

LES SERVICES D'INTERET GENERAL, CLES POUR UN DEVELOPPEMENT DURABLE

La perspective des Verts/ALE
30 mai 2006



Les Verts | ALE
au Parlement européen

LE ROLE POSITIF DES SERVICES D'INTERET GENERAL

Les pouvoirs publics ont besoin de services d'intérêt général forts et modernes afin d'atteindre des objectifs d'intérêt général tels que la cohésion sociale et territoriale, la protection de l'environnement ou la diversité culturelle. Les Verts proposent de dépasser une attitude purement défensive dans ce domaine et de développer une approche ambitieuse. Le projet de Traité Constitutionnel offrirait à cet égard un point d'appui très utile puisque son article III-122 stipule que "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 les États 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".

Les services d'intérêt général ne doivent pas seulement être protégés des règles de la concurrence, ils doivent aussi être renforcés et développés. Ces services représentent déjà plus de 35% de l'emploi total dans l'UE, et ont un rôle central dans la réussite du développement d'une économie de la connaissance. Il est donc essentiel d'assurer une croissance de l'offre et des dépenses publiques dans ces services. L'arrêt "Altmark Trans" de la Cour Européenne de Justice le permet déjà puisqu'il prévoit que les compensations pour obligations de services publics ne doivent pas être assimilées à des aides d'Etat pour autant qu'elles respectent certains critères. Les Verts considèrent cependant qu'il conviendrait de donner à cette interprétation une plus grande sécurité juridique.

LES PRINCIPES DES VERTS POUR LE DEVELOPPEMENT DES SERVICES D'INTERET GENERAL

1. L'intérêt général doit prévaloir sur les règles de la concurrence

Les Verts sont en faveur des règles de la concurrence pour autant qu'elles constituent un instrument pour atteindre un objectif, et non un objectif en soi. L'objectif des règles de la concurrence devrait être d'améliorer la qualité de la prestation de services, le choix des consommateurs, des prix abordables et d'autres réalisations d'intérêt public, y compris le développement durable. Elles ne devraient jamais s'appliquer dans les cas où elles contreviennent à la poursuite de l'intérêt général par les pouvoirs publics.

Par conséquent, les Verts considèrent que ce serait une erreur de se focaliser uniquement, voire même principalement, sur la distinction entre services économiques et non économiques. Certes, certains secteurs (y compris les services sociaux) sont clairement non-économiques et doivent échapper complètement aux règles de la concurrence. Mais dans bien des cas il existe une zone grise et les frontières entre activités économiques et non économiques sont difficiles à tracer et sujettes à variations. La question clé est donc de s'assurer que l'intérêt général prévaut sur les règles de la concurrence dans tous les cas de figure, y compris pour les services économiques. En effet, la réalisation du développement durable exige que l'intérêt public soit pris en compte dans toutes les activités, qu'elles soient économiques ou non économiques. Les Verts soulignent que le Traité CE actuel le permet d'ores et déjà puisque son article 86.2 prévoit que les services d'intérêt économique général ne sont soumises aux règles de ce Traité que "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". C'est d'ailleurs pour cette raison que la Commission européenne elle-même reconnaît dans son Livre Blanc de 2004 que "la réalisation d'une tâche d'intérêt général prévaut, en cas de tension, sur l'application des règles du Traité".



2. La subsidiarité doit être complètement respectée

La définition des services publics et des services d'intérêt général doit refléter la grande variété des pratiques parmi les Etats membres. C'est aux citoyens, à travers les pouvoirs publics élus démocratiquement à tous les niveaux au sein des Etats membres, y compris bien entendu aux niveaux local et régional, de définir ce qu'ils considèrent comme des services d'intérêt général. Les Verts considèrent que le principe de subsidiarité doit être protégé juridiquement.

Le principe de subsidiarité est compatible avec le développement d'une approche commune de l'UE concernant les services d'intérêt général, consistant à élaborer des critères communs (contribution aux droits fondamentaux, satisfaction des besoins démocratiques, sociaux et culturels, contribution à la qualité de la vie et au développement durable) et des objectifs communs (accès universel, cohésion sociale et territoriale, qualité, continuité, égalité, sécurité, sûreté, droits des consommateurs et des usagers, transparence, participation démocratique des citoyens, développement durable). Les Verts considèrent aussi que le principe, de subsidiarité n'empêche pas le développement de services d'intérêt économique général de niveau européen dans les cas où ils apporteraient clairement une valeur ajoutée, comme le montre la création de Galileo.

3. Le financement des services d'intérêt économique général doit être garanti

Les pouvoirs publics, démocratiquement responsables devant les citoyens, doivent avoir la liberté de choisir entre les différentes méthodes de financement des services d'intérêt général (compensation directe, financement solidaire, contributions des usagers, subventions tarifaires croisées, etc.)

Les Verts considèrent en particulier qu'il est essentiel d'assurer une sécurité juridique concernant:

- les conditions dans lesquelles une compensation ne doit pas être considérée comme une aide d'Etat contrevenant au Traité; il n'appartient pas à la Commission européenne de décider seule dans cette matière ; une législation en co-décision est nécessaire, non seulement pour permettre une plus grande sécurité juridique, mais aussi parce cette matière concerne directement les citoyens contribuables ;
- les règles applicables aux marchés publics, y compris dans le cadre de partenariats publics-privés ; cette question ne peut pas être laissée à l'interprétation de la Cour Européenne de Justice et suppose également une législation en co-décision.

4. La gestion des services d'intérêt économique général doit être laissée à l'appréciation des pouvoirs publics

Les citoyens, à travers leurs pouvoirs publics démocratiquement élus, sont libres de déterminer sous quel régime de propriété ils entendent organiser leurs services d'intérêt général. Les formes juridiques sont variables et diffèrent d'un Etat à l'autre: prestation directe par les pouvoirs publics, régies, organismes détenus en tout ou en partie par les pouvoirs publics, organismes à capital entièrement privé ou organisations sans but lucratif. Les Verts souhaitent donner force juridique au principe selon lequel tout organisme détenu à hauteur d'au moins 50% par des fonds publics doit être considéré comme un organisme public. Les règles de la concurrence ne doivent s'appliquer à eux qu'en matière de marchés publics, et seulement au-dessus d'un seuil raisonnable fixé en co-décision. D'autre part, la liberté des pouvoirs publics de s'associer, en particulier au travers de partenariats intercommunaux, doit être intégralement préservée.

5. L'évaluation et le suivi doivent être globaux et multi-dimensionnels

Les critères économiques ne sont pas les seuls qu'il faille prendre en considération dans l'évaluation des services d'intérêt économique général. Des méthodes d'évaluation globales, incluant des critères sociaux et environnementaux, doivent être développées. Bien qu'ici aussi il soit approprié d'appliquer un principe de subsidiarité, il pourrait être utile de créer au niveau de l'UE un Observatoire des services d'intérêt général, placé sous les auspices du Parlement européen et travaillant en connexion avec toutes les parties intéressées (prestataires de SIEG, utilisateurs, agences et régulateurs nationaux, partenaires sociaux, etc.).

Par ailleurs, les Verts considèrent qu'aucune libéralisation supplémentaire ne doit être lancée tant qu'une évaluation approfondie de l'impact des libéralisations passées et en cours n'a pas été réalisée.

LES ARGUMENTS A L'APPUI D'UNE DIRECTIVE CADRE SUR LES SERVICES D'INTERET GENERAL

Le projet de Constitution offrirait une base juridique claire pour une future législation cadre au niveau de l'UE, puisque son article III-122 prévoit non seulement que "l'Union et les États 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", mais aussi que "la loi européenne établit ces principes et fixe ces conditions, sans préjudice de la compétence qu'ont les États membres, dans le respect de la Constitution, de fournir, de faire exécuter et de financer ces services". Les Verts regrettent par conséquent le blocage actuel du processus de ratification de ce Traité Constitutionnel. Ils soulignent que le Parlement européen a voté en faveur de cette Constitution au cours de la présente législature et que, lors de la législature précédente, il a appelé à deux reprises (rapport Langen en 2000, et rapport Herzog en 2004) à l'adoption d'un cadre légal à adopter en co-décision.

Néanmoins, le Traité CE actuel ne représente pas un obstacle à ce qu'une plus grande sécurité juridique soit d'ores et déjà apportée concernant le fonctionnement des services d'intérêt général. L'existence dans ce Traité d'une base juridique pour une directive cadre sur les services d'intérêt général est contestée par certains. Mais, particulièrement à la lumière de son article 16 qui stipule que la Communauté et ses États membres "veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions", il ne devrait pas y avoir de controverse quant au fait que, en vertu de ce Traité, les missions d'intérêt général doivent bénéficier d'une sécurité juridique.

D'autre part, les Verts soulignent que s'il existe, dans ce Traité, une base juridique pour des législations sectorielles dans les domaines de l'électricité, du gaz, des services postaux ou des services de transports, alors il existe a fortiori une base juridique pour une directive intersectorielle définissant des principes communs à ces services.

Par conséquent, les Verts considèrent qu'un cadre horizontal en droit positif serait la manière la plus appropriée d'apporter une sécurité juridique, en particulier dans les matières suivantes:

- les critères et les objectifs des services d'intérêt général
- l'exemption de secteurs protégés par rapport aux règles de la concurrence
- le droit et la capacité des pouvoirs publics nationaux, régionaux et locaux de définir ce qu'ils considèrent comme des missions d'intérêt général
- le financement des services d'intérêt général
- la gestion des services d'intérêt général
- l'évaluation et le suivi des services d'intérêt général
- la possibilité de développer des services d'intérêt général au niveau de l'UE, là où ils apporteraient une valeur ajoutée européenne.

