



**COUNCIL OF EUROPEAN MUNICIPALITIES AND REGIONS  
CONSEIL DES COMMUNES ET REGIONS D'EUROPE**

# **Réponse du CCRE au Livre blanc de la Commission sur les Services d'Intérêt Général**

**Bruxelles, mars 2005**

**Conseil des Communes et Régions d'Europe ? Council of European Municipalities and Regions**

15 Rue de Richelieu F-75 001 Paris  
tel : + 33 1 44 50 59 59

[cemr@ccre.org](mailto:cemr@ccre.org) - [www.ccre.org](http://www.ccre.org)

22 Rue d'Arlon B-1050 Bruxelles  
Tel : + 32 2 511 74 77

Réponse du CCRE  
À la Communication de la Commission au Parlement européen,  
au Conseil, au Comité économique et social européen et au  
Comité des Régions

## **Livre blanc sur les Services d'Intérêt Général**

DOC COM (2004) 374

Bruxelles, 12. 5. 2004

## Remarques préliminaires

1. Le CCRE accueille favorablement le Livre blanc de la Commission européenne sur les Services d'Intérêt Général, lequel prend en considération le résultat de la consultation du Livre vert.
2. Nous apprécions également que la Commission ait publié le Livre blanc comme une contribution à la discussion en cours et qu'elle n'ait pas l'intention de clore le débat à ce stade.
3. Le CCRE souhaiterait proposer la tenue d'un vaste débat politique sur tous les éléments identifiés par la Commission. Il est important d'avoir une vision claire du rôle des services publics en Europe et dans les Etats membres. Les collectivités locales et régionales devraient être fortement impliquées dans ce débat.
4. Concernant l'approche européenne des services d'intérêt général, nous souhaitons souligner que le principe de subsidiarité et le droit à l'autonomie locale, garantis dans certains Etats membres par le droit constitutionnel, et dans de nombreux autres par la loi ou des pratiques de longue durée, doivent être pris en considération.
5. Dans ce contexte, nous souhaitons attirer l'attention sur l'article 6 (3) du Traité de l'UE, qui stipule que l'Union respecte les identités nationales des Etats membres, et nous estimons que cette reconnaissance est essentielle. Cette affirmation trouve un éclaircissement supplémentaire dans l'article I-5 de la Constitution européenne, qui souligne que l'autonomie régionale et locale représente un aspect primordial des identités nationales.
6. Comme nous l'avons déjà exprimé dans notre réponse au Livre vert sur les services d'intérêt général, nous pensons que la distinction entre Services d'Intérêt Economique Général (SIEG) et Services d'Intérêt Général (SIG) est essentielle, puisqu'elle détermine quels services entrent, ou n'entrent pas, dans le champ des règles du Traité européen relatifs à la concurrence.
7. Cette distinction entre SIG et SIEG n'est pas reflétée dans le Livre blanc, tandis que la Commission européenne faisait la distinction dans son Livre vert sur les SIG entre (1) les services d'intérêt économique général fournis par de grandes industries de réseau, (2) d'autres services d'intérêt économique général et (3) des services non-économiques et des services sans effet sur le commerce. Cette distinction reconnaît qu'il existe une différence majeure entre les différents types de services. Le Parlement européen, dans sa résolution du 14 janvier 2004 sur le Livre vert sur les SIG, a également jugé cette distinction appropriée et – en référence au principe de subsidiarité – considère la législation européenne non appropriée pour le troisième cas.
8. A ce sujet, nous remarquons que la Commission a l'intention de porter son attention sur les grandes industries de réseau qui ont une dimension clairement européenne. Nous pensons que cela renforce l'importance des distinctions mentionnées ci-dessus, et la nécessité

d'éviter des actions au niveau européen pour ce qui concerne les services purement locaux.

Sur le contenu du Livre blanc, le CCRE souhaiterait faire les commentaires suivants:

## **2. Une responsabilité partagée des pouvoirs publics dans l'Union**

### **2.1 Une composante essentielle du modèle européen**

9. Nous accueillons particulièrement favorablement la reconnaissance de ce que les Services d'Intérêt Général constituent l'un des piliers du modèle européen de société et de ce qu'ils restent essentiels pour la cohésion sociale et territoriale et pour la compétitivité de l'économie européenne.
10. Nous comprenons que la Commission européenne, conformément aux principes définis à l'Article 16 du Traité européen et à l'article 36 de la Charte des droits fondamentaux, ait un rôle spécifique à jouer du moment que les services d'intérêt économique général sont concernés.

### **2.3 Une responsabilité partagée entre l'Union et ses Etats membres**

11. Le CCRE partage l'avis de la Commission selon lequel il appartient essentiellement aux autorités compétentes sur le plan national, régional et local de définir, financer et contrôler les services d'intérêt général. Nous partageons également les commentaires que la Commission européenne a reçus sur le Livre vert, indiquant qu'il n'est pas nécessaire de conférer des pouvoirs supplémentaires à la Communauté dans le domaine des services d'intérêt général.
12. La Constitution européenne fournira une base juridique à la Commission européenne pour proposer une action communautaire portant sur les services d'intérêt économique général (Art. III-166). Une fois de plus, cela souligne la nécessité d'une distinction claire entre SIG et SIEG.
13. Etant donné que la Commission européenne elle-même ne reprend pas la distinction qu'elle avait fournie dans le Livre vert, nous supposons qu'elle définirait la plupart des services comme des services d'intérêt économique. Pour le CCRE, la jurisprudence récente de la CEJ a eu tendance à aller au-delà de ce que nous considérons un sens commun et une définition raisonnable du caractère "économique", avec un risque que de nombreux services purement locaux d'un caractère social, environnemental et culturel puissent tomber dans le cadre inapproprié du droit européen de la concurrence. C'est la raison pour laquelle nous pensons qu'il est urgent et nécessaire de clarifier la position actuelle entre les SIG et SIEG, et d'examiner la manière de rectifier la situation présente insatisfaisante.

14. Nous pensons également qu'il faut garder à l'esprit le principe de proportionnalité en abordant les SIG au niveau européen. Toute action européenne doit être proportionnée à l'objectif à atteindre, et ne doit pas dépasser ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs de l'Union.
15. Le CCRE prend note de la déclaration de la Commission européenne selon laquelle l'offre de services d'intérêt général peut être organisée en coopération avec le secteur privé ou peut être confiée à des entreprises privées ou publiques. Nous craignons cependant que la Commission, dans le débat futur sur l'offre de ces services, ne se concentre que sur le rôle des pouvoirs publics qui consiste à définir les obligations de service public, réglementer le marché et contrôler l'opérateur. Leur rôle en qualité de prestataire n'est pas reconnu dans le Livre blanc et n'est pas pris en considération dans la nouvelle argumentation.

### **3. Principes directeurs de l'approche de la Commission**

#### *3.1 Permettre aux pouvoirs publics d'être proches des citoyens*

16. En ce qui concerne les principes directeurs de l'approche de la Commission, le CCRE est d'accord avec la conclusion de la consultation: « les services d'intérêt général devraient être organisés et régulés aussi près que possible des citoyens et le principe de subsidiarité doit être rigoureusement respecté ».
17. Nous pensons généralement que ce n'est pas à l'UE d'intervenir dans la décision relative à la manière de fournir un service. Ces décisions devraient continuer à être prises au niveau local ou régional, là où les élus sont dans la meilleure position pour évaluer les qualités de chaque solution, au nom de et sur la base des informations fournies par leurs citoyens et électeurs.
18. La Commission devra par conséquent justifier pour chaque initiative individuelle qu'elle a tenu compte de cette considération. A nouveau, nous voulons faire référence à la nécessité de respecter l'autonomie locale et régionale, ainsi qu'aux principes de subsidiarité et de proportionnalité, comme stipulé dans les Traités européens et la Constitution.
19. Nous accueillons favorablement la déclaration selon laquelle la Commission a l'intention de se concentrer sur les grandes industries de réseau qui possèdent une dimension européenne évidente. Cette déclaration renforce l'avis du CCRE selon lequel il est nécessaire de faire une distinction claire entre les SIG et les SIEG. Les SIG au caractère purement local ne perturbent pas ou à peine le marché intérieur et ont par conséquent besoin d'être traités différemment de ceux qui sont en concurrence au niveau européen. Il semble par conséquent nécessaire de convenir d'un cadre européen qui établisse des règles spécifiques pour chacun de ces services.

### 3.2 Atteindre des objectifs de service public au sein de marchés ouverts et concurrentiels

20. Le Livre blanc loue les effets positifs de la libéralisation de certains services, qui, soutient-il, a entraîné une augmentation de leur efficacité, de leur caractère abordable et de leur qualité. Nous pensons toutefois qu'une évaluation en profondeur devrait être commissionnée sur base d'une perspective à moyen, voire même à long terme. Les expériences menées hors de l'Europe (par exemple aux Etats-Unis ou au Canada) pourraient être prises en considération afin d'avoir une meilleure idée des effets de la libéralisation. Le Parlement européen, dans sa résolution sur le Livre vert, propose de considérer « l'impact sur l'emploi, les besoins des usagers, la sécurité, l'environnement, et la cohésion sociale et territoriale, avant d'engager de nouvelles étapes de libéralisation ». Le CCRE soutient cette proposition.
21. Nous convenons que le droit communautaire a un impact sur les SIEG et que l'article 86, paragraphe 2, se rapporte aux cas qui sont exempts de l'application du droit européen de la concurrence. Des incertitudes demeurent néanmoins quant à ceux des SIEG fournis par les collectivités locales et régionales qui n'affectent pas les échanges commerciaux entre les Etats membres de manière significative et sont dès lors entièrement compatibles avec le droit européen de la concurrence.
22. En ce qui concerne les compensations de service public, les propositions de la Commission relatives au "Paquet Monti" apportent une base pratique (mais non conceptuelle) sur la manière de les traiter dans un avenir proche. Le CCRE a adopté une réponse séparée sur le texte de la Commission<sup>1</sup>. Nous pensons toutefois qu'un débat plus vaste s'avère nécessaire sur le thème important des services financés par le secteur public et nous souhaitons inviter la Commission à entamer un dialogue avec les pouvoirs publics concernés. Le CCRE et ses associations membres souhaitent s'engager dans une coopération constructive avec la Commission.
23. Les propositions de la Commission ne concernent que les cas où les critères de l'arrêt Altmark ne sont pas satisfaits ; tant que les critères de l'arrêt Altmark sont remplis, la compensation financière ne constitue pas une aide d'Etat et n'est par conséquent pas soumise à l'application des articles 87 et 88 du Traité. Toutefois, une incertitude juridique subsiste pour les pouvoirs publics sur l'interprétation de l'arrêt Altmark et son impact sur l'application des règles en matière de concurrence. Nous comprenons (même si ce n'est pas clairement mentionné dans le Livre blanc) que la Commission a l'intention de faire connaître son interprétation de la quatrième condition Altmark. Nous accueillons favorablement cette intention mais demandons instamment à la Commission de consulter les collectivités locales et régionales sur cette interprétation à un stade précoce, en vue de parvenir à une compréhension consensuelle sur ce thème essentiel.

---

<sup>1</sup> Réponse du CCRE sur le "Paquet Monti" relatif aux règles régissant les compensations pour les obligations de service public

### *Assurer la cohésion et l'accès universel*

24. Le principe d'universalité est généralement bien accepté; il nécessite toutefois une approche plus différenciée afin de faire la distinction entre les services qui sont essentiels, et par conséquent accessibles à tous les citoyens, et d'autres qui sont précisément destinés à des groupes spécifiques aux besoins spécifiques. Cette distinction mérite d'être examinée avec plus d'attention.
25. Le CCRE soutient la condition que tous les citoyens devraient avoir accès à des services de qualité et abordables. Nous mettons toutefois en doute le concept de services universels proposé par la Commission européenne comme étant toujours le moyen approprié pour garantir l'offre de SIG aux citoyens.
26. La Commission affirme que ce concept s'est transformé en un pilier essentiel et indispensable de la politique communautaire sur les SIEG. La Commission décrit ce concept dans son Livre vert, où il est cité en exemple pour les industries de réseau (par exemple les télécommunications, l'électricité et les services postaux). Des obligations ont été imposées aux industries en question afin de fournir un service défini à des conditions précises à chaque citoyen. Afin d'assurer la mise en œuvre, des régulateurs nationaux ont dû être mis en place, qui ont été confrontés à une tâche complexe et exigeante. Ce concept semble utile pour les grandes industries de réseau mais l'extension de son applicabilité à d'autres SIG doit encore être davantage examinée.

### *Garantir les droits des consommateurs et des usagers*

27. Afin de garantir la représentation et la participation des consommateurs et de garantir les droits des usagers dans la définition et l'évaluation des services, la Commission déclare qu'elle a besoin de régulateurs indépendants investis de pouvoirs et de devoirs clairement définis, qui devraient également englober des dispositions concernant la représentation et la participation des consommateurs. Même si nous comprenons qu'il est important de prendre en considération les droits des consommateurs et des usagers lors de la définition des services d'intérêt général, le CCRE aimerait faire référence à la responsabilité plus grande des pouvoirs publics, qui couvre aussi d'autres besoins, tels que les citoyens plus vulnérables qui n'expriment pas habituellement leur point de vue via des groupes d'intérêt de consommateurs et d'usagers, ou les aspects environnementaux et sociaux.

### *Suivre et évaluer le fonctionnement des services*

28. En ce qui concerne le suivi et l'évaluation du fonctionnement des services publics, un large éventail de mesures ont été introduites dans les collectivités locales et régionales ces dernières années. Les

demandes des citoyens, de même que les contraintes financières, ont mené à un processus continu de modernisation de l'administration publique au niveau local et régional. Il existe de nombreux exemples de participation des citoyens au processus de prise de décision au niveau local. Nous pensons par conséquent que les collectivités locales et régionales démontrent leur adaptabilité à l'évolution des besoins et circonstances.

#### *Respecter la diversité des services et des situations*

29. Nous sommes entièrement d'accord avec la déclaration de la Commission, selon laquelle il existe, au sein de l'Union européenne, des variations d'un SIG à l'autre et des différences entre les besoins et préférences des citoyens, en fonction de leurs situations économiques, sociales, géographiques ou culturelles. Nous soutenons la déclaration du Parlement européen dans sa résolution sur le Livre vert, selon laquelle "ils présentent des caractéristiques très différentes d'un Etat membre à l'autre."

#### *Accroître la transparence*

30. Nous sommes d'accord avec l'objectif de la Commission selon lequel la transparence est un facteur clé dans les politiques publiques relatives aux services d'intérêt général. La transparence est devenue un principe accepté et exercé par les pouvoirs publics. Les décisions sont discutées et prises lors des sessions publiques des organes législatifs respectifs où le contrôle public est assuré par les politiques et les médias.

#### *Assurer la sécurité juridique*

31. Le CCRE accueille favorablement l'intention de la Commission de mener une action permanente afin d'améliorer la sécurité juridique liée à l'application du droit communautaire, puisque la sécurité juridique est encore une exigence pour les collectivités locales. Nous sommes toutefois très inquiets que la Cour européenne de justice (CEJ) établisse une jurisprudence qui, à notre avis, ne prend pas suffisamment en compte le rôle et les tâches des collectivités locales et régionales.

32. Comme indiqué ci-dessus, il existe encore des domaines où le principe de sécurité juridique n'a pas été atteint même à un degré raisonnable – la distinction SIG / SIEG par exemple, et aussi la frontière aides d'Etat / compensation publique.

## **4. Nouvelles orientations pour une politique cohérente**

### **4.1 Respecter la diversité dans un cadre cohérent**

33. L'annonce par la Commission de procéder à un examen de la situation des services d'intérêt général et de présenter un rapport avant fin 2005 est d'un grand intérêt pour les collectivités locales et régionales. Le CCRE espère que celles-ci seront consultées lors de la phase préparatoire et aimerait, avec ses associations membres, apporter une contribution. Nous espérons également que le rapport sera publié et soumis à un débat, impliquant tous les acteurs concernés.
34. Nous prenons bonne note que la Commission a l'intention de réexaminer la question de la nécessité d'une directive cadre sur les SIG lors de l'entrée en vigueur de la Constitution européenne. D'ici là, il devrait y avoir un débat politique général et bien informé sur l'avenir des services publics au niveau européen. Il est essentiel d'avoir une vision claire du rôle des services publics dans la société européenne et au sein des Etats membres. Les collectivités locales et régionales devraient être fortement impliquées dans ce débat. Ceci ne devrait pas exclure la possibilité d'une action législative utile entretemps, par exemple pour clarifier la distinction entre les SIG et les SIEG.

#### **4.2 Clarifier et simplifier le cadre juridique relatif à la compensation des obligations de service public**

35. Ce chapitre concerne le "paquet Monti" et le CCRE a soumis une réponse séparée aux propositions de la Commission à ce sujet.
36. Dans cette réponse, nous avons à plusieurs reprises souligné la nécessité d'une distinction plus claire entre SIG et SIEG. Nous accueillons par conséquent avec prudence la déclaration selon laquelle la Commission fournira également « des éclaircissements supplémentaires sur la distinction entre les activités économiques et non économiques ». Nous demandons toutefois que la Commission entame un dialogue avec les collectivités locales et régionales sur cette question avant de publier ces éclaircissements unilatéralement.

#### **4.3 Fournir un cadre clair et transparent pour le choix des entreprises chargées d'un service d'intérêt général**

37. Le CCRE a répondu en détail au Livre vert sur les PPP. A la lumière de l'affaire "Stadt Halle", nous considérons toutefois que la législation actuelle n'est pas appropriée dans son application aux entreprises des collectivités locales et régionales dans lesquelles il existe un petit holding minoritaire du secteur privé. Comme nous l'avons avancé dans notre réponse au Livre vert, l'application de la règle « in-house (en régie) » (comme prévu dans l'affaire Teckal) devrait s'appliquer pareillement aux entreprises contrôlées au niveau local/régional et opérant uniquement au sein de leurs localités.

#### **4.4 Reconnaître pleinement l'intérêt général dans les services sociaux et de santé**

38. En ce qui concerne l'initiative annoncée, le CCRE y répondra au moment opportun, par exemple la Communication sur les services sociaux et de santé, l'évaluation sur les SIEG et l'évaluation du secteur de l'eau.
39. Néanmoins, notre point de départ est qu'une grande majorité des services sociaux et de santé publics fournis sur une base exempte de profit par les collectivités locales et régionales ne sont pas, ou au moins ne devraient pas en principe être, considérés comme des services d'intérêt économique général mais plutôt comme des services d'intérêt général.

## **Conclusion**

40. Le Livre blanc met utilement en avant un éventail de propositions pour traiter une série de questions importantes, et le CCRE accueille favorablement cette initiative. D'un autre côté, le Livre blanc ne pouvait pas fournir, et ne fournit pas, un cadre conceptuel et structuré clair pour des services publics et des services d'intérêt général à travers l'Europe, ni un tableau complet de ces services.
41. Nous souhaitons inviter les Etats membres et les institutions européennes à s'engager dans un débat politique bien plus rigoureux et vaste sur l'avenir des services publics. Ce débat ne devrait pas seulement porter sur les aspects économiques et concurrentiels des services en question, mais également sur leurs aspects sociaux et environnementaux de même que sur leur impact plus large sur la société.
42. Le CCRE et ses associations membres souhaitent contribuer à ce débat, qui devrait également garantir la participation des citoyens.