser les objectifs, les modalités d'organisation et de financement des SIEG en Europe, qui doivent figurer dans le traité, tout en laissant aux directives sectorielles le soin de mettre en œuvre concrètement ses orientations.

Avec l'avènement du marché unique, la législation communautaire sur les activités de réseaux (télécommunications, énergie, transports publics, poste) a visé principalement à ouvrir les marchés par la suppression des droits spéciaux et exclusifs ou du moins leur réduction substantielle ne conservant le service public que sous la forme soit d'obligations de portée sociale, soit d'un « service universel », qui ne recouvre qu'une des dimensions des objectifs d'intérêt général et dont le contenu apparaît limité, en particulier pour ce qui concerne les télécommunications.

Il y a donc lieu que chaque **directive sectorielle** décline les objectifs du traité et les dispositions de la future directive-cadre et garantisse leur mise en œuvre.

24. Neutralité de l'UE quant au statut des entreprises

L'article 295 du traité fait état de la **neutralité** de l'intégration européenne en matière de droits de propriété des opérateurs, de nationalisations/privatisations : « *Le présent traité ne préjuge en rien le régime de propriété dans les Etats membres* ».

Cette neutralité est régulièrement rappelée par la Commission européenne, soulignant qu'il faut distinguer la « libéralisation » des services d'intérêt économique général, pour laquelle l'Union européenne a compétence, et « privatisations », qui sont du seul ressort des autorités nationales ou infra-nationales.

La réalité des politiques conduites par la Commission européenne apparaît **plus nuancée**. Car la neutralité affichée s'accompagne d'un autre « principe », qui conduit à lui enlever tout sens réel, celui selon lequel le comportement des entreprises publiques doit être identique à celui d'une entreprise privée, la collectivité publique (nationale ou locale) « propriétaire » de l'entreprise avoir le même comportement qu'un actionnaire traditionnel. En quelque sorte, une entreprise peut être publique, à condition d'être identique à une entreprise privée (donc de ne pas être « publique »)..

Cette orientation met en cause implicitement la capacité des autorités publiques, nationales comme locales, à mettre en œuvre leurs orientations politiques par le canal de la propriété, totale ou partielle, d'entreprises.

En fait, les **raisons** de l'existence d'entreprises publiques peuvent relever de plusieurs registres : défaillances du marché, biens publics ou collectifs, monopoles naturels, prise en compte du long terme et des générations futures, internalisation de fortes externalités, conduites de politiques publiques, missions d'intérêt général, etc. La propriété publique (totale ou partielle) vise à assurer l'orientation et la maîtrise de leurs activités. Elle repose sur le fait que la puissance publique est censée, à la différence des autres acteurs, pouvoir mettre en œuvre un projet, des orientations, une politique globale, une stratégie, à **moyen ou long terme**.

Non seulement l'intégration européenne doit **laisser ouverte** ces possibilités pour les autorités publiques nationales ou locales de conduire des politiques en créant des entreprises ou en prenant des participations dans des entreprises, mais elle devrait engager une réflexion sur la possibilité pour l'Union elle-même d'élaborer un statut d'entreprise publique européenne.

25. SIG et élargissement

Annexes

1. Propositions du CEEP pour la Convention
2. Contribution pour le Conseil de Barcelone