



N° 1010

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 juillet 2003

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE  
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

*sur le Livre vert de la Commission sur les services  
d'intérêt général,*

ET PRÉSENTÉ

PAR M. CHRISTIAN PHILIP,

Député.

---

(1) La composition de cette Délégation figure au verso de la présente page.

**Politiques communautaires.**

*La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Pierre Lequiller, président ; MM. Jean-Pierre Abelin, René André, Mme Elisabeth Guigou, M. Christian Philip, vice-présidents ; MM. François Guillaume, Jean-Claude Lefort secrétaires ; MM. Alfred Almont, François Calvet, Mme Anne-Marie Comparini, MM. Bernard Deflesselles, Michel Delebarre, Bernard Derosier, Nicolas Dupont-Aignan, Jacques Floch, Pierre Forgues, Mme Arlette Franco, MM. Daniel Garrigue, Michel Herbillon, Marc Laffineur, Jérôme Lambert, Edouard Landrain, Robert Lecou, Pierre Lellouche, Guy Lengagne, Louis-Joseph Manscour, Thierry Mariani, Philippe Martin, Jacques Myard, Christian Paul, Didier Quentin, André Schneider, Jean-Marie Sermier, Mme Irène Tharin, MM. René-Paul Victoria, Gérard Voisin.*

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>5</b>
<b>1) Une avancée significative.....</b>	<b>6</b>
<b>2) Un nécessaire rejet des idéologies .....</b>	<b>7</b>
<i>a) L'atténuation de la spécificité des « services publics à la française » .....</i>	<i>7</i>
<i>b) La prise en compte croissante des obligations de service public par l'Europe .....</i>	<i>9</i>
<b>I. UN BESOIN URGENT DE CLARIFICATIONS NECESSITANT DE NOUVELLES BASES JURIDIQUES.....</b>	<b>13</b>
<b>A. Mettre fin aux incertitudes.....</b>	<b>13</b>
<b>1) Un flou sémantique.....</b>	<b>13</b>
<b>2) Des situations juridiques incertaines .....</b>	<b>15</b>
a) La fragile distinction entre services marchands et non marchands.....	15
b) Le vide juridique en matière de services publics locaux .....	15
<b>B. Définir un dénominateur commun .....</b>	<b>17</b>
<b>1) Une application satisfaisante du principe de subsidiarité.....</b>	<b>18</b>
<b>2) Une promotion des services d'intérêt général dans les nouveaux Etats membres .....</b>	<b>19</b>

3) Un renforcement de la position européenne au sein de l'Organisation mondiale du commerce .....	19
4) Un autre prisme que la concurrence.....	20
C. Intervenir au niveau du Traité constitutionnel et par une directive-cadre.....	20
1) Au niveau du Traité instituant une Constitution pour l'Europe.....	21
2) Au niveau d'une directive-cadre .....	22
<b>II. UNE POSSIBILITÉ DE DÉFINIR LES PRINCIPES ET LES CONDITIONS PERMETTANT AUX SERVICES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL D'ACCOMPLIR LEURS MISSIONS .....</b>	<b>23</b>
A. Enumérer les obligations minimales .....	23
B. Garantir le financement .....	24
C. Organiser la régulation .....	26
D. Définir les conditions d'une évaluation pluraliste .....	27
E. Soutenir une politique de coopération décentralisée .....	29
<b>TRAVAUX DE LA DELEGATION .....</b>	<b>31</b>
<b>EXPOSE DES MOTIFS DE LA PROPOSITION DE CONCLUSIONS .....</b>	<b>33</b>
<b>CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION .....</b>	<b>35</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>37</b>
Annexe 1 : Récapitulatif des questions posées aux fins du débat par le Livre vert sur les services d'intérêt général.....	39
Annexe 2 : Auditions du rapporteur.....	43
Annexe 3 : Contributions écrites reçues par le rapporteur .....	45

Mesdames, Messieurs,

Le 21 mai 2003, la Commission européenne a publié le « Livre vert sur les services d'intérêt général ». Ce document, dont la mise en chantier avait été annoncée par le Président Romano Prodi en octobre 2002, propose d'engager une vaste consultation sur les quatre questions suivantes :

*« • la portée d'une éventuelle action communautaire mettant en œuvre le Traité dans le plein respect du principe de subsidiarité ;*

*• les principes susceptibles d'être inclus dans une éventuelle directive-cadre ou dans un autre instrument général sur les services d'intérêt général et la valeur ajoutée d'un tel instrument ;*

*• la définition de la bonne gouvernance en matière d'organisation, de réglementation, de financement et d'évaluation des services d'intérêt général afin d'améliorer la compétitivité de l'économie et de garantir un accès effectif et équitable de tous les individus à des services de qualité répondant à leurs besoins ;*

*• les mesures qui pourraient contribuer à accroître la sécurité juridique et permettre une coordination cohérente et harmonieuse entre l'objectif du maintien de services d'intérêt général de qualité et l'application rigoureuse des règles relatives à la concurrence et au marché intérieur. »*

Ce Livre vert ne vise donc pas à apporter des réponses – même si certaines préférences se dessinent en filigrane – mais à encadrer la réflexion, en posant à « toutes les parties intéressées » trente questions<sup>(1)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Voir l'annexe 1.

### 1) Une avancée significative

Cette approche pourrait d'abord être perçue comme une manœuvre dilatoire de la Commission européenne, visant à repousser, une fois encore, le dépôt d'une proposition de directive-cadre.

Il convient de rappeler que les conclusions du Conseil européen de Barcelone, des 15 et 16 mars 2002, avaient explicitement envisagé de « *préciser, dans une proposition de directive-cadre, les principes relatifs aux services d'intérêt économique général qui sous-tendent l'article 16 du Traité dans le respect des spécificités des différents secteurs concernés et compte tenu des dispositions de l'article 86 du Traité* ».

Peu de temps après, en juillet 2002, le Comité économique et social européen avait également demandé, dans un avis exploratoire, une directive-cadre pour consolider les principes relatifs aux services économiques d'intérêt général et doter les Etats membres de la flexibilité nécessaire en la matière.

Néanmoins, la publication d'un « Livre vert », sur un sujet qui jusqu'à présent n'avait donné lieu qu'à de simples « communications » de la Commission, constitue une avancée significative.

Elle traduit une conscience de la nécessité de poursuivre la construction européenne en s'appuyant, à la fois, sur un marché dynamique et sur des services d'intérêt général efficaces. A cet égard, la lettre tripartite, signée par MM. Jacques Chirac, Tony Blair et Gerhard Schröder, le 5 février 2003, avait clairement montré que, pour les principaux responsables européens, l'amélioration de la compétitivité de l'Europe repose aussi bien sur les entreprises privées que sur les services d'intérêt économique général.

Le débat étant lancé, il appartient à la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne d'y participer<sup>(2)</sup>,

---

<sup>(2)</sup> On regrettera que la Commission ait fixé au 15 septembre 2003 la date butoir pour l'envoi des commentaires sur ce « Livre vert ». Une date aussi rapprochée de la

tout en rappelant ses contributions antérieures sur ce sujet, en particulier les deux rapports d'information de MM. Franck Borotra<sup>(3)</sup> et Gérard Fuchs<sup>(4)</sup>.

Au préalable, il importe de souligner que la conception française du service public et l'approche des institutions communautaires à l'égard des services d'intérêt général ne doivent pas être opposées et perçues comme inconciliables.

## **2) Un nécessaire rejet des idéologies**

Pendant longtemps, les approches française et communautaire du service public ont pu être qualifiées d'« idéologiques »<sup>(5)</sup>. A une vision juridique et étatique répondrait une perception économique et libérale.

Cet antagonisme est aujourd'hui largement dépassé, en tout cas fortement atténué. Les autorités françaises n'ont pas la prétention d'imposer les « services publics à la française » à l'ensemble de l'Union européenne et la position de défiance des institutions communautaires a sensiblement évolué ces dernières années.

### ***a) L'atténuation de la spécificité des « services publics à la française »***

La notion de service public revêt, dans notre pays, une forte charge symbolique :

- le droit administratif s'est structuré autour de cette notion et a longtemps consolidé une vision organique associant service public et gestion publique ;

---

publication de ce document et englobant la période estivale ne facilite pas la tenue d'une large consultation et ne tient guère compte de l'organisation du travail des Parlements nationaux.

<sup>(3)</sup> Rapport d'information n° 2260, déposé le 6 octobre 1995, « *Faut-il défendre le service public ?* ».

<sup>(4)</sup> Rapport d'information n° 3141, déposé le 14 juin 2001, « *Les services d'intérêt général : un pilier de la citoyenneté européenne* ».

<sup>(5)</sup> Sur ce point, voir Nicole Belloubet-Frier, « *Les différentes conceptions du service public dans les pays de l'Union européenne* », dans « *L'avenir des missions de service public en Europe* », Presses universitaires de Limoges, 1998.

- le service public incarne l'idée de solidarité et est perçu comme un facteur déterminant de la cohésion sociale et de la politique d'aménagement du territoire ;

- le fonctionnement des services publics français donne globalement satisfaction aux usagers, malgré les discontinuités liées à des grèves toujours trop nombreuses et à une législation ne comportant pas un service minimum.

Chacun admettra facilement que l'organisation des services publics peut varier selon les traditions culturelles, l'histoire et les conditions géographiques de chaque Etat membre. On peut noter que, dans l'enquête Eurobaromètre diffusée le 28 janvier 2003 sur les industries de réseau prestataires de services d'intérêt général, il ressort que 81 % des utilisateurs européens se déclarent satisfaits du niveau de qualité des services<sup>(6)</sup>. Les degrés de satisfaction les plus élevés ont été enregistrés au Luxembourg, au Danemark et ... au Royaume-Uni. Le modèle français n'est donc pas le seul envisageable.

Il convient d'ajouter que ce « modèle » a subi des évolutions importantes ces dernières années, traduisant une « mutation communautaire »<sup>(7)</sup> : ouverture à la concurrence de nombreuses industries de réseau (télécommunications, poste, transports...), création d'autorités régulatrices, transparence du choix du délégataire (grâce à la loi dite « Sapin » du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique) et place grandissante des opérateurs privés<sup>(8)</sup>.

Parallèlement, les institutions communautaires ont été conduites à ne plus s'en tenir aux seules règles du marché et à prendre en considération le rôle essentiel des services d'intérêt général.

---

<sup>(6)</sup> Cette moyenne dissimule néanmoins des degrés de satisfaction beaucoup plus faibles s'agissant des transports urbains (59 %) et des transports interurbains (52 %).

<sup>(7)</sup> Jean-François Lachaume, « *Service public, service d'intérêt économique général, service universel : une mutation communautaire ?* », dans « *L'avenir des missions de service public en Europe* », Presses universitaires de Limoges, 1998.

<sup>(8)</sup> A cet égard, il importe de signaler que le Premier ministre, M. Jean-Pierre Raffarin, a réaffirmé devant l'Assemblée nationale, le 2 juillet 2003, la volonté du Gouvernement d'ouvrir le capital d'Electricité de France et de Gaz de France.



***b) La prise en compte croissante des obligations de service public par l'Europe***

Cette évolution peut être observée dans les textes institutionnels, les actes dérivés et dans la jurisprudence communautaire :

**- La reconnaissance du service public par les textes institutionnels :**

Le droit communautaire initial ignore presque totalement la notion de service public. La seule mention qui en est faite se trouve dans l'article 73 (ex-article 77) du Traité instituant la Communauté européenne, relatif aux transports. Mais le terme de service public n'est pas utilisé et le Traité préfère se référer aux « services d'intérêt économique général », visés par l'article 86, paragraphe 2 (ex-article 90, paragraphe 2) aux termes duquel : « *les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (...) sont soumises aux règles du (...) 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* ».

Ainsi, à l'origine, le service public que l'on peut deviner derrière la formulation de services d'intérêt économique général « *est coïncé, au propre comme au figuré, entre deux réaffirmations du principe concurrentiel* »<sup>(9)</sup>.

Sous la pression de certains Etats membres, en particulier de la France, la Commission européenne a été cependant amenée progressivement à revaloriser le rôle des services d'intérêt économique général. La fourniture de ces derniers « *n'est plus simplement considérée comme un élément qui peut justifier une exception aux règles du Traité. Elle est devenue obligatoire pour la Communauté et ses Etats membres, chacun dans les limites de ses compétences, et est même perçue comme un des principes et objectifs de base du Traité* »<sup>(10)</sup>.

---

<sup>(9)</sup> Réjanne Hugouenq et Bruno Ventelou, « *Les services publics français à l'heure de l'intégration européenne* », Revue de l'OFCE n° 80, janvier 2002.

<sup>(10)</sup> Koen Lenaerts, « *Les services d'intérêt économique général et le droit communautaire* », Rapport public 2002 du Conseil d'Etat.

Une première communication sur les services d'intérêt général en Europe, en date du 26 septembre 1996, amène la Commission à admettre leur légitimité.

Surtout, le Traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997, introduit un article 16, qui reconnaît la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union.

Le point 19 des conclusions du Conseil européen qui s'est tenu à Lisbonne les 23 et 24 mars 2000, a invité la Commission à mettre à jour sa communication de 1996. Dès le 20 septembre 2000, la Commission européenne présentait une nouvelle communication. Actualisant la précédente, elle ne comporte pas d'avancées juridiques<sup>(11)</sup>.

Finalement, le « Livre vert », publié le 21 mai 2003, constate que les « *services d'intérêt général font partie des valeurs partagées par toutes les sociétés européennes et constituent un élément essentiel du modèle de société européen* ».

#### **- La référence au service public dans les actes dérivés :**

La Commission a abandonné son hostilité dogmatique à l'égard des services publics et cela se traduit dans la rédaction des plus récentes directives de libéralisation.

Ainsi la directive électricité de 1996 et la directive gaz de 1998, même si elles font référence dès l'abord aux règles du Traité en matière de concurrence (l'article 86), constituent une avancée significative : il est fait mention explicitement du service public et pas simplement du « service universel » ou du « service d'intérêt économique général ». Les nouvelles directives modifiant les deux textes précités, qui viennent d'être adoptées définitivement en juin dernier, prévoient un renforcement des objectifs de service public. Le commissaire européen en charge de l'énergie, Mme Loyola de Palacio, a même pu affirmer que ces dispositions « *sont celles qui, jusqu'à ce jour, prennent le plus en compte la dimension du service public dans un acte législatif communautaire* ».

---

<sup>(11)</sup> Voir le rapport d'information du Sénat de M. Hubert Haenel, « *Vers des services publics* » à l'européenne », n° 82 (2000-2001).

**- Une protection accrue dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes :**

La reconnaissance des services publics par la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) a précédé l'évolution de la Commission.

Dans l'arrêt « Corbeau » du 19 mai 1993, qui concerne la Régie des postes belges, la Cour a admis que l'article 90 du Traité *« permet aux Etats membres de conférer à des entreprises, qu'ils chargent de la gestion des services d'intérêt économique général, des droits exclusifs qui peuvent faire obstacle à l'application des règles du Traité sur la concurrence, dans la mesure où des restrictions à la concurrence, voire une exclusion de toute concurrence, de la part d'autres opérateurs économiques, sont nécessaires pour assurer l'accomplissement de la mission particulière qui a été impartie aux entreprises titulaires des droits exclusifs »*.

Dans l'arrêt « Commune d'Almelo » du 27 avril 1994, qui concerne une entreprise néerlandaise de distribution d'électricité, la Cour a confirmé que *« des restrictions à la concurrence de la part d'autres opérateurs économiques doivent être admises, dans la mesure où elles s'avèrent nécessaires pour permettre à l'entreprise investie d'une telle mission d'intérêt général d'accomplir celle-ci. A cet égard, il faut tenir compte des conditions économiques dans lesquelles est placée l'entreprise, notamment des coûts qu'elle doit supporter et des réglementations, particulièrement en matière d'environnement, auxquelles elle est soumise »*.

La mission d'intérêt général représentant un surcoût, la CJCE a également admis que ce dernier peut être compensé par un financement direct (subvention) ou indirect (avantage fiscal) de la part des autorités publiques. Comme cela sera indiqué, ci-après, la jurisprudence relative à la nature d'un tel financement n'est sans doute pas encore définitivement fixée.

\*  
\* \*

La conciliation des conceptions françaises et communautaires est largement amorcée. Il reste à parachever cette tendance grâce à l'adoption d'une base juridique mettant fin aux incertitudes de divers ordres subsistant et précisant les principes ainsi que les règles de fonctionnement des services publics.

## **I. UN BESOIN URGENT DE CLARIFICATIONS NECESSITANT DE NOUVELLES BASES JURIDIQUES**

### **[Observations sur les questions 1 à 8 et 29 du Livre vert]**

Le Livre vert dresse un tableau exhaustif de la conception communautaire des services d'intérêt général. Toutefois, il ne permet pas de clarifier les incertitudes découlant de cette approche.

#### **A. Mettre fin aux incertitudes**

L'approfondissement du cadre juridique existant permettrait de préciser les concepts et les conditions d'intervention des différents opérateurs.

##### *1) Un flou sémantique*

Alors que la théorie juridique française se réfère de façon constante à la notion de « service public », il a déjà été indiqué que cette notion est rarement utilisée au niveau communautaire, si ce n'est à l'article 77 du Traité instituant la Communauté européenne et dans les directives visant à ouvrir à la concurrence les marchés de l'électricité et du gaz.

De manière symptomatique, la Commission se refuse à utiliser l'expression de « service public » dans le Livre vert, en la jugeant « moins précise » que les termes « services d'intérêt général » et « services d'intérêt économique général ». Le droit communautaire retient également, dans certains cas, la notion de « service universel ».

Si l'expression « services d'intérêt économique général » est bien utilisée aux articles 16 et 86 du Traité précité, elle n'est pas pour autant définie. La Commission considère qu'elle se réfère aux

services de nature économique que les Etats membres ou la Communauté soumettent à des obligations spécifiques de service public<sup>(12)</sup> en vertu d'un critère d'intérêt général. Elle couvrirait donc plus particulièrement certains services fournis par les grandes industries de réseau et correspondrait globalement au service public industriel et commercial du droit national.

De la notion précédente est née celle de « services d'intérêt général ». Couvrant les activités marchandes et non marchandes, elle semble être la plus proche de celle de « service public », mais elle ne figure pas dans les textes institutionnels communautaires.

La Commission a, enfin, cherché à développer l'usage d'un concept d'origine anglo-saxonne, qui est le « service universel ». Selon le Livre vert *« la notion de service universel porte sur un ensemble d'exigences d'intérêt général dont l'objectif est de veiller à ce que certains services soient mis à la disposition de tous les consommateurs et utilisateurs sur la totalité du territoire d'un Etat membre, indépendamment de leur position géographique, au niveau de qualité spécifié et, compte tenu de circonstances nationales particulières, à un prix abordable »*. Cette notion, principalement utilisée dans les secteurs des télécommunications et de la poste, a parfois été perçue comme un service public minimal.

La multiplicité des concepts employés nuit manifestement à la bonne compréhension des intervenants et à la bonne application du droit communautaire. A l'occasion de la préparation d'un rapport d'information sur l'état de transposition des directives européennes<sup>(13)</sup>, le rapporteur s'est ainsi vu répondre par les départements ministériels concernés que le retard enregistré par la France dans la transposition de la directive 2000/52/CE du 26 juillet 2000 sur les relations financières entre les Etats membres et les entreprises publiques s'expliquait, en grande partie, par la difficulté de traduire en droit national la notion de service d'intérêt économique général.

Il importe donc de stabiliser les notions utilisées pour éviter la cacophonie.

---

<sup>(12)</sup> Il est assez piquant de noter que la Commission définit la notion de service d'intérêt économique général en s'appuyant sur celle de service public, pourtant jugée peu précise.

<sup>(13)</sup> Rapport d'information n° 1009, déposé le 9 juillet 2003.

## 2) *Des situations juridiques incertaines*

Au-delà des problèmes de vocabulaire, l'approche communautaire actuelle fragilise la situation de nombreux opérateurs de service public, notamment ceux intervenant dans les secteurs non marchands ou exerçant leurs activités au niveau local.

### *a) La fragile distinction entre services marchands et non marchands*

Les services d'intérêt général de nature non économique ne sont pas régis par des règles communautaires spécifiques et ne sont pas non plus couverts par les règles relatives au marché intérieur, à la concurrence et aux aides d'Etat.

Il est généralement admis que les activités ressortissant des prérogatives de puissance publique ou qui revêtent un caractère exclusivement social constituent des services de nature non économique. La jurisprudence de la CJCE a ainsi pu classer dans cette catégorie les services anti-pollution du domaine maritime et les systèmes obligatoires de protection sociale ou de scolarisation.

Toutefois, le Livre vert admet que la distinction entre activités économiques et non économiques est dynamique et en évolution constante. Cela revient à soumettre le régime juridique de nombreux gestionnaires de services publics à un éventuel revirement de jurisprudence de la CJCE.

A cet égard, on ne peut que s'inquiéter de l'ambiguïté d'une observation figurant dans l'annexe du Livre vert (page 59) semblant remettre en cause le caractère non économique des systèmes de sécurité sociale. Il est, en effet, indiqué : « *On pourrait toutefois examiner s'il y a lieu de préciser les critères et les conséquences du financement solidaire des régimes de sécurité sociale au niveau communautaire* ».

### *b) Le vide juridique en matière de services publics locaux*

La Commission n'a retenu, jusqu'à présent, qu'une approche sectorielle, conduisant à établir un cadre spécifique pour chacune des industries de réseau ayant fait l'objet d'une ouverture graduelle

des marchés ces dernières années. Ce « pointillisme » peut donner l'illusion d'une œuvre achevée, fixant de façon globalement satisfaisante le régime communautaire des services d'intérêt général. Mais à y regarder de plus près, il apparaît vite que cette approche comporte de nombreuses lacunes.

Tout d'abord, le niveau des obligations de service public varie d'une directive sectorielle à l'autre. Il a déjà été indiqué, par exemple, que la Commission elle-même a reconnu que les dernières directives intervenues dans les domaines de l'électricité et du gaz étaient celles qui prenaient le plus en compte les obligations de service public. Il ne s'agit pas de préconiser un schéma unique pour l'ensemble des industries de réseau (imposer le principe d'universalité en matière de gaz n'aurait guère de sens). En revanche, une plus grande cohérence entre les directives concernées pourrait être établie. En tout état de cause, il serait souhaitable de définir un cadre commun pour les futures renégociations des directives en vigueur.

Surtout, l'approche sectorielle prive de toute sécurité juridique les services d'intérêt général pris en charge au plan régional et local. Ces services sont généralement soumis aux règles relatives au marché intérieur, à la concurrence et aux aides d'Etat. Mais aucune réglementation ne vient définir leurs missions ou obligations de service public, ou garantir la pérennité de leurs interventions.

Or, ces différents métiers ont en commun un mode d'intervention spécifique sur le marché, qui ne peut être pleinement pris en compte par les seules règles de la mise en concurrence : autorité publique composée d'élus dotés d'une légitimité démocratique, activité centrée sur le développement d'un territoire, proximité, décalage fréquent de moyens entre les collectivités territoriales et les grands opérateurs susceptibles de leur proposer leurs services...

A cet égard, il conviendrait de réaffirmer le principe de libre administration des collectivités territoriales. La conséquence directe de ce principe est que les collectivités territoriales puissent choisir entre différents modes pour l'exécution des compétences qui leur sont reconnues (gestion directe, ou par une entreprise publique, mixte ou privée), ce qui n'exclut nullement des procédures de transparence et de mise en concurrence.



La situation actuelle peut aboutir à des remises en cause difficilement acceptables, comme l'illustre l'« affaire du jugement de Magdebourg » (autrement appelée l'« affaire Altmark ») actuellement pendante devant la CJCE, dont l'issue est susceptible de bouleverser l'organisation des transports publics locaux en Allemagne.

De la même façon, la proposition de règlement relatif à l'action des Etats membres en matière d'exigences de service public et à l'attribution de contrats de service public dans le domaine des transports de voyageurs par chemin de fer, par route et par voie navigable<sup>(14)</sup> pourrait rendre impossible le recours quasi discrétionnaire à la gestion sous forme de régie dont disposent aujourd'hui les collectivités locales françaises.

La publication attendue, au second semestre 2003, d'un autre Livre vert sur les marchés publics et les partenariats publics-privés ne saurait suffire à apporter les garanties minimales nécessaires aux collectivités territoriales et à leurs opérateurs.

Enfin, comme l'a d'ailleurs souhaité le Comité économique et social européen, dans son avis de juillet 2002, il serait nécessaire de disposer d'un cadre juridique global sur les services d'intérêt général, applicable notamment aux services publics de radiodiffusion, et de façon plus générale, à l'ensemble des services liés au secteur culturel.

## **B. Définir un dénominateur commun**

Lors d'une audition organisée par le rapporteur, M. Yves-Thibault de Silguy, ancien Commissaire européen chargé des affaires économiques, monétaires et financières, et actuel directeur général du groupe Suez, a mis en doute l'utilité d'une directive-cadre, en estimant qu'elle ne pourrait avoir qu'une valeur symbolique et se limiterait à la définition d'un « plus petit dénominateur commun », compte tenu de la diversité des approches constatées dans les différents Etats membres.

---

<sup>(14)</sup> COM (2000) 7 final et, pour la proposition modifiée, COM (2002) 107 final.

Dans une contribution écrite transmise au rapporteur, le Mouvement des entreprises de France (MEDEF) se déclare également défavorable à l'élaboration d'une directive-cadre, craignant qu'elle ne constitue un frein au processus d'ouverture des services d'intérêt général à la concurrence, et qu'elle ait pour objet essentiel la pérennisation des aides accordées à ces services. Le MEDEF souligne, par ailleurs, l'exemplarité du modèle français de gestion par la délégation de service public.

A ces diverses objections, on peut répondre qu'une directive-cadre aurait pour objet de formaliser les conceptions communes dans le domaine des services d'intérêt général, dont on a déjà signalé, en introduction, qu'elles étaient susceptibles d'être nombreuses, puisque les deux approches censées s'opposer - le « service public à la française » et la conception communautaire - se sont sensiblement rapprochées dans les faits. Dès lors, une directive-cadre ne pourrait être conçue, ni comme un instrument visant à soustraire aux règles de la concurrence les activités d'intérêt général gérées par les collectivités publiques, ni comme un moyen de pérenniser des aides excédant la compensation des charges de service public. Quant à l'exemplarité de la gestion par le mode de la délégation de service public, l'expérience du rapporteur dans le domaine des transports urbains lui permet d'observer qu'elle ne constitue pas une garantie de l'effectivité de la concurrence, puisque de nombreux appels d'offres ne reçoivent qu'une seule réponse.

La définition de principes communs, applicables à l'ensemble des domaines couverts par les services d'intérêt général, conduirait à appliquer le principe de subsidiarité dans de bonnes conditions, contribuerait à la promotion de ces services dans les futurs Etats membres, renforcerait la position de l'Union européenne dans le cadre des négociations au sein de l'Organisation mondiale du commerce, et - surtout - fournirait une base juridique n'ayant pas pour seul objet le développement de la concurrence sur les marchés.

### ***1) Une application satisfaisante du principe de subsidiarité***

Comme le souligne le Livre vert, « *il appartient essentiellement aux autorités compétentes nationales, régionales et*

*locales de définir, organiser, financer et contrôler les services d'intérêt général ».*

Parallèlement, les règles de la concurrence sont communes à l'ensemble du marché et s'appliquent, en droit et en fait, aux services d'intérêt général.

Dès lors, pour que le principe de subsidiarité puisse s'appliquer dans de bonnes conditions pour la définition, par chaque autorité compétente, des missions de service public, il faut édicter des règles communes et une conception européenne des services d'intérêt général.

Ce socle juridique donnerait, en outre, aux citoyens européens la possibilité de faire valoir leur droit à l'accès aux services d'intérêt général.

## ***2) Une promotion des services d'intérêt général dans les nouveaux Etats membres***

Compte tenu de leur niveau de développement économique, de leurs capacités de financement et de leur histoire récente, les pays d'Europe centrale et orientale disposent, dans la plupart des cas, de services publics moins efficaces que ceux des autres Etats membres.

La détermination des valeurs communes à l'Union européenne en ce domaine leur rendrait plus aisée l'édification de ce qui constitue une part essentielle du tissu économique et social et un instrument fondamental de la croissance.

## ***3) Un renforcement de la position européenne au sein de l'Organisation mondiale du commerce***

La Communauté et ses Etats membres sont parties à l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), aux termes duquel les membres de l'OMC se sont engagés à ouvrir à la concurrence étrangère des secteurs de services spécifiques.

L'Union européenne a déposé, il y a quelques semaines, son offre de négociation, visant à ouvrir quelques secteurs, afin

d'obtenir, par réciprocité, des conditions équivalentes sur les marchés étrangers (notamment dans les domaines de l'eau ou des télécommunications, où l'Union dispose de capacités remarquables).

La négociation sur les services ne peut être menée de façon satisfaisante sans avoir une idée claire de la notion de services d'intérêt général et de ses implications. Une base juridique communautaire formelle faciliterait donc la tâche des négociateurs, ainsi que la diffusion dans le monde d'une certaine vision du service public.

#### *4) Un autre prisme que la concurrence*

Par la combinaison de ses articles 16 et 86, le Traité instituant la Communauté européenne reconnaît le rôle des services d'intérêt économique général dans l'Union, mais les conçoit comme une dérogation au droit de la concurrence. Ainsi la concurrence demeure la règle, tandis que les services d'intérêt général sont l'exception.

Or, compte tenu de la place dévolue aux services d'intérêt général dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, il appartient au droit communautaire de mieux refléter l'équilibre qui doit prévaloir entre l'application des règles de concurrence et le rôle des services d'intérêt général dans la cohésion sociale et territoriale de l'Union.

A ce titre, il importe de disposer d'une base juridique spécifique à ces services.

### **C. Intervenir au niveau du Traité constitutionnel et par une directive-cadre**

Cette base juridique devrait évidemment figurer dans le projet de Traité instituant une Constitution pour l'Europe. Elle pourrait ensuite être précisée par un acte de droit dérivé.

### **1) *Au niveau du Traité instituant une Constitution pour l'Europe***

La France et la Belgique ont soutenu que les services d'intérêt général devraient être mentionnés à l'article 3 de la première partie de la Constitution, définissant les objectifs de l'Union.

Cette proposition n'a pas pu faire l'objet d'un consensus, mais il a été convenu que cette question serait examinée dans la troisième partie du Traité, relative aux politiques communes ; plus particulièrement au niveau de l'article III-3, correspondant aux dispositions de l'ex-article 16 résultant du Traité d'Amsterdam.

A l'occasion de la réunion de la Convention européenne du 4 juillet 2003, le Président Pierre Lequiller et le Gouvernement français, par l'intermédiaire de M. Dominique de Villepin, ont soumis deux amendements en ce sens.

Enfin, le projet élaboré par la Convention dispose que : *« sans préjudice des [articles III-52, III-53 et III-131 (ex 73, 86 et 87)] et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général en tant que services auxquels tous dans l'Union attribuent une valeur ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de sa cohésion sociale et territoriale, l'Union et ses Etats membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application de la Constitution, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions, notamment économiques et financières, qui leur permettent d'accomplir leurs missions. La loi européenne définit ces principes et ces conditions ».*

On peut regretter que le Traité persiste à ne viser que les services de nature économique. Toutefois, en se référant expressément à une loi européenne, cette rédaction offre une base juridique pour l'intervention d'une disposition de droit dérivé sur les services d'intérêt général.

Une certaine imprécision est introduite, néanmoins, par la formulation retenue par la Convention. La « loi européenne » est l'instrument juridique destiné à se substituer, lorsque le Traité constitutionnel entrera en vigueur, aux actuels règlements européens, c'est-à-dire des actes obligatoires dans tous leurs

éléments et directement applicables dans tout Etat membre. Or, comme cela a déjà été souligné, la définition et l'organisation des services d'intérêt général relèvent, en vertu du principe de subsidiarité, des autorités nationales et locales. C'est pourquoi il aurait été préférable de faire référence à une loi-cadre européenne, catégorie juridique, amenée à remplacer les actuelles directives, qui laisse aux Etats membres le choix de la forme et des moyens pour atteindre les objectifs fixés et qui est manifestement l'instrument le mieux adapté dans un domaine régi par le principe de subsidiarité.

## 2) *Au niveau d'une directive-cadre*

Comme l'article III-3 du nouveau Traité constitutionnel l'y invite, la Commission européenne devrait prendre, avant l'entrée en vigueur de ce Traité, l'initiative d'une proposition de directive-cadre définissant les principes et les conditions permettant aux services d'intérêt économique général d'accomplir leurs missions.

Il est important de signaler que la rédaction du Traité renvoie expressément aux conditions « notamment économiques et financières ». Ce membre de phrase ne figurait pas dans l'ex-article 16 et incite donc à fixer un cadre juridique garantissant les conditions de financement des services concernés.

En tout état de cause, il convient de noter qu'une directive-cadre ne sera pas exclusive de directives sectorielles, adaptant le régime général aux spécificités de chaque service.

## **II. UNE POSSIBILITE DE DEFINIR LES PRINCIPES ET LES CONDITIONS PERMETTANT AUX SERVICES D'INTERET GENERAL D'ACCOMPLIR LEURS MISSIONS**

La question de la nécessité d'un acte de droit dérivé étant désormais tranchée - ou presque - par les dispositions de l'article III-3 du projet de Traité instituant une Constitution pour l'Europe, appelant à l'adoption d'une loi européenne, il convient, à présent, d'examiner ce que pourrait être le contenu de ce texte, visant à définir les « principes » et « conditions » de fonctionnement des services d'intérêt général.

Une directive-cadre intervenant avant l'entrée en vigueur du Traité constitutionnel devrait énumérer les obligations minimales des personnes (publiques ou privées) en charge de services d'intérêt général, garantir le financement de ces services, organiser leur régulation, définir les conditions d'une évaluation pluraliste et soutenir une politique de coopération décentralisée.

La majeure partie des éléments développés ci-après ont déjà été avancés par la France dans un « memorandum sur les services d'intérêt économique général » de juillet 2001.

### **A. Enumérer les obligations minimales**

#### **[Observations sur les questions 9 à 19 du Livre vert]**

Ces obligations pourraient être les suivantes :

– égalité d'accès pour les usagers, en termes à la fois économique (prix abordables définis par les Etats membres et, dans certains domaines, gratuité possible), social (interdiction de discriminations fondées sur le statut social ou personnel) et territorial (égalité entre zones géographiques) ;

– universalité destinée à assurer une couverture territoriale complète (ce principe ne doit être mis en œuvre qu'en tenant compte de la substituabilité entre les services, ce qui l'exclut, par exemple, dans le domaine du gaz naturel) ;

– continuité, imposant une fourniture permanente ou régulière du service (excluant toute interruption non prévue par la réglementation) ;

– qualité ;

– sécurité et santé des usagers, dans le respect des principes de prévention et de précaution ;

– adaptabilité, en fonction des besoins des utilisateurs et de l'environnement économique et social ;

– qualification des personnels ;

– transparence en matière de fonctionnement et de financement ;

– garanties en termes de recours (procédures de réclamation et de recours pour les utilisateurs).

## **B. Garantir le financement**

### **[Observations sur les questions 21 à 24 du Livre vert]**

La Commission européenne a longtemps considéré que les soutiens financiers octroyés par les Etats membres aux gestionnaires des services d'intérêt économique général ne constituaient pas des aides d'Etat au sens de l'article 87, paragraphe 1, du Traité, quand ces soutiens ne faisaient que compenser des charges supplémentaires imposées par les Etats pour des raisons de service public. Dès lors, ces financements n'étaient pas soumis à l'obligation de notification préalable à la Commission.



Mais, par deux arrêts successifs du 25 mars 1998<sup>(15)</sup> et du 22 juin 2000<sup>(16)</sup>, le juge communautaire a remis en cause cette interprétation, fragilisant l'exercice des missions d'intérêt général.

Un revirement de jurisprudence est intervenu quelques mois plus tard avec l'arrêt « Ferring » de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) du 22 novembre 2001, considérant qu'un financement ne doit pas être déclaré comme une aide d'Etat (soumise à notification) si, d'une part, il est lié à l'accomplissement d'une mission de service public et si, d'autre part, il procure aux entreprises bénéficiaires un avantage qui n'est pas supérieur aux coûts liés aux servitudes de service public.

Néanmoins, cette jurisprudence pourrait également être remise en question, puisque deux affaires devraient être jugées prochainement :

– l'affaire du jugement de Magdebourg (ou « Altmark »), évoquée précédemment, dans laquelle l'avocat général a proposé de revenir à la jurisprudence « FFSA »<sup>(17)</sup> ;

– l'affaire « GEMO SA », où l'avocat général a proposé d'établir une distinction entre les cas où le financement étatique a un lien direct et manifeste avec les obligations d'intérêt général (ce qui exclurait la qualification d'aide d'Etat), et les cas où le financement étatique n'apparaît pas comme la stricte contrepartie des obligations d'intérêt général (et serait donc soumis à la procédure de notification).

Ces incertitudes juridiques ont conduit la Commission européenne à repousser la publication d'un rapport concernant les lignes directrices relatives aux aides d'Etat liées aux services d'intérêt économique général<sup>(18)</sup>, rapport répondant à une demande du Conseil européen de Barcelone de mars 2002. Dans ces conditions, ces lignes directrices pourraient désormais figurer dans la directive-cadre, afin de définir notamment la notion de stricte compensation des obligations d'intérêt général.

---

<sup>(15)</sup> Tribunal de première instance des Communautés, arrêt « FFSA ».

<sup>(16)</sup> Cour de justice des Communautés européennes, arrêt « CELF »

<sup>(17)</sup> Le jugement de la CJCE devrait intervenir le 24 juillet 2003.

<sup>(18)</sup> Voir le document COM(2002) 280 final du 5 juin 2002.

Quelle que soit la position finalement retenue par la CJCE, il ne peut être raisonnablement envisagé de maintenir les opérateurs face aux aléas des revirements de jurisprudence. En outre, compte tenu de la lourdeur et des délais inhérents à la procédure de notification d'une aide d'Etat, il importe d'en exclure les financements des services d'intérêt économique général. Comme l'a indiqué l'avocat général lui-même dans l'affaire Altmark, la Commission pourrait adopter un « règlement d'exception »<sup>(19)</sup> sur la base de l'article 89 du Traité<sup>(20)</sup>.

### **C. Organiser la régulation**

#### **[Observations sur les questions 4 et 20 du Livre vert]**

La régulation des services d'intérêt économique général comporte les deux dimensions suivantes :

– la garantie du bon fonctionnement concurrentiel du marché, notamment lorsqu'un accès non discriminatoire à une infrastructure essentielle doit être assuré ;

– le contrôle du bon accomplissement des missions d'intérêt général par les opérateurs qui en sont chargés et la prise en compte des préoccupations de long terme (comme la sécurité d'approvisionnement dans le secteur énergétique).

La régulation peut mettre en jeu les niveaux local, national ou communautaire, étant entendu que le principe de subsidiarité doit s'appliquer pleinement.

S'agissant des industries de réseau, un « modèle » national semble s'être imposé. Même si les différents régulateurs nationaux participent à des instances de coopération au niveau communautaire, ce modèle n'est manifestement pas totalement satisfaisant. Dans le secteur du gaz naturel, par exemple, le refus de l'Allemagne, jusqu'à ces derniers mois, d'instituer un régulateur spécialisé a

---

<sup>(19)</sup> Une directive-cadre n'aurait pas la force juridique nécessaire pour écarter une disposition du Traité.

<sup>(20)</sup> En tout état de cause, une procédure de notification serait privée de tout effet utile, puisque les aides ne pourraient pas, d'un point de vue matériel, être toutes contrôlées par la Commission.

constitué un obstacle à l'ouverture effective du marché gazier dans ce pays.

Une réflexion mérite donc d'être engagée sur l'instauration d'une régulation au niveau communautaire. A cet égard, il importe de saluer l'initiative de Mme Noëlle Lenoir, ministre déléguée aux Affaires européennes, qui a demandé à M. Christian Stoffaes de rédiger un rapport sur l'opportunité de la création d'autorités européennes de régulation.

Pour autant, une régulation au niveau communautaire n'impliquerait pas obligatoirement qu'elle soit exercée par la Commission européenne. Les réactions négatives suscitées par les propositions de directives concernant la sécurité des approvisionnements en produits pétroliers et en gaz naturel<sup>(21)</sup>, visant à confier à la Commission de larges pouvoirs dans la gestion des stocks en cas de crise énergétique, ont clairement illustré les réticences suscitées par l'action de la Commission.

Dans ces conditions, il semble prématuré que la directive-cadre définisse les modalités d'une régulation européenne. En revanche, elle pourrait établir des principes de bonne coopération entre régulateurs nationaux, afin d'éviter que ces derniers ne s'opposent et ne constituent des obstacles à la réalisation du marché intérieur.

#### **D. Définir les conditions d'une évaluation pluraliste**

##### **[Observations sur les questions 25 à 28 du Livre vert]**

Comme le souligne le Livre vert, l'évaluation des services d'intérêt général *« est nécessaire pour vérifier que les tâches d'intérêt général confiées par les autorités publiques aux fournisseurs de tels services sont effectivement accomplies »*.

La Commission réalise ainsi des évaluations régulières des industries de réseau qui ont été libéralisées au niveau communautaire et, depuis peu, cherche à effectuer une évaluation intersectorielle de ces industries.

---

<sup>(21)</sup> COM(2002) 488 final.

Ces évaluations menées par la Commission l'amènent à conclure que *« les craintes initiales que l'ouverture du marché n'ait une incidence négative sur les niveaux d'emploi ou la fourniture des services d'intérêt général se sont à ce jour révélées sans fondement. L'ouverture du marché a généralement rendu les services plus abordables (...) L'incidence de l'ouverture du marché sur l'emploi net a également été largement positive »*<sup>(22)</sup>.

De telles conclusions méritent probablement d'être nuancées. Dans un précédent rapport d'information sur la transposition de la directive concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel<sup>(23)</sup>, le rapporteur avait déjà indiqué que la relation mécanique entre concurrence et baisse des prix reste incertaine et que l'exemple de l'électricité laisse penser que la baisse des prix n'apparaît pas comme le corollaire obligé de la libéralisation. Ces incertitudes ont d'ailleurs incité la France à demander et à obtenir le report de quelques années (de 2005 à 2007) de la libéralisation du marché du gaz en faveur des ménages.

Mais la question essentielle a trait à la méthodologie retenue pour procéder à l'évaluation. L'annexe au Livre vert laisse transparaître les doutes de la Commission. Il est ainsi observé que *« l'évaluation devrait particulièrement tenir compte (...) des objectifs d'efficacité économique, de protection des consommateurs et de cohésion économique, sociale et territoriale »*<sup>(24)</sup> ou encore qu'il convient d'*« élargir le cadre de l'analyse et d'évaluer non seulement les effets à long terme sur les industries fournissant les services, mais aussi les effets à long terme sur l'économie dans son ensemble »*<sup>(25)</sup>.

Effectivement, il est fréquemment reproché à la Commission d'être à la fois « juge et partie », en procédant à l'évaluation d'une politique initiée par elle. Par ailleurs, les critères de cette évaluation sont également contestés : par exemple, la détermination du degré d'ouverture des marchés ne tiendrait pas suffisamment compte des exigences variables fixées par les régulateurs nationaux pour autoriser de nouveaux entrants sur un marché. De façon plus

---

<sup>(22)</sup> Livre vert, p. 4.

<sup>(23)</sup> Rapport n° 391, déposé le 21 novembre 2002 (plus particulièrement les pages 58 à 61).

<sup>(24)</sup> Livre vert, p. 61.

<sup>(25)</sup> Livre vert, p. 62.

générale, il serait souhaitable de ne plus procéder à une évaluation ayant la concurrence pour seul prisme.

L'évaluation devrait donc porter notamment sur la bonne mise en œuvre par l'opérateur du cahier des charges, le prix du service, l'accès au service, la qualité de la fourniture des produits et services, les externalités positives ou négatives, la réalisation des objectifs des politiques publiques (sécurité d'approvisionnement, diversification, préoccupation du long terme, sécurité publique ...).

## **E. Soutenir une politique de coopération décentralisée**

### **[Observations sur la question 30 du Livre vert]**

Dans ses derniers développements, le Livre vert aborde une question rarement examinée, touchant à la politique de développement et de coopération.

Cette question importante mérite d'être débattue et il convient de féliciter la Commission de l'avoir évoquée.

Il est certain que l'insertion, dans une directive-cadre, de dispositions tendant à favoriser le soutien aux services d'intérêt général dans les pays en développement pourrait avoir des conséquences positives.

En raison du savoir-faire des opérateurs européens dans des secteurs tels que l'électricité, l'eau, les transports urbains ou le traitement des déchets, l'Union européenne a tout intérêt à développer la politique de coopération. A cet égard, l'action communautaire pourrait faciliter la mobilisation de financements privés, en permettant l'intervention d'opérateurs privés dans des projets économiquement peu rentables, grâce à l'association de financements publics et privés.

Le renforcement des initiatives communautaires inciterait les Etats membres à accroître leur propre politique en ce domaine.

Surtout, ce renforcement conforterait l'action des collectivités locales. Or, la coopération décentralisée constitue un instrument particulièrement efficace.

\*  
\* \*

Au terme de ce rapport, l'intervention rapide d'une directive-cadre sur les services d'intérêt général semble donc s'imposer pour des motifs à la fois juridiques, économiques et sociaux :

– juridiques : le projet de Traité instituant une Constitution pour l'Europe prévoit une loi européenne, définissant les principes et les conditions de fonctionnement de ces services. Il serait souhaitable que la Commission n'attende pas l'entrée en vigueur de ce Traité, et propose, dans le cadre institutionnel actuel, l'adoption d'une proposition de directive-cadre ;

– économiques : la réussite de la stratégie de Barcelone, ayant pour but de faire de l'Union européenne l'économie la plus compétitive d'ici à 2010, ne peut résulter de la seule action des entreprises privées. Comme l'a rappelé la lettre tripartite du 5 février 2003, cet objectif dépend également de l'efficacité des services d'intérêt économique général ;

– sociaux : à la veille de l'élargissement de l'Union européenne à dix nouveaux Etats membres, les services d'intérêt général ont plus que jamais une fonction de cohésion sociale et territoriale à assurer.

## TRAVAUX DE LA DELEGATION

La Délégation s'est réunie le 9 juillet 2003, sous la présidence de M. François Guillaume, Secrétaire, pour examiner le présent rapport d'information.

L'exposé du rapporteur a été suivi d'un débat.

Au point 6 de la proposition de conclusions présentée par le rapporteur, relatif au principe de subsidiarité, **M. Michel Delebarre** a estimé que la rédaction indiquant qu'il appartient « essentiellement » aux autorités compétentes des Etats membres de définir les services d'intérêt général pouvait laisser la porte ouverte à d'autres interventions de la Communauté concernant le périmètre de ces services. Il a donc souhaité supprimer le mot « essentiellement ». Sur sa proposition et avec l'avis favorable du rapporteur, le point 6 a été ainsi amendé.

Après que le **rapporteur** eut présenté les autres points de la proposition de conclusions, **M. Michel Delebarre** a exprimé son accord avec le texte, à condition qu'il ne soit pas perçu comme une acceptation de la définition des services d'intérêt général actuellement retenue par les instances communautaires.

A l'issue de ce débat, la Délégation a *adopté* les conclusions ainsi modifiées dont le texte figure ci-après.





## **EXPOSE DES MOTIFS DES CONCLUSIONS ADOPTÉES PAR LA DELEGATION**

La Commission européenne a publié, le 21 mai 2003, le « Livre vert sur les services d'intérêt général ». Ce document vise à encadrer la réflexion en posant trente questions auxquelles toutes les parties intéressées sont invitées à répondre avant le 15 septembre 2003.

L'interrogation principale a trait à la nécessité d'une directive-cadre visant à préciser les principes et les conditions de fonctionnement des services d'intérêt général.

Cette question est débattue depuis plusieurs années et la France a régulièrement affirmé son souhait de voir adopter une telle directive-cadre.

Depuis la publication du Livre vert, une étape décisive a été franchie avec les aménagements apportés par la Convention européenne à l'article III-3 du projet de Traité instituant une Constitution pour l'Europe.

En prévoyant que la loi européenne définit les principes et conditions de fonctionnement des services d'intérêt économique général, cette nouvelle rédaction de l'article 16 du Traité instituant la Communauté européenne invite la Commission à déposer, dès à présent, une proposition de directive-cadre.

Il convient de s'interroger désormais sur le contenu de cette future proposition.



## **CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION**

**La Délégation,**

**Vu l'article 88-4 de la Constitution,**

**Vu le Livre vert sur les services d'intérêt général (COM [2003] 270 final/E 2303),**

- 1. Considère que la publication du « Livre vert sur les services d'intérêt général » sur un sujet qui, jusqu'à présent, n'avait donné lieu qu'à de simples « communications » de la Commission européenne, constitue une avancée significative ;**
- 2. Rappelle que la construction européenne doit s'appuyer à la fois sur un marché dynamique et sur des services d'intérêt général efficaces pour parvenir aux objectifs définis par la « stratégie de Lisbonne » et pour réussir le prochain élargissement ;**
- 3. Se félicite que l'article III-3 du projet de Traité instituant une Constitution pour l'Europe comprenne des dispositions prévoyant que la loi européenne définit les principes et les conditions de fonctionnement des services d'intérêt économique général ;**
- 4. Constate que ces dispositions, qui ne seront applicables que lorsque le Traité entrera en vigueur, invitent la Commission européenne à prendre, dès à présent, l'initiative d'une directive-cadre ;**
- 5. Insiste sur la nécessité de l'adoption d'une telle directive-cadre, afin de préciser notamment les concepts utilisés par les traités et les directives sectorielles, ainsi que les conditions d'intervention des différents opérateurs, en**

**particulier de ceux en charge de services d'intérêt général au niveau régional ou local ;**

**6. Souligne qu'en vertu du principe de subsidiarité, il appartient aux autorités compétentes nationales, régionales et locales de définir, organiser, financer et contrôler les services d'intérêt général ;**

**7. Estime que la directive-cadre devrait énumérer et définir les obligations minimales des personnes (publiques ou privées) en charge des services d'intérêt général ;**

**8. Propose que, compte tenu des incertitudes juridiques pesant sur les financements étatiques des surcoûts liés aux obligations d'intérêt général, la directive-cadre définisse la notion de stricte compensation de ces obligations et qu'en tout état de cause, un règlement d'exception, pris sur la base de l'article 89 du Traité, dispense les financements précités de la procédure de notification préalable à la Commission ;**

**9. Approuve l'idée d'une réflexion sur l'instauration d'une régulation au niveau communautaire, tout en précisant que cela n'impliquerait pas obligatoirement l'exercice de la régulation par la Commission européenne ; considère que, dans un premier temps, la directive-cadre devrait établir les principes de bonne coopération entre régulateurs nationaux ;**

**10. Souhaite que les critères pris en compte pour l'évaluation des services d'intérêt général soient diversifiés et prennent en considération notamment la qualité du service ;**

**11. Se déclare favorable à l'insertion dans la directive-cadre de dispositions tendant à favoriser le soutien aux services d'intérêt général dans les pays en développement ; une telle initiative serait de nature, en particulier, à renforcer la coopération décentralisée.**

## **ANNEXES**



## **Annexe 1 :** **Récapitulatif des questions posées aux fins du débat** **par le Livre vert sur les services d'intérêt général**

### *Quel type de subsidiarité ?*

1. Le développement de services d'intérêt général de qualité doit-il être inclus dans les objectifs de la Communauté ? Faut-il attribuer à la Communauté des compétences législatives supplémentaires dans le domaine des services d'intérêt économique et non économique général ?
2. Faut-il clarifier la manière dont les responsabilités sont partagées entre le niveau communautaire et les administrations des Etats membres ? Est-il nécessaire de clarifier la définition des services sans effet sur les échanges entre les Etats membres ? Si oui, comment ?
3. Y a-t-il des services (autres que les grandes industries de réseau mentionnées au paragraphe 32) pour lesquels un cadre réglementaire communautaire doit être établi ?
4. Le cadre institutionnel doit-il être amélioré ? Comment ? Quels doivent être les rôles respectifs des autorités chargées de la concurrence et des autorités réglementaires ? Convient-il d'établir un régulateur européen pour chaque secteur réglementé ou des réseaux européens structurés d'autorités réglementaires nationales ?

### *Législation sectorielle et cadre juridique général*

5. Un cadre communautaire général pour les services d'intérêt général est-il souhaitable ? Quelle serait sa valeur ajoutée par rapport à la législation sectorielle en vigueur ? Quels seraient les secteurs, les matières et les droits couverts ? Quel instrument utiliser (directive, règlement, recommandation, communication, lignes directrices, accord interinstitutionnel) ?
6. Quelle a été à ce jour l'incidence de la réglementation sectorielle ? A-t-elle engendré des incohérences ?

### *Services économiques et services non économiques*

7. Faut-il préciser davantage les critères utilisés pour déterminer si un service est de nature économique ou non économique ? La situation des organisations sans but lucratif et des organisations qui remplissent pour une grande part des fonctions sociales doit-elle être mieux clarifiée ?

8. Quel doit être le rôle de la Communauté en matière de services non économiques d'intérêt général ?

***Un ensemble commun d'obligations***

9. Faut-il inclure d'autres exigences dans la définition commune des services d'intérêt général ? Quelle est l'efficacité des exigences en vigueur du point de vue de la réalisation des objectifs de la cohésion sociale et territoriale ?
10. La totalité ou certaines de ces exigences doivent-elles être étendues à des services auxquels elles ne s'appliquent pas actuellement ?
11. Quels aspects de la réglementation de ces exigences doivent être traités au niveau communautaire et quels aspects doivent être laissés aux Etats membres ?
12. Ces exigences ont-elles été effectivement respectées dans les domaines où elles s'appliquent ?
13. Certaines ou la totalité de ces exigences doivent-elles également s'appliquer aux services non économiques d'intérêt général ?

***Obligations sectorielles***

14. Quels types de services d'intérêt général pourraient soulever des inquiétudes quant à la sécurité d'approvisionnement ? La Communauté doit-elle prendre des mesures supplémentaires ?
15. Des mesures complémentaires doivent-elles être prises au niveau communautaire pour améliorer l'accès au réseau et l'interconnectivité ? Dans quels secteurs ? Quelles mesures envisager, notamment à l'égard des services transfrontaliers ?
16. Quelles sont les autres obligations sectorielles de service public à prendre en considération ?
17. La possibilité de prendre des mesures concrètes pour protéger le pluralisme doit-elle être réexaminée au niveau communautaire ? Quelles mesures pourraient être envisagées ?

***Définition des obligations et choix de l'organisation***

18. Connaissez-vous des cas où les règles communautaires ont restreint de façon exagérée la manière dont les services d'intérêt général sont organisés ou dont les obligations de service public sont définies au niveau national, régional ou local ? Connaissez-vous des cas où la manière dont les services d'intérêt général sont organisés ou dont les obligations de service public au niveau national, régional ou local constitue une entrave disproportionnée à l'achèvement du marché intérieur ?



19. Convient-il d'harmoniser davantage les obligations de service public au niveau communautaire ? Pour quels services ?
20. Faudrait-il prévoir un renforcement des échanges des meilleures pratiques et de leur étalonnage pour les questions relatives à l'organisation des services d'intérêt général dans l'Union ? Qui faudrait-il impliquer dans cet exercice et quels secteurs pourraient être couverts ?

### ***Financement***

21. Connaissez-vous des cas où le droit communautaire, et en particulier l'application des règles relatives aux aides d'Etat, a empêché le financement de services d'intérêt général ou conduit à des choix inefficaces ?
22. Faut-il privilégier un mode de financement spécifique du point de vue de la transparence, de la responsabilité, de l'efficacité, des effets redistributeurs ou de la concurrence ? Le cas échéant, la Communauté doit-elle adopter des mesures appropriées ?
23. Existe-t-il de secteurs et/ou des situations où l'entrée sur le marché sous la forme d'un « écrémage » peut se révéler inefficace ou contraire à l'intérêt public ?
24. Les conséquences et les critères du financement basé sur la solidarité doivent-ils être précisés au niveau communautaire ?

### ***Evaluation***

25. Comment organiser l'évaluation des performances des services d'intérêt général au niveau communautaire ? Quelles dispositions institutionnelles choisir ?
26. Quels aspects les processus d'évaluation communautaires doivent-ils couvrir ? Quels critères utiliser lors des évaluations communautaires ? Quels services d'intérêt général faut-il inclure dans une évaluation au niveau communautaire ?
27. Comment faire participer les citoyens à l'évaluation ? Existe-t-il des exemples de bonnes pratiques ?
28. Comment améliorer la qualité des données aux fins des évaluations ? Plus particulièrement, dans quelle mesure les opérateurs doivent-ils être tenus de transmettre des données ?

### ***Politique commerciale***

29. Existe-t-il une évolution spécifique au niveau de la Communauté européenne qui mérite une attention particulière lorsque les services d'intérêt général seront abordés dans les négociations commerciales internationales ? Veuillez préciser.

*Coopération au développement*

30. Quel est le meilleur moyen pour la Communauté de soutenir et promouvoir l'investissement dans les services essentiels, nécessaire dans les pays en développement dans le cadre de sa politique de coopération au développement ?

## **Annexe 2 : Auditions du rapporteur**

### **• Départements ministériels :**

#### *SGCI :*

- Raymond COINTE, secrétaire général adjoint ;
- M. Thomas EYMOND-LARITAZ, chef du secteur ITEC (industrie, poste, télécommunications, société de l'information, environnement, recherche, énergie) ;
- M. Fabrice CLAIREAU, secteur juridique.

#### *Ministère des affaires étrangères :*

- M. Maximilien QUEYRANNE, direction de la coopération européenne ;
- M. Christophe LEMAIRE, service juridique.

#### *Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer :*

- M. Jean-Claude BOUAL, direction des affaires économiques et internationales.

### **• Fédération des sociétés d'économie mixte :**

- M. Jacques BOYON, Président d'honneur, délégué aux relations internationales ;
- M. Thierry DURNERIN, responsable départements, régions – Europe.

### **• Suez :**

- M. Yves-Thibault de SILGUY, directeur général ;
- Mme Valérie ALAIN, directeur des relations institutionnelles.



### **Annexe 3 :**

## **Contributions écrites reçues par le rapporteur**

Compte tenu de la brièveté des délais accordés par la Commission pour transmettre les observations sur le Livre vert, le rapporteur n'a pas pu procéder à l'ensemble des auditions qu'il aurait souhaité organiser. Toutefois, il a sollicité, par courrier, plusieurs organisations syndicales et patronales. Avant le 9 juillet 2003, des réponses lui ont été transmises par les organisations suivantes<sup>(26)</sup> :

- CFDT (M. Jean-François TROGRI, secrétaire national) ;
- FO (M. Marc BLONDEL, secrétaire général) ;
- MEDEF (M. Jean-Pierre PHILIBERT, directeur des relations avec le pouvoirs publics) ;
- CFE–CGC (M. Jean-Luc CAZETTES, Président) ;
- GART (service juridique).

---

<sup>(26)</sup> Par ordre chronologique de réception.