



Rat der Gemeinden und Regionen Europas
Council of European Municipalities and Regions
Europæiske kommuners og regioners råd
Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Δήμων και Περιφερειών
Consejo de municipios y regiones de Europa
Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa
Raad der Europese gemeenten en regio's
Conselho dos municípios e regiões da Europa

CONSEIL DES COMMUNES ET REGIONS D'EUROPE

SERVICES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL :

INTÉRÊT PUBLIC, CHOIX DÉMOCRATIQUE

Réponse du Conseil des Communes et Régions d'Europe au Livre vert de la Commission sur les Services d'Intérêt Général

Septembre 2003

SECRETARIAT GÉNÉRAL

BUREAU DE BRUXELLES : 22 RUE D'ARLON 1050 BRUXELLES (B) ♦ TEL. +32 2 511 74 77 ♦ FAX +32 2 511 09 49
BUREAU DE PARIS : 15 RUE DE RICHELIEU 75001 PARIS (F) ♦ TEL. +33 1 44 50 59 59 ♦ FAX +33 1 44 50 59 60

E-MAIL : cemr@ccre.org ♦ WEB : <http://www.ccre.org>

Introduction

1. Le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE) accueille favorablement la publication du Livre vert de la Commission sur les Services d'Intérêt Général (SIG) en tant que contribution essentielle au débat actuel sur le rôle des SIG et, dans une Europe moderne, sur la relation appropriée dans ce contexte entre les rôles et responsabilités des secteurs public et privé et les rôles et limitations adéquats de la réglementation européenne.
2. Nous nous félicitons tout particulièrement que le Livre vert reconnaisse que les Services d'Intérêt Général appartiennent aux valeurs partagées par toutes les sociétés européennes et constituent un élément essentiel du modèle de société européen. Nous partageons le point de vue du Livre vert selon lequel le rôle des SIG est essentiel pour améliorer la qualité de vie des citoyens et lutter contre l'exclusion sociale et l'isolement .
3. Toutefois, comme nous l'expliquons dans la section suivante (philosophie des SIG), nous sommes sérieusement préoccupés par la formulation de certaines questions clé du Livre vert. Si la philosophie globale est inappropriée ou partielle – et nous pensons qu'elle l'est à bien des égards – les conclusions tirées seront inexactes.
4. Le CCRE rassemble les pouvoirs locaux et régionaux de plus de 30 pays, via leurs associations nationales. À travers l'Europe, les gouvernements locaux et régionaux sont élus démocratiquement par les citoyens ; leur rôle et responsabilité consistent à prendre des décisions pour le bien-être de leurs citoyens, sur la base de leurs mandats démocratiques. Nos membres reflètent une grande diversité d'opinions politiques, y compris vis-à-vis de la question de savoir dans quelle mesure il est souhaitable de soumettre à un appel d'offres des services pour lesquels ils sont responsables.
5. Toutefois, nous défendons certains principes communs. Nous sommes convaincus que les gouvernements locaux et régionaux doivent jouer un rôle de leaders dans la communauté et de fournisseurs de services envers leurs citoyens. Nous croyons en l'autonomie locale et la subsidiarité – une subsidiarité qui s'applique à tous les niveaux ou à toutes les sphères du pouvoir. Nous croyons tout particulièrement dans l'utilité de services rentables de qualité fournis (directement ou indirectement) par des autorités démocratiques au bénéfice de leurs citoyens.
6. Nous insistons sur le fait que de nombreux gouvernements locaux et régionaux ont décidé eux-mêmes, par choix politique, de soumettre à appel d'offres des services importants. Ce choix a souvent, mais pas

toujours, entraîné des résultats positifs pour l'autorité et les services en termes de coût et de qualité. Beaucoup d'autres pensent que les services en régie constituent généralement la meilleure solution en termes de qualité, de contrôle démocratique, et de continuité/sécurité du service. En tant qu'organisation, le CCRE n'entend pas imposer un point de vue, ou un jugement de valeur, sur les mérites respectifs de la fourniture de services en régie ou via des fournisseurs externes (que ce soit dans le secteur public, privé, ou de la communauté locale). Dans cette problématique, l'approche « adéquate » est subordonnée à des décisions locales prises démocratiquement en fonction de circonstances et d'appréciations locales et dans le cadre de services spécifiques.

7. Dès lors, nous partons du principe que, en matière de Services d'Intérêt Général locaux et régionaux, les décisions relatives à la soumission à appel d'offres et au choix du fournisseur sont du ressort des élus locaux. Toutefois, depuis quelques années, les gouvernements locaux et régionaux d'Europe sont de plus en plus préoccupés par la dérive consistant à redéfinir de tels services comme étant des Services d'Intérêt Économique Général, les soumettant aux effets potentiels des règles européennes relatives à la concurrence et aux aides d'État, ainsi qu'aux besoins potentiels, créés par la Commission, de libéraliser des catégories de services locaux et régionaux.
8. Nous sommes persuadés que la création d'une nouvelle Constitution européenne constitue l'occasion de faire le point et d'affirmer le nouvel engagement de l'UE à promouvoir le rôle essentiel des Services d'Intérêt Général dans une société européenne moderne. La publication du Livre vert sur les SIG – qui survient pratiquement en même temps que la présentation du projet de Constitution – permet également à la Commission et à d'autres institutions de réfléchir à la nécessité de fournir, dans la pratique, une meilleure protection aux SIG, et de souligner qu'il est important que la législation de l'UE en matière de concurrence aborde de véritables thèmes européens, au lieu de se préoccuper de services publics de nature purement locale ou régionale. Toute interprétation équitable des principes de subsidiarité et de proportionnalité aboutit à cette conclusion.

La Philosophie des SIG

9. Dès le paragraphe 4 du Livre vert, nous relevons un exposé philosophique, ou idéologique, crucial avec lequel le CCRE se doit de marquer son désaccord. Le paragraphe affirme à juste titre que « les services d'intérêt général se trouvent au cœur du débat politique ». Mais plutôt que de présenter le débat de manière équitable et

objective, la suite du texte est une prise de position dans le débat – sans présentation des arguments adverses. Le paragraphe se poursuit comme ceci :

« En effet, ils [les SIG] touchent à la question centrale du rôle joué par les autorités publiques dans une économie de marché, à savoir, d'une part, veiller au bon fonctionnement du marché et au respect des règles du jeu par tous les acteurs et, de l'autre, garantir l'intérêt général, notamment la satisfaction des besoins essentiels des citoyens et la préservation des biens publics *lorsque le marché n'y parvient pas* ». [les italiques ne figurent pas dans l'original]

Le paragraphe 22 contient des formulations similaires :

« *Le marché assure habituellement la répartition optimale des ressources au bénéfice de l'ensemble de la société. Néanmoins, certains services d'intérêt général ne sont pas entièrement satisfaits par les marchés seuls parce que les prix du marché sont trop élevés pour les consommateurs à faible pouvoir d'achat ou parce que le coût de la fourniture de ces services ne pourrait être couvert par les prix du marché. C'est pourquoi les autorités publiques ont toujours eu comme responsabilité première de veiller à ce que les besoins de base collectifs et qualitatifs soient satisfaits et que les services d'intérêt général soient préservés lorsque les forces du marché ne peuvent y parvenir. Cette responsabilité revêt aujourd'hui encore une importance capitale* ». [à nouveau, les italiques ne figurent pas dans l'original]

10. Nombre de nos membres contesteraient ces formulations, qui relèguent les services publics au rôle de « fournisseur de dernier ressort » en cas de dysfonctionnement du marché ou d'incapacité des forces du marché à fournir le service. Premièrement, le marché n'assure pas habituellement la répartition optimale des ressources au bénéfice de l'ensemble de la société dans de nombreux domaines tels que la santé, l'éducation, les bibliothèques, le logement public, les services sociaux, et ce quels que soient ses mérites à d'autres égards. Dans certains de ces domaines, le marché subvient aux besoins d'une petite partie de la population totale. Pour atteindre la grande majorité des gens, ou les plus défavorisées d'entre elles, le secteur public doit fournir le service, directement ou via des fournisseurs externes.
11. Deuxièmement, il existe un avis contraire – au moins aussi valable – qui inverse cette logique et affirme que le rôle positif des autorités publiques est justement de satisfaire les besoins essentiels et les droits

humains fondamentaux des citoyens tout en tenant compte du rôle secondaire du marché et du secteur privé. Considérons chacune des compétences mentionnées dans le paragraphe 8 – dès le départ, elles ont été fournies par les autorités publiques, non pour des raisons de dysfonctionnement du marché, mais parce que les droits humains, la dignité humaine et l'intérêt public exigeaient qu'elles soient mises à la disposition de l'ensemble des citoyens. C'est toujours le cas aujourd'hui, même si le secteur privé ou d'autres secteurs ont une plus grande marge de manœuvre.

12. La suggestion implicite du Livre vert selon laquelle, dans la mesure du possible, le marché est toujours le meilleur fournisseur, se manifeste à d'autres égards. Le paragraphe 23 affirme que

« La façon dont les autorités publiques remplissent leurs obligations à l'égard des citoyens a toutefois évolué.... En Europe, un certain nombre de services d'intérêt général sont fournis par les autorités publiques elles-mêmes, selon un usage établi de longue date. Aujourd'hui, les autorités publiques confient de plus en plus souvent la fourniture de ces services à des entreprises publiques ou privées ou à des partenariats entre le secteur public et le secteur privé (PPP), et se limitent à définir les objectifs publics ainsi qu'à contrôler, réglementer et, le cas échéant, financer ces services. »

Le paragraphe 24 poursuit :

« Cette évolution ne doit pas conduire les autorités publiques à renoncer à leur responsabilité consistant à garantir la réalisation des objectifs d'intérêt général. Grâce à des dispositifs réglementaires appropriés, les autorités publiques devraient être en mesure de déterminer les politiques nationales, régionales ou locales dans le domaine des services d'intérêt général et de veiller à leur mise en œuvre. Cette évolution de l'autofourniture vers la fourniture par des organismes distincts a toutefois rendu plus transparents l'organisation, le coût et le financement de ces services. Ce phénomène se traduit par un débat élargi et un contrôle démocratique plus strict des modes de fourniture et de financement des services d'intérêt général. »

13. Bien que celles-ci ne soient pas définies clairement, ces paragraphes contiennent quelques suppositions implicites clé. Tout d'abord, l'évolution vers la fourniture par d'autres « organismes », si elle est bien réelle, occulte le fait qu'un très large éventail de services sont toujours *fournis* directement, notamment par les autorités locales et régionales. Nous sommes loin d'être dans une situation où le rôle des pouvoirs locaux et régionaux se limite à définir des objectifs, à contrôler, à

réglementer et, « si nécessaire », à financer les services. En d'autres termes, le Livre vert donne l'impression que l'évolution vers l'externalisation est à la fois souhaitable et inévitable, sans procéder à une véritable confrontation des arguments. Si l'externalisation peut rendre le coût des services plus transparent, il en va de même pour les services internes par l'intermédiaire de mesures de comptabilité publique. Par ailleurs, il ne faut surtout pas perdre de vue (en cas de service externalisé) que pour obtenir un coût global précis, il convient d'englober les coûts encourus par l'autorité (définition du service, contrôle, évaluation, soumission d'offres).

14. Nous ne partageons pas tous le point de vue du Livre vert selon lequel les résultats de la libéralisation ont jusqu'à présent été extrêmement positifs. Les crises qui ont touché certains services dans les domaines ferroviaires et de l'énergie constituent des exemples récents de l'aspect négatif de cette évolution. De plus, à l'échelon local et régional, le bilan est inégal. Dans de nombreux cas, la soumission d'appel d'offres et l'externalisation ont eu des résultats positifs pour les autorités qui ont choisi cette voie. Mais dans le même temps, certains exemples montrent que les services soumis à appel d'offres ne sont pas plus efficaces et dans certains cas, le secteur privé a été contraint de renoncer à un contrat à mi-parcours en raison de problèmes financiers et/ou de service au niveau de la fourniture. En outre, la soumission à appel d'offres ne place pas les fournisseurs sur un « pied d'égalité » comme le prétend le Livre vert puisque les soumissionnaires du secteur privé sont libres (s'ils en ont les moyens) de soumettre des offres « à perte », en sachant qu'une fois que le « concurrent » du secteur public (qui, par définition, ne peut pas présenter une offre plus avantageuse que le coût réel) a perdu et a été démantelé, il est très difficile de le remettre sur pied par après. Ceci peut entraîner, et a déjà entraîné, dans certains secteurs, l'instauration de monopoles virtuels pour certaines entreprises du secteur privé.
15. En résumé (et nous ne disposons pas ici de suffisamment d'espace pour procéder à une analyse complète de l'ensemble des suggestions idéologiques du Livre vert), nous pouvons conclure que la logique du Livre vert est la suivante :
 - Les SIG sont importants, peut-être de plus en plus au fur et à mesure que l'Europe s'élargit
 - Les autorités publiques doivent fournir elles-mêmes des services indispensables en cas de dysfonctionnement du marché ou lorsque les forces du marché, qui assurent habituellement une répartition optimale des ressources au bénéfice de la société, ne peuvent y parvenir.
 - Le rôle traditionnel de fournisseur direct de services attribué aux autorités publiques a évolué vers la fourniture par des

organismes distincts et cette situation est souhaitable pour des raisons de transparence.

- Dès lors, le rôle des autorités publiques devrait à l'avenir se limiter à la définition des objectifs publics, au contrôle, à la réglementation et, le cas échéant, au financement des services.

16. En réponse à cela, voici la position du CCRE :

- Nous reconnaissons que le rôle des SIG est devenu de plus en plus important.
- Nous ne partageons pas l'avis selon lequel les gouvernements locaux et régionaux ne devraient fournir des services qu'en cas de dysfonctionnement du marché ou lorsque les forces du marché ne peuvent fournir le service en question. Les rôles des secteurs public et privé sont tous deux importants mais le secteur public ne peut pas être relégué (eu égard à nos principales compétences) à un rôle secondaire vis-à-vis du marché.
- Le CCRE s'accorde également à reconnaître une évolution vers la fourniture de nombreux services, ou d'une partie des services, par des organismes distincts ; toutefois, en Europe, et à quelques exceptions près [l'expérience contestée du Compulsory Competitive Tendering (CCT – recours aux appels d'offres obligatoires) au Royaume-Uni par exemple], cette évolution résulte de décisions volontaires, dans le cadre d'un système démocratique de choix politiques au niveau local ou régional.
- Toutefois, cette pratique est loin d'être universelle et n'est pas le reflet d'un consentement général selon lequel le rôle des pouvoirs locaux et régionaux en tant que fournisseurs directs est révolu ou inapproprié sur le plan des principes. Au contraire, de nombreuses raisons incitent les autorités, avec le soutien de leurs électeurs, à opter pour l'autofourniture de services, directement ou via des entités juridiques instaurées à cet effet.
- Dès lors, le Livre vert aurait dû présenter le contexte de manière plus équilibrée, en donnant plus de poids au choix démocratique en ce qui concerne le fournisseur de services ainsi que d'autres questions réglementaires. C'est d'autant plus important dans le cadre des services locaux et régionaux, pour lesquels les principes de subsidiarité et de proportionnalité plaident en faveur d'une réglementation minimale au niveau européen.

La définition des SIG

17. Il est indispensable que les gouvernements locaux et régionaux soient mis au courant des services qui entrent dans le cadre de la définition des SIG, et en particulier des SIEG. Le Livre vert souligne à juste titre que « des différences terminologiques, une confusion sémantique et des traditions variées dans les États membres ont créé de nombreux malentendus dans le débat mené au niveau européen ». De plus, comme le Livre vert l'indique, le traité ne contient aucune définition sur laquelle se baser. En effet, l'expression de « Services d'Intérêt Général » n'apparaît pas telle quelle dans le traité – seule la notion de « Services d'Intérêt Économique Général » (SIEG) y est mentionnée.

18. Le paragraphe 17 tente de fournir une définition de la manière suivante :

« ...dans la pratique communautaire, on s'accorde généralement à considérer qu'elle se réfère aux services de nature économique que les États membres ou la Communauté soumettent à des obligations spécifiques de service public en vertu d'un critère d'intérêt général ».

Si l'on essaie d'analyser cette définition, il en ressort trois aspects :

- Le service doit être de nature économique (voir plus bas nos préoccupations à ce sujet)
- L'État membre ou la Communauté européenne soumet le service à des obligations spécifiques de service public
- Cette opération s'effectue en vertu d'un critère d'intérêt général.

19. Il y a peu d'ambiguïté (du moins en principe) quant à la signification d'une obligation de service public, dans le cas où le fournisseur est un organisme légal distinct ou indépendant de l'autorité publique. En effet, le paragraphe 20 stipule que :

« L'expression "obligations de service public"...désigne les obligations spécifiques imposées par les autorités publiques à un fournisseur de service afin de garantir la réalisation de certains objectifs d'intérêt public, par exemple dans le secteur du transport aérien, ferroviaire ou routier et dans le domaine de l'énergie ».

On comprend toutefois beaucoup moins dans quelle mesure la phrase « en vertu d'un critère d'intérêt général » enrichit cette définition, et le Livre vert ne développe pas cet aspect.

20. Au paragraphe 16, le Livre vert propose la définition suivante pour un Service d'Intérêt Général (par opposition aux SIEG) :

« [il] couvre les services marchands et non marchands que les autorités publiques considèrent comme étant d'intérêt général et soumettent à des obligations spécifiques de service public ».

Nous supposons – mais ce n'est pas clair – que la référence à des services « considérés » comme étant d'intérêt général a la même signification ou le même effet que (dans le cas des SIEG) des services soumis à un « critère » d'intérêt public.

21. Selon nous, la formulation et les définitions des SIG et SIEG sont justifiées dans le cadre de services fournis par des fournisseurs externes, mais nous comprenons beaucoup moins dans quelle mesure ces expressions ont un rapport avec des services fournis en régie par des pouvoirs locaux et régionaux. Avec un fournisseur externe, il est logique de parler d'imposition d'obligations de service public et de considérer que des services ont un intérêt général. Mais lorsque des gouvernements locaux ou régionaux fournissent des services internes à leurs citoyens, ils définissent des normes de service et de qualité, et des budgets, mais ils ne « considèrent » pas habituellement que ces services ont un intérêt général (peut-être parce qu'il s'agit d'une lapalissade !), et ils peuvent uniquement imposer des obligations de service public à eux-mêmes, pour autant que l'on puisse considérer la définition de la spécification d'un service (dans le cadre d'une compétence légale) comme étant l'imposition d'une obligation.
22. Pourtant, le texte général du Livre vert indique clairement que les services internes sont censés être inclus dans la signification de ces expressions, et la Section 4 sur la Bonne Gouvernance le mentionne explicitement. Le paragraphe 79 stipule :

« S'agissant de la participation de l'État à la fourniture des services d'intérêt général, il incombe aux autorités publiques de décider de fournir ces services directement via leur propre administration ou de les confier à un tiers (organisme public ou privé) ».

Et le paragraphe 80 poursuit :

« Néanmoins, les fournisseurs de service d'intérêt économique général, y compris les fournisseurs de services internes, sont des entreprises et sont dès lors soumis aux règles de concurrence prévues par le traité. Les décisions d'accorder des droits spéciaux ou exclusifs aux fournisseurs de services internes ou de les favoriser par d'autres moyens peuvent constituer une violation du traité....La jurisprudence indique que tel est le cas notamment lorsque les obligations de service public à remplir par le fournisseur de service ne sont pas spécifiées de façon

adéquate, lorsque le fournisseur de service est manifestement incapable de répondre à la demande, ou lorsqu'il existe pour remplir ces obligations un autre moyen qui exercerait un effet moins préjudiciable sur la concurrence ».

23. Mais si les services publics en régie doivent être inclus dans la définition des SIG, une définition adéquate est nécessaire afin de déterminer clairement les services auxquels cette définition s'applique, ou ne s'applique pas. Les gouvernements locaux et régionaux fournissent une grande diversité de services, dont une grande partie, mais pas tous, ont un caractère universel (c.-à-d. qu'ils concernent tous les citoyens, si ceux-ci souhaitent y avoir recours).
24. Les pouvoirs locaux fournissent par exemple de nombreux services qui visent, et sont destinés à, certaines couches de la population. Par définition, ils ne sont pas universels, à ceci près que toute personne relevant de la catégorie appropriée (p. ex. les enfants défavorisés, les personnes handicapées) peut avoir le droit de les utiliser, si elle répond aux critères définis. Ces services ciblés sont-ils des SIG ou non ? En d'autres termes, tous les services publics fournis par les pouvoirs locaux et régionaux sont-ils considérés comme étant des SIG, ou uniquement certains d'entre eux ? S'ils sont tous concernés, pourquoi ne pas l'indiquer plus clairement ? Si seuls certains services sont concernés, comment les distinguer ?
25. Nous pensons que les problèmes de terminologie résultent de la tentative de « transposer » les termes utilisés pour les grandes industries de réseau (qui ont été (jusqu'à maintenant), au niveau européen, le secteur principalement visé en matière de SIG) dans l'énorme diversité des services publics, ou des services subventionnés par le secteur public, dans d'autres domaines.
26. Pour conclure cette section, nous pensons que des définitions plus claires sont requises pour les expressions SIG et SIEG, afin d'expliquer dans quelle mesure elles s'appliquent aux services publics fournis par les gouvernements locaux et régionaux. Nous ne pensons pas que la Commission doit éviter d'utiliser l'expression « services publics » dans ce contexte – elle n'est pas aussi ambiguë que l'expression au singulier « service public ». Les citoyens savent ce que sont les services publics ; par contre, ils comprennent sans doute beaucoup moins bien la notion de Service d'Intérêt Économique Général !

Le problème des services économiques et non économiques

27. Les questions relatives aux définitions que nous avons soulevées dans la section précédente ne sont pas simplement théoriques. Elles se

rapportent au climat d'incertitude juridique croissante auquel sont confrontés les gouvernements locaux et régionaux d'Europe à propos de l'impact futur de la réglementation et de la jurisprudence européenne en matière de SIG, des règles de concurrence et des règles relatives aux aides d'État (bien que nous nous félicitons de la récente clarification, dans le cas Altmark, selon laquelle les subventions publiques accordées à certaines obligations publiques définies ne concernent pas les aides d'État).

28. L'aspect central de cette préoccupation est l'extension progressive des services de nature économique par opposition aux services non économiques. La section 2.3 du Livre vert souligne effectivement ce problème et reconnaît que, dans un grand nombre de cas, la distinction est devenue « floue ». L'importance de cette distinction est expliquée dans le paragraphe 80 du Livre vert (cité plus haut), en particulier la première phrase qui, rappelons-le, stipule :

« Néanmoins, les fournisseurs de service d'intérêt économique général, y compris les fournisseurs de services internes, sont des entreprises et sont dès lors soumis aux règles de concurrence prévues par le traité ».

29. Notre préoccupation est qu'en Europe, de plus en plus de services sont considérés comme étant de nature « économique » et que dès lors, si une autorité publique fournit ce type de service, pour des raisons sociales plutôt que lucratives, ce service est néanmoins susceptible d'être défini comme un SIEG et non un SIG. Cet accroissement des services « économiques » est dû en grande partie à la croissance parallèle du nombre d'entreprises du secteur privé qui offrent des services dans des domaines liés au service public.
30. Par exemple, les services de « santé » sont considérés comme étant potentiellement « économiques » car (tel qu'il en est dans la réalité) il existe un « marché » dans certains services de santé. Mais il existe aussi un « marché » pour les services d'enseignement, p. ex. via les écoles privées payantes, et des entreprises proposent même (au Royaume-Uni) d'offrir la totalité du service d'enseignement de l'autorité locale.
31. Cette tendance signifie qu'il n'existe, au vu des définitions actuelles, aucune base logique pour défendre les Services d'Intérêt Général, même si leur objectif est social, car pratiquement chaque secteur dispose aujourd'hui d'un « marché ». De plus, en raison de l'évolution croissante vers la transparence dans la comptabilité des services publics, il est logique que tous les services publics deviennent de plus en plus « économiques » étant donné qu'« économique » n'a pas la même signification que « commercial » ou « opérant sur un marché ».

32. Il est temps d'en revenir aux principes de base. La plupart des services publics universels – en particulier ceux fournis par les pouvoirs locaux et régionaux – sont, par nature, des Services d'Intérêt Général et non des Services d'Intérêt Économique Général. Il s'agit de Services fournis pour l'Intérêt (Public) Général et non pour l'Intérêt Économique Général. [Bien sûr, les services sociaux ont, à bien des égards, un intérêt économique, p. ex. un service de santé efficace favorise la prospérité économique du pays. Mais ce n'est pas le sens donné au débat actuel sur les SIEG].
33. Dans ces domaines qui disposent d'un « marché », celui-ci ne constitue dans la plupart des cas qu'un modeste complément au service public universel de base (santé privée, enseignement privé etc.), ou son existence s'explique uniquement par des subventions publiques (l'autorité publique paie le secteur privé pour exécuter cette tâche). C'est totalement différent d'un service essentiellement commercial (comme les télécommunications modernes), pour lequel l'imposition d'obligations de service public est indispensable. Le régime légal se doit de reconnaître et de respecter ces différences fondamentales de rôle et de contenu.
34. Pourtant, dans l'état actuel des choses, il n'en est rien. La tendance consistant à définir des services comme étant « économiques » signifie non seulement que ces services sont soumis, d'une manière générale, aux règles européennes de concurrence mais aussi que le « niveau » européen pourrait chercher, de manière non limitative, à imposer le recours aux appels d'offres obligatoires via de nouveaux programmes de libéralisation. De plus, comme le démontre le paragraphe 80 du Livre vert (cité plus haut), les règles européennes de concurrence sont parfois très strictes et interventionnistes, citons par exemple l'observation selon laquelle elles peuvent s'appliquer aux fournisseurs en régie « lorsqu'il existe pour remplir ces obligations un autre moyen qui exercerait un effet moins préjudiciable sur la concurrence ».

Propositions du CCRE – les principes

35. Nous nous félicitons que le Livre vert reconnaisse (paragraphe 11) que
- « L'Union européenne respecte cette diversité et les rôles joués par les autorités nationales, régionales et locales dans la garantie du bien-être de leurs citoyens et des choix démocratiques portant, entre autres, sur le niveau de qualité des services ».

Pour des raisons déjà abordées, nous considérons que la désignation du fournisseur est une question qui doit être soumise au « choix

démocratique » des pouvoirs locaux et régionaux. En outre, la section 2.1 du Livre vert, « Quelle subsidiarité ? », n'analyse pas de manière adéquate les questions relatives au rôle des institutions européennes au niveau européen et des autorités nationales, régionales et locales. Comme nous l'avons vu, le paragraphe 31 stipule

« Il appartient essentiellement aux autorités compétentes nationales, régionales et locales de définir, organiser, financer et contrôler les services d'intérêt général ».

Il stipule également que

« Les services d'intérêt général liés au bien-être et à la protection sociale sont indiscutablement du ressort des autorités nationales, régionales et locales. Cependant, il est reconnu à la Communauté un rôle de promotion de la coopération et de la coordination dans ces domaines ».

Toutefois, il est nécessaire de définir plus clairement les principes sur lesquels ces affirmations reposent, en particulier dans le cadre de l'évolution des SIG vers les SIEG.

36. Nous proposons l'attribution d'un rôle plus important au concept de *subsidiarité* dans toutes les questions relatives aux Services d'Intérêt Général. Étant donné que l'Union ne dispose pas d'une compétence exclusive dans le domaine des SIG, elle ne devrait intervenir que si et dans la mesure où les objectifs de l'action proposée ne peuvent être suffisamment réalisés au niveau national – et y compris, conformément à la nouvelle formulation du projet de Constitution européenne – au niveau régional et local.
37. Nous pensons également que les principes de proportionnalité, d'autonomie locale et de proximité ont un rôle primordial à jouer dans la définition du rôle de l'UE vis-à-vis des SIG.
38. Le principe de *proportionnalité* est particulièrement important dans ce contexte. Il signifie que le contenu et la forme de l'intervention de l'UE doivent être proportionnels à l'objectif à réaliser et ne doivent pas excéder ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs de l'Union. L'*autonomie locale* (mentionnée à présent à l'article 5 du projet de Constitution), est définie dans la Charte européenne de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe, signée par tous les États membres et ratifiée par la grande majorité d'entre eux. Ce principe stipule qu'il incombe aux gouvernements locaux de décider, dans le cadre de leurs compétences, de fournir des services locaux. Et la *proximité* vise à assurer une prise de décision la plus proche possible du citoyen.

39. Selon nous, que l'on considère ces principes séparément ou dans leur ensemble, la conclusion est simple. Rien ne peut justifier une réglementation communautaire des SIG fournis au niveau local ou régional. Ce n'est pas au « niveau » européen d'intervenir pour décider si les services doivent être fournis en régie, soumis à appel d'offres ou privatisés. Ces décisions doivent continuer à être prises au niveau local ou régional, où les élus sont les mieux placés pour juger le pour et le contre, au nom de leurs citoyens et électeurs. La législation européenne en matière de concurrence n'est, à notre avis, pas appropriée pour traiter des services publics fournis dans un territoire local ou régional bien défini, et destinés totalement ou en grande partie à servir la population de la localité ou de la région. La décision récente de la CJCE dans le cas Altmark ne contredit pas, à notre avis, cette conclusion.

Propositions du CCRE – changer la législation et la pratique

40. Les principes précités signifient, selon nous, que rien ne peut justifier une réglementation communautaire des services locaux ou régionaux , p. ex. dans le cadre de propositions visant à rendre les appels d'offres obligatoires (libéralisation). Nous reconnaissons toutefois que la législation actuelle est insuffisante et doit être modifiée afin d'améliorer la sécurité juridique.
41. Tout d'abord, nous pensons qu'une référence explicite aux services publics et aux SIG doit figurer dans les objectifs des Traités. Nous avons présenté des recommandations à cet effet à la Convention, mais dans l'état actuel des choses, le projet de Constitution ne tient pas compte de nos propositions (ni des nombreuses propositions similaires). Le CCRE a proposé les objectifs suivants :

« de respecter et de promouvoir le rôle et l'utilité des services publics et des services d'intérêt général de qualité, de manière à garantir que les droits humains et les besoins fondamentaux des citoyens soient satisfaits, et qu'une protection sociale adéquate soit offerte ».

Cette formulation diffère de celle de la Question 1, selon laquelle la Communauté aurait pour objectif de « développer » des SIG de qualité. Nous pensons que le terme « développer » est excessif car le rôle de la Communauté n'est pas de remplacer les responsables de la fourniture et du développement des SIG.

42. Nous avons également présenté des propositions quant à une possible réécriture de l'article 16 visant à renforcer le rôle des SIEG ; en particulier, nous avons proposé une nouvelle disposition du Traité afin de définir et de limiter la portée de l'article 86(2) :

« Les dispositions de l'article 86(2) ne remettent pas en cause les possibilités offertes aux autorités publiques régionales et locales, conformément au droit des États membres, de décider démocratiquement de recourir à des modes de gestion directs et exclusifs de missions d'intérêt économique général sur tout ou partie de leur territoire ou au bénéfice de leurs citoyens respectifs ».

43. Toutefois, nous sommes conscients que nous ne pouvons pas, compte tenu des dispositions du projet de Constitution européenne, nous limiter à des modifications des Traités existants ou à l'adoption d'une nouvelle Constitution européenne. Nous devons prendre des mesures pratiques afin de mettre un terme à l'évolution des SIG vers les SIEG, en particulier à l'échelon local et régional.
44. À cet égard, nous devons constater que nos associations membres, bien qu'elles soient unanimes quant à l'objectif à atteindre, ont des points de vue divergents quant à la tactique à mettre en œuvre. Une minorité de nos membres souhaiterait l'adoption d'une directive-cadre européenne qui définirait les principes généraux applicables à tous les SIEG – en particulier à ceux mentionnés dans le Livre vert (service universel, continuité, qualité, accessibilité tarifaire, protection des utilisateurs). Ces membres pensent que ces valeurs et principes doivent avoir la même importance et le même poids juridique que les principes régissant le marché interne. Une majorité de nos membres n'estime cependant pas qu'une base juridique soit appropriée à ce stade, tout au moins en ce qui concerne les SIEG fournis par des gouvernements locaux et régionaux. Ils considèrent néanmoins que des lignes directrices non contraignantes pourraient contribuer à clarifier les choses, y compris les principes précités.
45. Ces lignes directrices pourraient également contribuer à préciser la limite entre les SIEG commerciaux et non commerciaux. Comme indiqué plus haut, nous pensons que tous les services publics dont l'objectif principal n'est pas commercial devraient être exclus de la catégorie des SIEG. L'existence d'opérateurs privés dans ce domaine n'entre pas, ou ne devrait pas entrer, en ligne de compte pour définir un service comme étant un SIG ou un SIEG. Nous ne croyons pas qu'établir une longue liste exhaustive de services présente un intérêt. Une formulation envisageable serait :

« Les services fournis (directement ou par un organisme distinct) par des autorités locales ou régionales dans l'intérêt public général, et principalement à des fins sociales ou environnementales plutôt que commerciales, ne sont pas considérés comme étant des Services d'Intérêt Économique

Général. Cette affirmation est valable sans qu'il soit tenu compte de la présence d'opérateurs commerciaux désireux de fournir ces services, ou une partie de ces services ».

46. Par ailleurs, nous pensons que les lignes directrices pourraient préciser que les services fournis par une autorité locale ou régionale sur son propre territoire et destinés principalement à la population locale n'auront pas, à première vue, d'incidence notable sur le commerce transfrontalier. Bien qu'aucune décision sur les violations de la législation européenne en matière de concurrence n'aboutisse devant les tribunaux, nous sommes convaincus de l'utilité d'une telle ligne directrice générale afin de donner le « ton » au débat.
47. En outre, concernant le problème connexe des aides d'Etat, nous accueillons favorablement les conclusions de l'affaire Altmark, selon lesquelles les subventions publiques pour des obligations de service public ne constituent pas des aides d'Etat. Nous sommes cependant toujours d'avis qu'il serait utile d'avoir une exemption « par catégorie » des règlements en matière d'aides d'Etat pour de telles subventions pour des services au niveau local et régional. Cela réduirait l'incertitude juridique dans ce domaine et éviterait les obligations administratives potentiellement très lourdes qui pourraient tomber tant sur les collectivités locales et régionales que sur la Commission.
48. Nous sommes également préoccupés par l'impact des négociations de l'AGCS (OMC) sur les systèmes juridiques européen et nationaux en matière de SIG et de services publics. L'endroit est mal choisi pour aborder cet aspect dans les détails mais, à titre d'information, le CCRE est opposé aux accords ou décisions internationaux visant à libéraliser des services publics fournis par les pouvoirs locaux et régionaux. Les motifs que nous avons définis dans cette réponse, en matière de limitation du rôle propre de l'UE, s'appliquent a fortiori à ces négociations internationales.
49. Enfin, et cet aspect est important, nous rappelons notre soutien en faveur de l'étalonnage et des comparaisons *volontaires*, au niveau européen, des SIG. Nous croyons dans des services publics de qualité – il s'agit en effet de notre principal objectif – et les autorités locales et régionales sont de plus en plus souvent confrontées à des questions, problèmes et défis similaires. Nous serions heureux de travailler avec la Commission sur des approches pertinentes en matière d'étalonnage. Nous affirmons également qu'il est essentiel, lors de l'évaluation des services, de ne pas limiter une approche aux facteurs économiques. Les aspects sociaux et environnementaux sont également des éléments importants. Nous craignons que les modifications du régime de soumission d'appels d'offres de l'UE qui sont actuellement

proposées ne limitent la capacité des autorités publiques à tenir compte des facteurs sociaux et environnements pertinents.

Les questions du Livre vert

50. Cette réponse a examiné, par la force des choses, une grande partie des questions soulevées par le Livre vert. Toutefois, par commodité, et afin d'aborder certains aspects que nous n'avons pas encore traités, nous joignons une annexe reprenant quelques réponses brèves.

Conclusions

51. Depuis plus de 50 ans, le CCRE œuvre en faveur d'une Europe puissante et intégrée reposant sur les principes de l'autonomie locale et régionale. Dans cette optique, nous avons soutenu ces derniers mois les travaux de la Convention européenne et nous nous sommes félicités de la reconnaissance de la dimension locale et régionale dans le projet de Constitution. Nous sommes convaincus que la future Union a besoin du soutien des citoyens de toute l'Europe, et qu'elle se doit de répondre à leurs attentes.
52. Dans cette réponse au Livre vert, nous nous opposons fermement à l'imposition, via la législation européenne, des appels d'offres obligatoires pour les services publics et les services d'intérêt général fournis par des pouvoirs démocratiques locaux et régionaux. Nous insistons sur le fait qu'il ne s'agit pas d'un manque d'engagement vis-à-vis des objectifs de la construction et de l'intégration européennes. Au contraire, c'est précisément parce que nous sommes persuadés que le succès futur de l'Union dépend de l'existence d'un système approprié de gouvernance à plusieurs niveaux au sein duquel chaque sphère ou niveau de pouvoir obtient sa propre place et ses propres responsabilités.
53. Selon nous, la démocratie locale et régionale sont des éléments essentiels de la démocratie et de la gouvernance européennes. La Commission, comme d'ailleurs toutes les Institutions de l'Union, doivent veiller à ne pas essayer d'intervenir dans les responsabilités propres d'autres sphères démocratiques du pouvoir. La nature profonde de la démocratie locale et régionale veut que les citoyens élisent leurs représentants et que ceux-ci soient ensuite tenus de leur rendre des comptes. Les services locaux et régionaux se trouvent au cœur du débat sur la responsabilité européenne. Nous ne pouvons pas bâtir une Europe unie si nous ne respectons pas la démocratie et la diversité locales de l'Europe.

ANNEXE

SIG : RÉPONSES DU CCRE AUX QUESTIONS SOULEVÉES PAR LE LIVRE VERT

Voici les réponses du CCRE aux questions soulevées dans le Livre vert qui sont pertinentes pour les services locaux et régionaux. Veuillez noter que nous n'avons pas répondu à toutes les questions.

Quelle subsidiarité ?

(1) *(a) Le développement de services d'intérêt général de qualité doit-il être inclus dans les objectifs de la Communauté ? (b) Faut-il attribuer à la Communauté des compétences législatives supplémentaires dans le domaine des services d'intérêt économique et non économique général ?*

(a) Le CCRE a proposé que l'un des objectifs de l'Union soit « de respecter et de promouvoir le rôle et l'utilité des services publics et des services d'intérêt général de qualité, de manière à garantir que les droits humains et les besoins fondamentaux des citoyens soient satisfaits, et qu'une protection sociale adéquate soit offerte ».

Nous ne sommes pas convaincus que le « développement » des SIG doive être repris comme objectif car le rôle de la Communauté n'est pas de remplacer les responsables de la fourniture et du développement des SIG.

(b) Conformément aux principes de subsidiarité, de proportionnalité et d'autonomie locale, nous pensons que la réponse à cette question doit être négative en ce qui concerne les SGI et les SIEG fournis au niveau local et régional.

(2) *(a) Faut-il clarifier la manière dont les responsabilités sont partagées entre le niveau communautaire et les administrations des États membres ? (b) Est-il nécessaire de clarifier la définition des services sans effet sur les échanges entre les États membres ? (c) Si oui, comment ?*

(a) Nous reconnaissons la nécessité de clarifier les responsabilités de chacun. Toutefois, nous croyons que les principes de subsidiarité et de proportionnalité doivent se trouver au cœur de toutes les considérations relatives aux responsabilités au niveau communautaire en ce qui concerne les Services d'Intérêt Économique Général. Dans ce contexte, la subsidiarité englobe bien entendu les niveaux locaux et régionaux. Le principe de proportionnalité s'applique de la même manière dans ce contexte.

(b) Oui, il convient notamment de clarifier que la fourniture de SIEG par les autorités locales et régionales n'affecte pas les échanges entre les États

membres d'une manière significative ou pertinente pouvant justifier l'intervention de la législation européenne en matière de concurrence.

(c) Un amendement au traité apporterait cette clarification, mais des lignes directrices pourraient également contribuer à fournir une plus grande sécurité juridique.

(3) *Y a-t-il des services (autres que les grandes industries du réseau mentionnées au paragraphe 32) pour lesquels un cadre réglementaire communautaire doit être établi ?*

Nous ne pensons pas qu'il convient d'établir un cadre réglementaire communautaire pour les services fournis par les autorités locales et régionales. Conformément aux principes de subsidiarité, de proportionnalité, de proximité et d'autonomie locale, la législation communautaire ne doit pas obliger les gouvernements locaux ou régionaux à soumettre à appel d'offres les Services d'Intérêt Général qu'ils fournissent eux-mêmes sur leur territoire et qui sont destinés, totalement ou en grande partie, à servir leur population locale. Il s'agit de choix démocratiques dans lesquels l'UE ne devrait pas être autorisée à intervenir.

En particulier, l'existence ou le développement d'un marché lié à un type spécifique de SIG ne devrait pas justifier la libéralisation obligatoire de ce service au niveau communautaire. Comme nous l'avons souligné dans notre proposition, il convient de redéfinir et de clarifier au plus vite la limite entre les SIG et les SIEG. Toutefois, si une autorité locale ou régionale décide de soumettre un SIEG à appel d'offres, elle doit évidemment appliquer les règles et principes européens relatifs aux marchés publics.

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 inter-institutionnel) ?

Une majorité des associations membres du CCRE s'oppose à un cadre juridique contraignant en matière de Services d'Intérêt Général. Le CCRE est en faveur d'un instrument non contraignant, éventuellement sous la forme de lignes directrices, pour autant qu'il vise à clarifier la définition des Services d'Intérêt Économique Général et à limiter le champ d'application des SIEG aux services réellement commerciaux et non aux services dont l'objectif principal est d'ordre social ou environnemental (même si des opérateurs sectoriels privés existent dans le domaine d'activité en question).

Une minorité de nos membres est en faveur d'une directive-cadre, pour autant qu'elle vise uniquement à clarifier les principes fondamentaux de l'intérêt général afin de contrebalancer et de limiter les règles relatives à la concurrence.

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 ?*

Oui, il semble nécessaire de clarifier les critères utilisés pour déterminer si un service d'intérêt général est de nature économique ou non, notamment en vue de limiter la tendance croissante qui consiste à considérer les SIG comme « économiques ». Le CCRE pense qu'il n'est pas suffisant ou approprié de baser ce type de classification sur l'existence ou non d'opérateurs privés désireux de fournir un service particulier dans un autre État membre. Il faut tenir compte de la nature même du service et, en particulier, de son caractère social et environnemental.

- (8) *Quel doit être le rôle de la Communauté en matière de services non économiques d'intérêt général ?*

Le CCRE pense que la Communauté ne devrait pas avoir de compétences juridiques en ce qui concerne les services non économiques d'intérêt général. Nous croyons que la Commission pourrait jouer un rôle, sur une base volontaire, en collaborant avec les gouvernements locaux et régionaux de manière à promouvoir les bonnes pratiques et leur étalonnage.

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 ?*

Nous sommes d'avis que les services locaux et régionaux doivent être traités différemment des SIEG paneuropéens. Quels que soient les mérites d'un cadre communautaire pour les SIEG paneuropéens, les services locaux et régionaux devraient uniquement être soumis à des lignes directrices au niveau communautaire et les concepts de Service Universel, de Continuité, de Qualité du service, d'Accessibilité tarifaire, etc. doivent être définis

comme des principes plutôt que des obligations. En outre, le CCRE pense que le Livre vert ne considère pas suffisamment la nécessité de fournir un support spécifique aux groupes défavorisés comme l'un des principes fondamentaux en matière de SIG.

(10) La totalité ou certaines de ces exigences doivent-elles être étendues à des services auxquels elles ne s'appliquent pas actuellement ?

Comme mentionné plus haut, ces principes ne devraient pas, par définition, s'appliquer aux services locaux et régionaux, même si des lignes directrices et un étalonnage pourraient être utilisés au niveau communautaire.

Définition des obligations et choix de l'organisation

(18) (a) 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 ? (b) Connaissez-vous des cas où 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 constitue une entrave disproportionnée à l'achèvement du marché intérieur ?

(a) Actuellement, aucune législation communautaire spécifique ne régit les services d'intérêt général fournis au niveau local ou régional. Par conséquent, nous ne pouvons fournir aucune preuve concrète à ce sujet. Toutefois, la proposition de la Commission visant à établir un règlement sur les obligations de service public dans le secteur du transport de voyageurs aurait (si elle est poursuivie) un impact considérable sur la façon dont les services de transport public sont organisés au niveau local et régional car elle imposerait un recours aux appels d'offres obligatoire pour tous les services de transport public locaux et régionaux, limitant ainsi le choix démocratique des gouvernements locaux et régionaux au niveau de l'organisation de leurs services. Cette question est au centre de nos préoccupations – le fait qu'au cours des prochaines années, l'UE imposera de plus en plus d'appels d'offres obligatoires aux gouvernements locaux et régionaux, diminuant ainsi la portée de la démocratie locale et régionale.

Il convient de souligner que certaines règles et législations communautaires existantes ont toutefois eu des conséquences indirectes sur les SIG fournis au niveau local et régional. La législation européenne en matière de marchés publics réduit considérablement la liberté de choix des autorités locales et régionales en ce qui concerne l'appel d'offres et l'évaluation des offres. Selon la législation actuelle, il est très difficile pour une autorité de justifier l'octroi d'un contrat sur la base de considérations pertinentes mais non économiques comme, par exemple, des facteurs sociaux ou

environnementaux. L'arrêt « Helsinki » illustre bien cette difficulté – l'autorité contractante fut poursuivie en justice pour non-respect des directives relatives aux marchés publics car elle avait choisi un soumissionnaire plus cher qui proposait des bus plus « respectueux » de l'environnement. Bien que, dans ce cas précis, la Cour ait statué en faveur d'Helsinki, indiquant de la sorte que les critères qui ne sont pas strictement économiques peuvent être utilisés lors de l'attribution d'un appel d'offres, il se pourrait que ce ne soit plus le cas à l'avenir. En effet, la Commission et le Conseil tentent d'amender ces directives afin de garantir que les critères qui ne sont pas strictement économiques ne puissent pas être pris en considération.

Bien qu'on puisse faire valoir que les directives relatives aux marchés publics n'ont pas d'incidence sur la manière dont les obligations des services publics sont définies, elles sont susceptibles, comme nous l'avons souligné plus haut, d'influer sur la qualité et le choix des services fournis.

(b) Non, nous ne connaissons aucun cas où la manière dont les SIG sont organisés ou dont les obligations de service public sont définies au niveau régional ou local constitue une entrave disproportionnée à l'achèvement du marché intérieur. En effet, nous ne croyons pas que dans des circonstances normales, un tel cas puisse exister dans le cadre de services purement locaux ou régionaux.

(19) Convient-il d'harmoniser davantage les obligations sectorielles de service public au niveau communautaire ? Pour quels services ?

Non, il ne convient pas d'harmoniser les services des gouvernements locaux et régionaux.

Les obligations de service public devraient uniquement être proposées au niveau communautaire pour les SIEG paneuropéens.

(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 ?

Oui, le CCRE est d'avis que, sur une base volontaire, l'échange des meilleures pratiques et de leur étalonnage pourrait être encouragé et développé au niveau européen.

Financement

(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 ?

La Communauté n'est pas compétente pour décider des moyens de financement des services d'intérêt général locaux et régionaux. Selon le principe de subsidiarité, c'est à l'autorité compétente de prendre de telles décisions.

(23) Existe-t-il des 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 ?

Nous ne comprenons pas ce que signifie exactement l'entrée sur le marché sous la forme d'un « écrémage » car aucune référence explicite ne figure à ce sujet dans le Livre vert. Toutefois, nous souhaitons avancer deux éléments à ce propos :

L'entrée sur le marché sous la forme de « picorage » se rencontre généralement dans le cas des services déréglementés. Dans ces circonstances, les résultats sont généralement négatifs en termes d'efficacité, de qualité du service et d'exécution des obligations de service public. Les opérateurs finissent par se faire concurrence pour obtenir les sections les plus rentables du réseau et l'autorité locale doit soumettre les parties non rentables du réseau à un appel d'offres. L'expérience de la déréglementation des bus par les autorités locales britanniques en est un exemple clé ; elle a entraîné une baisse de la qualité du service et une augmentation des prix. L'impact sur l'environnement fut également négatif car le système n'était pas efficace (de nombreux bus circulaient dans les zones les plus rentables) et parce que l'utilisation des bus a diminué de manière dramatique (parallèlement à une augmentation de l'utilisation de véhicules privés).

L'entrée sur le marché peut également aller à l'encontre de l'intérêt public dans le cas des offres à perte. L'un des principaux problèmes rencontrés au cours des expériences actuelles en matière d'appel d'offres au niveau local et régional est la capacité de certaines entreprises du secteur privé à soumettre des offres « à perte » qui ont pour effet d'éliminer le « concurrent » du secteur public (qui, par définition, ne peut pas présenter une offre plus avantageuse que le coût réel) dès le premier appel d'offres. Dans certains secteurs, ceci peut entraîner, et a déjà entraîné, l'instauration de monopoles virtuels pour certaines entreprises du secteur privé. Les fournisseurs ne sont dès lors pas placés sur un pied d'égalité, que du contraire.

Évaluation

(25) Comment organiser l'évaluation des performances des services d'intérêt général au niveau communautaire ? Quelles dispositions institutionnelles choisir ?

Le CCRE pense que seuls les SIEG paneuropéens qui sont déjà soumis à la réglementation communautaire doivent faire l'objet d'une évaluation de leurs performances au niveau européen, en tenant compte, à proportions égales, des facteurs d'ordre économique, social et environnemental. Pour tous les autres SIEG, l'évaluation des performances est du ressort de l'autorité compétente au niveau national, régional ou local. Comme mentionné plus haut, l'échange de bonnes pratiques et l'étalonnage au niveau européen devrait être encouragé sur une base volontaire. La Méthode ouverte de coordination pourrait être envisagée dans ce contexte.

(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 ?

Comme mentionné plus haut, seuls les SIEG paneuropéens déjà soumis à la réglementation communautaire doivent faire l'objet d'une évaluation de leurs performances au niveau européen. Si, contrairement à nos propositions, les évaluations communautaires officielles devaient avoir lieu pour les SIEG fournis par les gouvernements locaux et régionaux, le CCRE est d'avis qu'il est indispensable que les évaluations soient les plus complètes possibles et qu'elles tiennent compte, à proportions égales, de considérations d'ordre économique, social et environnemental. Dans sa réponse à la « note méthodologique pour l'évaluation horizontale des services d'intérêt économique général » de la Commission (COM(2002)331), le CCRE a déjà exhorté la Commission à mettre au point des indicateurs appropriés quant à la dimension sociale et environnementale des SIEG et à s'efforcer de rassembler suffisamment de données sur les impacts sociaux et environnementaux de la réglementation communautaire sur les SIEG de manière à réaliser les évaluations les plus complètes possibles.

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 absorbés dans les négociations commerciales internationales ? Veuillez préciser.

Les gouvernements locaux et régionaux dans toute l'Europe sont fortement préoccupés par les conséquences possibles des négociations menées actuellement dans le cadre de l'AGCS en termes de libéralisation

obligatoire des SIG fournis au niveau local et régional. Par conséquent, le CCRE demande instamment à la Commission de tenir pleinement compte de ces préoccupations dans sa prise de position lors des négociations de l'AGCS et de ne pas mener dans le cadre de l'AGCS des négociations sur les services qui sont du ressort des gouvernements locaux et régionaux de l'UE.

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 ?

Le CCRE pense que le renforcement des capacités au niveau local revêt une importance capitale pour la fourniture de services de première nécessité dans les pays en développement. Cet aspect est de plus en plus reconnu par les Nations Unies, la Banque mondiale, etc. Les gouvernements locaux ont également un rôle primordial à jouer pour assurer la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement. En conséquence, nous avons proposé que la politique de coopération au développement de l'UE vise les pouvoirs locaux en tant que secteur clé. Les autorités locales au sein de l'UE jouent déjà un rôle important en collaborant avec leurs homologues dans le Sud, mais à ce jour, la politique de développement de l'UE n'en a pas suffisamment tenu compte.