

*Quel cadre légal pour les services d'intérêt
économique général ? Analyse comparative
de cinq projets de « directive-cadre »*

Bernard THIRY

CIRIEC N° 2007/02

ISSN 2070-8289

Quel cadre légal pour les services d'intérêt économique général ?

Analyse comparative de cinq projets de « directive-cadre »

Bernard THIRY¹

Working paper CIRIEC N° 2007/02

¹ Cette contribution a bénéficié d'importantes contributions de Pierre BAUBY, Barbara SAK et Jan MOENS. Ces deux derniers doivent être considérés comme co-auteurs.

Préambule

Ce rapport introductif a été présenté au séminaire du CELSIG « Promouvoir les SIG pour tous - Quel cadre légal européen ? » organisé le 14 novembre 2006 à Bruxelles.²

Les services d'intérêt (économique) général sont reconnus par toutes les instances communautaires comme un élément majeur du modèle de civilisation européen et de son modèle social. Cela a d'ailleurs été une nouvelle fois reconnu et souligné par l'article 16 du Traité des Communautés européennes (traité CE)³ et le « protocole sur les services d'intérêt général »⁴, adopté par le Conseil de l'Union européenne des 21 et 22 juin 2007, qui sera annexé aux Traités modifiés.

Les premiers textes de nature transversale sur les services d'intérêt (économique) général sont apparus à partir des années 90 : divers rapports et communications de la Commission européenne (notamment en 1996, 2001 et 2006), plusieurs rapports du Parlement européen, un livre vert (2003), un livre blanc (2004), une directive « Services », mais aussi diverses consultations. De nombreux textes sectoriels et des documents législatifs traitant d'aspects particuliers (par exemple sur les aides d'Etat, les partenariats publics-privés) liés aux les services d'intérêt économique général ont également vu le jour entretemps. Pourtant, bien des incertitudes demeurent quant à la définition même de ces services, à ce qu'ils englobent ou à l'application ou non de ces textes à certains services particuliers situés à la limite des services économiques et non économiques. Ces divers textes mais aussi la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes ont des incidences directes sur

² Pour plus d'informations, voir notamment le document de synthèse du séminaire (y compris l'intervention d'ouverture de Michel Delebarre, Président du Comité de Régions) : http://www.celsig.org/documents/docsCELSIG/Celsig_Semnov06r.pdf

³ Cf. Article III-122 du Traité constitutionnel – Article 16 tel qu'amendé par la Conférence Inter-Gouvernementale'(CIG) de 2004.

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0158:0159:FR:PDF> (JO, C 306/158, 17.12.2007)

l'organisation, la régulation ou encore le financement des services d'intérêt (économique) général, mais aussi sur les modalités d'exécution des missions de service public.

Depuis plusieurs années, diverses institutions, forces politiques mais également des organisations de la société civile plaident pour une clarification du droit et en faveur de textes législatifs transversaux qui pourraient constituer un socle commun à l'ensemble des « services publics » qu'ils soient ou non qualifiés de services d'intérêt (économique) général (SI(E)G). L'estimant utile mais également susceptible de produire une valeur ajoutée, ces institutions et organisations appellent à la création d'un droit positif transversal sur les SIEG sur lequel le Parlement européen et surtout la Commission européenne hésitent ou s'interrogent. Dans cette perspective, elles ont élaboré des rapports, présenté des prises de positions, rédigé des projets de loi ou de directive cadre.

Pour étudier l'apport de ces projets, dégager les convergences, vérifier si des principes transversaux et/ou un statut particulier peuvent être élaborés pour les services publics mais aussi tenter de construire une conception européenne des services d'intérêt général, le CELSIG (Comité Européen de Liaison sur les Services d'Intérêt Général) et le Comité des Régions ont co-organisé un séminaire de discussion en novembre 2006. Le texte ci-après constitue l'exposé synthétique et introductif présenté lors de ce séminaire pour esquisser les convergences et divergences de cinq projets de textes « transversaux » sur les services d'intérêt économique général (SIEG) qui ont été rédigés pour la plupart en 2006.

- Mais c'est déjà en décembre 2004 que le Comité des Régions a d'initiative publié une Proposition de directive-cadre (*ou future loi européenne*) relative aux principes communs et conditions de fonctionnement des services d'intérêt économique général dans l'Union européenne⁵.
- Le Groupe Socialiste au Parlement Européen a relancé la dynamique en dévoilant sa Proposition de directive-cadre relative aux services d'intérêt économique général le 30 mai 2006 (<http://www.socialistgroup.org/gpes/positiondetail.do?lg=fr&id=24762>).
- Le Comité Européen de Liaison sur les Services d'Intérêt Général (CELSIG) a ensuite présenté son Projet de proposition de loi sur les Services d'intérêt économique général le 28 juin 2006 (<http://www.celsig.org/actualite/actualite.htm>).
- C'est le 20 septembre 2006 que le Comité exécutif de la Confédération Européenne des Syndicats (CES) adopte le texte d'un projet de directive-cadre européenne sur les services d'intérêt économique général (<http://www.etuc.org/a/3228>)⁶.
- Enfin, également en septembre 2006, le Centre européen des Entreprises à Participation publique (CEEP) présente son initiative en faveur d'un cadre européen pour les SIG⁷.

* * *

⁵ Le Comité des Régions a publié ce document dans un ouvrage paru au printemps 2005 : *Les services d'intérêt général en Europe*, Etudes CdR E-2/2004, sous la direction du Prof. em. Jacques Vandamme (Katholieke Universiteit Leuven), en collaboration avec les Prof. Marianne Dony (Université Libre de Bruxelles), Nicole Levrat (Université Libre de Bruxelles et Université de Genève), Stéphane Rodrigues (Université de Paris I Panthéon-Sorbonne). Cet ouvrage est disponible au Centre de Documentation du CIRIEC.

⁶ Voir aussi :

http://www.etuc.org/IMG/pdf/4-ETUC_framework_directive_annex_8aEC_FR_CD_RES2.pdf

⁷ Voir l'avis n° 20 sur le site du CEEP : http://www.ceep.eu/opinions/opinions_2006 (CEEP.2006/AVIS.20 - (orig. EN: Opinion: A European policy for services of general interest. Presentation of CEEP's initiative towards a European Framework on SGIs – September 2006)).

Les organisateurs de ce colloque m'ont demandé de faire un exposé synthétique et introductif sur les cinq projets de textes « transversaux » sur les services d'intérêt économique général (SIEG) qui ont été rédigés ces derniers mois. J'ai accepté avec beaucoup de plaisir cette proposition pour trois raisons différentes.

Tout d'abord, d'un point de vue politique, il me semble personnellement important d'adopter, le plus vite possible, un cadre européen pour les services d'intérêt économique général. Un tel cadre permettrait de contribuer à la réalisation de l'objectif de cohésion économique et sociale et d'équité territoriale et ainsi d'équilibrer d'une certaine manière le projet européen vraisemblablement perçu aujourd'hui comme trop marchand, trop économique. Un tel texte offrirait en outre davantage de sécurité juridique pour les services essentiels aux yeux des citoyens européens.

La deuxième raison est le fait que je crois que nous sommes aujourd'hui à un moment crucial. À la lumière des propositions déposées, des travaux parlementaires importants qui viennent d'être réalisés, des prises de position multiples, le moment est, je l'espère, venu, en fédérant ces initiatives, de faire avancer ce dossier de façon significative.

Enfin, je suis heureux que les organisateurs de ce séminaire aient demandé au CIRIEC de préparer cet exposé introductif. Comme vous le savez, le CIRIEC, association scientifique internationale, est un compagnon de route fidèle de tous ceux qui entendent analyser et promouvoir les diverses activités qui poursuivent l'intérêt général. Dans le plein respect de nos objectifs scientifiques et sans prétendre représenter d'une quelconque façon l'une ou l'autre catégorie d'opérateurs ou d'acteurs économiques ou sociaux, les membres du CIRIEC ont depuis de nombreuses années accompagné les travaux de ceux qui, dans le cadre de la construction européenne, se préoccupent des services d'intérêt général (SIG).

Cinq propositions de texte ont été déposées : par ordre chronologique, l'esquisse proposée dès décembre 2004 par le Comité des Régions (qui a accepté de nous accueillir aujourd'hui) ; le projet du groupe socialiste au Parlement Européen (PSE) ; celui du Comité européen de Liaison sur les Services d'intérêt général (CELSIG) (à qui nous devons l'initiative de nous retrouver aujourd'hui) ; et enfin ceux du Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général (CEEP) et de la Confédération Européenne des Syndicats (CES). Ces différents textes présentent de nombreuses similarités dans beaucoup de domaines. Mais si ces textes, fort riches, apportent des analyses et certaines réponses appropriées, ils soulèvent aussi de nombreuses questions de

nature politique, économique et juridique. Que recouvre cette notion de SI(E)G ? Par qui doivent-ils être offerts ? Quelles solutions permettre au niveau de la délégation de services ? Faut-il les réguler et si oui, comment et à quel niveau ? Quels types de financement autoriser ? Selon quels principes communs de fonctionnement doivent-ils être offerts ? À quels critères de qualité doivent-ils répondre ? Qui sera en charge du contrôle ? Au niveau européen, a-t-on besoin d'un cadre horizontal ou plutôt d'une série d'instruments sectoriels ? Quid du principe de la subsidiarité ? Quelles sont les règles de marché public à respecter ? Voici de nombreuses questions qui restent à résoudre et à propos desquelles nous allons débattre durant ces deux journées.

Dans ce rapport introductif, je vais m'efforcer de vous présenter les principales convergences entre les différentes propositions et d'en signaler les quelques divergences en traitant successivement six thèmes :

- le champ d'activités concernées et la définition de ces activités ;
- le rapport entre un instrument-cadre et les directives sectorielles ;
- la détermination des responsabilités et le principe de subsidiarité ;
- le mode d'organisation ;
- la question du financement et l'application des règles en matière de marchés publics et d'aides d'État ;
- et enfin la question de l'évaluation.

En passant en revue les contributions des différentes propositions au regard de ces différents thèmes, vous me permettrez de vous livrer quelques analyses et réflexions personnelles.

I. Le champ d'activités concernées et la définition de ces activités

Il semble exister un consensus entre les différents textes : la directive-cadre doit se concentrer sur les services d'intérêt économique général (SIEG), comme sous-partie du concept général, à savoir les services d'intérêt général (SIG). Les services d'intérêt économique général sont définis comme des services de nature économique que l'Union européenne, les États membres ou les autorités responsables au sein des États Membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application du Traité, soumettent à des obligations spécifiques de service public répondant à un critère d'intérêt général.

Dans le jargon européen, sont à considérer comme économiques, tous les services qui peuvent être offerts sur un marché contre une rémunération, indépendamment de la nature de celui qui paie et finance *in fine* la

prestation. Comme souligné dans la proposition du CELSIG, les SIEG ont un caractère évolutif dans le temps. En raison des mutations technologiques, économiques et sociales, certains services peuvent devenir des services d'intérêt économique général et d'autres ne plus l'être. Il n'est donc pas envisageable d'établir une liste exhaustive des services d'intérêt économique général. Par exemple, alors que c'était impensable il y a quelques années, l'accès universel à internet à un prix abordable pour tout le monde pourrait être et sera sans doute considéré comme un service d'intérêt économique général. Le caractère évolutif de ces services ne facilite certainement pas la tâche de ceux qui souhaitent établir un cadre juridique stable.

Étant donné le caractère évolutif du concept de SIEG, il me semble difficile d'octroyer la compétence aux autorités publiques (nationales, régionales ou locales) de définir, de leur propre chef, ce qu'elles considèrent comme économique et non économique, comme la proposition du CEEP semble le souhaiter. En effet, que se passerait-il au niveau du marché intérieur si un État membre décidait que tel service était non économique dans son pays et que l'État voisin le reconnaissait comme économique. Par contre, dans l'exercice de la délimitation du champ d'application d'une directive-cadre, il me semble que deux tâches importantes et essentielles doivent être confiées aux autorités publiques compétentes :

- tout d'abord, elles doivent indiquer, chacune à son niveau, les différents types d'activités qui sont l'expression de l'exercice de puissance publique et celles qui ont un caractère exclusivement social. Ces deux types d'activités tombent, comme confirmé à plusieurs reprises par la Cour de Justice, en dehors du concept et du champ des SIEG. Donc, concrètement, le maintien de l'ordre public et la sécurité sociale obligatoire financée sur une base solidaire par l'ensemble des citoyens ne sont pas considérés comme des SIEG.
- Une deuxième tâche essentielle, confiée à chaque niveau d'autorité publique responsable, concerne la définition claire, dans un acte législatif/administratif, du concept d'intérêt général, des missions d'intérêt général éventuellement dévolues à des tierces parties et des obligations de service public qui doivent être remplies par les entreprises en charge de la prestation de SIEG. Ainsi, quels que soient les opérateurs - nationaux ou étrangers - qui offrent un service sur un territoire donné, tous doivent remplir les mêmes conditions et répondre aux mêmes critères.

Ceci n'est certes pas un exercice facile, quand on songe à la variabilité des orientations politiques : selon le gouvernement en place, le rôle de

l'autorité publique dans certains secteurs peut évoluer substantiellement au sein d'un même pays. De plus, il convient de relever qu'un tel exercice n'était pas nécessaire tant que ces services étaient prestés et « consommés » au sein d'un même État membre. Toutefois, dans la perspective du développement du marché intérieur et dans le contexte de mobilité et de globalisation croissantes, si les autorités publiques et les opérateurs concernés veulent pouvoir continuer à travailler dans un climat de sécurité juridique, il faut que cet exercice soit fait.

En donnant une description de ce qui doit être considéré comme relevant de l'intérêt général, les autorités publiques doivent garder à l'esprit les différents critères de fonctionnement auxquels l'offre de ces services doit répondre. Ce point est souligné clairement dans tous les textes. Pensons ici aux principes fondamentaux de l'accessibilité et de la continuité relevés par l'ensemble des cinq propositions, mais aussi de la disponibilité/universalité, de la qualité, de la sécurité/fiabilité, de la solidarité, de la durabilité, de la transparence, de la responsabilité, du contrôle démocratique, etc. Les critères et principes auxquels les SIEG doivent répondre sont vastes et variés. Et il sera nécessaire d'avoir une discussion approfondie pour déterminer quels principes doivent être garantis et respectés par tous les SIEG.

Enfin, une directive-cadre sur les services d'intérêt économique général ne doit pas seulement clairement indiquer les objectifs généraux à réaliser à travers des définitions claires, mais elle pourrait également fixer d'autres objectifs plus particuliers et préciser la façon selon laquelle ceux-ci doivent être mis en œuvre. (Pensons au secteur du logement social, nécessaire afin de garantir à chaque personne une habitation de qualité, mais pouvant également répondre à des objectifs d'inclusion sociale et de « mixité » dans les quartiers afin d'éviter des ghettos. (art. 10 de la proposition PSE)).

II. Le rapport entre un instrument-cadre et les directives sectorielles

Il s'agit d'une question délicate mais essentielle : que peut apporter un instrument-cadre par rapport aux directives sectorielles ? En d'autres termes, quelle est la plus-value d'une loi ou directive-cadre par rapport à la situation existante ? L'argumentation de la Commission européenne pour ne pas intervenir d'une façon législative est connue : selon elle, une directive-cadre n'apporte pas de plus-value.

À côté des raisons plutôt politiques que j'ai indiquées dans mon introduction, il y a des raisons d'ordre plutôt juridico-technique qui justifient, à mon avis, l'adoption d'une directive ou d'un instrument-cadre sur les SIEG. En effet, comme souligné dans le texte du CEEP, pour l'instant, à part les articles 16 et 86 par. 2 du Traité, il n'y a pas de cadre juridique européen pour les services d'intérêt économique général. Toute proposition juridique concernant les SIEG s'appuie dès lors sur les quatre libertés, suivant la logique du marché intérieur. En absence d'une législation positive, ce sera toujours la Cour de Justice qui aura le dernier mot ; or par certains arrêts récents, elle a plutôt tendance à limiter la compétence des autorités publiques (nationales, régionales ou locales) d'organiser, mais aussi parfois de financer les SIEG.

L'impact politique croissant de la Charte des droits fondamentaux qui, rappelons-le, a été signée par les 25 États membres de l'Union, pourrait par ailleurs constituer un atout non négligeable. En effet, en adoptant un instrument, une loi ou une directive-cadre sur les SIEG, avec des principes sur l'accessibilité, le financement, la qualité, le contrôle, etc. de ce type de service, le législateur pourrait mettre en œuvre les droits garantis par la Charte des droits fondamentaux, notamment les droits fondamentaux sociaux. De plus, la Cour de Justice semble avoir reconnu la valeur juridique de cette Charte dans une affaire relative à l'interprétation de la directive sur la réunification des familles. La référence à la Charte dans les considérants de cette directive a permis à la Cour de Justice de juger du caractère légitime de certaines dispositions de cette directive par rapport aux droits garantis par la Charte des droits fondamentaux.⁸

Voilà plusieurs raisons qui me semblent suffisamment importantes pour justifier une proposition législative sur les services d'intérêt économique général. Toutefois se posera clairement la question de l'articulation entre les principes énoncés dans cette directive-cadre et les dispositions des directives sectorielles.

⁸ Affaire C-540/03 *Parlement Européen/Conseil* sur la légalité de certaines dispositions de la Directive du Conseil 2003/86/EC du 22 septembre 2003 sur le regroupement familial des ressortissants des pays-tiers.

III. La détermination des responsabilités et le principe de subsidiarité

Parallèlement à la problématique de la définition du concept de SIEG, se pose la question du niveau de responsabilité compétent ou pertinent pour qualifier un service de service d'intérêt économique général. Ici le principe de subsidiarité s'impose. Dans les différents textes, on constate un grand attachement à ce principe. Étant donné l'importance des SIEG pour les citoyens de l'Union européenne, on peut difficilement nier l'importance politique de ce principe de subsidiarité. Repris dans le Traité comme un des principes fondamentaux, ce principe signifie que la Communauté européenne n'agit que pour mener des tâches qui peuvent être entreprises en commun de manière plus efficace (ou plus satisfaisante) que par les États membres (au niveau national ou local) oeuvrant séparément. Concrètement, ce principe conduit à reconnaître l'existence d'une présomption - réfragable⁹ - de capacité suffisante d'agir à l'échelle nationale. Il appartient alors à la Commission de démontrer qu'une action spécifique doit être poursuivie au niveau de l'Union, plutôt qu'à celui des États membres (au niveau national, régional ou local). Toutefois, et ceci me semble important à souligner ici, le principe de subsidiarité ne concerne que l'exercice de compétences, mais ne remet pas en question les compétences conférées à l'Union par le Traité telles qu'interprétées par la Cour de Justice de même que les principes inscrits dans le Traité : interdiction de discriminer, principe de transparence, de proportionnalité, respect de la concurrence, liberté de circulation, etc. En effet, dans le cas où l'Union européenne renoncerait à intervenir, les États n'en seraient pas moins tenus d'agir avec loyauté, conformément à l'art. 10 du Traité, « en prenant toute mesure propre à l'exécution des obligations qui leur incombent en vertu du Traité et en s'abstenant de toute mesure qui risquerait de compromettre la réalisation des objectifs du Traité ».

Avec ces considérations en tête, il me semble que le principe de subsidiarité joue un rôle primordial dans le domaine des SIEG, comme souligné à juste titre dans les différentes propositions. Le fait que les autorités nationales, régionales ou locales soient chargées de la définition et de la description dans leurs réglementations respectives des missions d'intérêt général et/ou des obligations de service public, m'en semble être la meilleure expression. Cependant, comme rappelé ci-avant, même si le principe de subsidiarité laisse une certaine marge de manœuvre aux entités

⁹ Est irréfragable ce qu'on ne peut réfuter. Est réfragable la présomption ou la preuve que l'on peut contredire ou réfuter par la production d'une preuve établissant une intention contraire.

décentralisés, les principes fondamentaux du Traité (égalité de traitement, non discrimination, transparence ou encore proportionnalité) ne peuvent pas être mis à mal. Nous sommes ainsi arrivés sur un terrain de tensions. C'est à ce niveau, quand existe un certain antagonisme entre différents principes provoquant une insécurité juridique tant pour les autorités publiques que pour les opérateurs, notamment en ce qui concerne les modes de gestion et de financement des SIEG, qu'une directive-cadre peut avoir une réelle plus-value.

IV. Le mode d'organisation

Une fois la mission d'intérêt économique général définie et encadrée au niveau le plus approprié (cf. principe de subsidiarité), se pose la question du choix des entités/fournisseurs chargés d'offrir et d'exécuter ces services et missions. Les autorités publiques (surtout locales) sont-elles complètement libres de désigner une entreprise ou entité publique, privée ou mixte pour l'exécution de ces services ? Ou bien doivent-elle organiser un appel d'offre, avec un niveau de publicité suffisant pour que tous les intéressés (y compris des entreprises étrangères) puissent poser leur candidature ? Qu'en est-il des transactions '*in house*' et de la définition exacte de cette notion ? Il est clair que la question de la gestion des SIEG et du respect des règles en matière de marchés publics est fort délicate.

Une lecture des différentes propositions m'apprend qu'une majorité est convaincue que chaque autorité publique concernée doit être libre de définir et de déterminer, chacune dans les limites de ses compétences respectives et dans le respect du principe de subsidiarité, les modes de gestion des SIEG, que ce soit par un appel d'offre, un contrat de service public ou par une gestion directe. En général, le libre choix me semble relever du bon sens et être une expression correcte du principe de subsidiarité. Il me semble aussi nécessaire que les institutions européennes tiennent suffisamment compte de la réalité que vivent les autorités locales avant de leur imposer des procédures longues et difficiles ; n'oublions pas qu'il existe de nombreuses petites municipalités rurales ou peu peuplées qui n'ont pas nécessairement les compétences administratives nécessaires pour faire face à l'ensemble des obligations imposées par l'Union européenne. Cette idée me semble très bien traduite dans le texte du Groupe socialiste au Parlement européen qui fait appel à la Commission pour préciser les catégories de raisons invocables qui ne sauraient, en tout état de cause, relever que de situations relatives à l'urgence, au faible impact sur les échanges entre les États membres ou à la spécificité de

certain services d'intérêt économique général. Toutefois, se pose la question de savoir dans quelle mesure une telle piste tiendrait juridiquement la route.

Il est clair que le principe de subsidiarité n'est pas absolu, il faut, pour des raisons de sécurité juridique, que soient mieux précisées les conséquences de l'application des règles du droit communautaire et des directives marchés publics sur l'organisation des services d'intérêt économique général. Cette problématique est particulièrement importante au niveau régional et local, surtout au niveau des consortia inter-autorités (comme les appelle le CEEP dans sa proposition), notamment les structures de coopération intercommunale.

V. La question du financement et l'application des règles en matière de marchés publics et d'aides d'État

Les autorités publiques disposent d'une large marge de manœuvre dans le domaine du financement des SIEG. Comme souligné dans la proposition du PSE, les États membres doivent avoir la possibilité de pourvoir au financement d'un SIEG, dans la mesure où ce financement est accordé aux fins du bon fonctionnement de ce service dans des conditions économiquement acceptables et dans le cadre de la mise en œuvre du régime d'obligations de service public ou de service universel qui lui est attaché. Ils disposent également d'une série d'instruments de financement : les droits exclusifs, l'octroi d'une compensation de service public, l'intervention d'un fond de service public ou l'établissement d'un système de péréquation tarifaire. À cet égard, il convient de s'interroger au regard des règles européennes en matière d'aides d'État, s'il est possible d'utiliser la technique des subventions croisées, et si oui, dans quelle mesure et à quelles conditions. En l'absence d'une harmonisation au niveau européen des systèmes de financement des SIEG, la seule limite est qu'un tel financement ne peut pas entraîner de distorsion de la concurrence dans l'UE. Par rapport à l'application des règles de concurrence, on peut difficilement nier l'intérêt considérable de l'art. 86 par. 2 du Traité, qui est peut-être sous-utilisé. Selon cette disposition, les SIEG ne sont soumis à l'application des règles du Traité que dans la mesure où cela ne les empêche pas de remplir leur mission d'intérêt général. Toutefois, cette disposition ne donne pas non plus une carte blanche, comme son caractère conditionnel l'indique.

L'application des règles en matière de marchés publics et d'aides d'État provoque une insécurité juridique majeure, tant pour les opérateurs que pour les autorités publiques. Dans l'état juridique actuel, il me semble cependant difficile de déclarer dans un texte-cadre transversal pour les SIEG qu'en cas de tension entre l'intérêt général et les règles du marché intérieur et de la concurrence, c'est l'intérêt général qui prévaut. Ceci vaut également pour la disposition avancée dans la proposition du CEEP que les compensations pour les obligations de service public ne relèvent pas des dispositions de l'article 87 sur les aides d'État. Ces propositions me semblent a priori un peu rapides et insuffisamment nuancées.

Rappelons ici que dans l'état actuel de la législation, des aides d'État déclarées licites en vertu de la législation européenne en matière d'aides d'État peuvent être déclarées illicites sur base du non-respect des règles des marchés publics, par exemple, suite à la non-mise en concurrence des parties qui pourraient être chargées de la fourniture du service. La problématique est donc fort complexe, d'autant que les services sociaux et de santé d'intérêt général, en ce compris les services de proximité, sont également concernés par ces règles en tant que services d'intérêt économique général.

Étant donné la tension existant entre la compensation des SIEG et les règles relatives aux aides d'État et le climat d'insécurité juridique qui s'ensuit pour le financement d'un SIEG, il me semble que le paquet Monti-Kroes de novembre 2005 est à considérer comme un premier pas allant dans la bonne direction. En effet, l'affaiblissement du principe général de la notification préalable d'une aide auprès des services de la Commission me semble un point positif, en particulier pour le financement du secteur du logement social et des hôpitaux. Toutefois, pour certains opérateurs chargés de l'exécution d'un SIEG, il ne sera pas du tout facile de calculer la compensation exacte. En effet, la compensation ne peut pas être plus élevée que ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts, en tenant compte d'un bénéfice raisonnable. C'est surtout le calcul exact des coûts qui ne sera pas facile à effectuer. Peuvent être pris en considération tous les coûts engendrés par la gestion et l'exécution d'un SIEG, tels que déterminés sur base des principes d'une comptabilité analytique. C'est un exercice qui peut être difficile, surtout si l'entité en charge de l'exécution d'un SIEG fournit également des activités purement commerciales, ou si elle fournit divers types de services tout en organisant certains services support de manière centralisée (comme par exemple, le contact avec la clientèle ou les bénéficiaires, la comptabilité et la gestion de la facturation). La Commission européenne donne une première indication en disant que peuvent être considérés comme des coûts compensables, les coûts

variables, une partie des coûts pour le capital, un bénéfice raisonnable, les coûts d'investissement. Néanmoins, il me semble que les règles relatives à la compensation des SIEG et la relation avec les règles en matière d'aides d'État notifiables, pourraient être rendues encore plus précises et plus claires. Par ailleurs, l'augmentation des règles *de minimis* (portées à 200.000 euros) me semble aussi une bonne chose, à condition qu'un cumul avec d'autres mesures favorables reste possible.

VI. La question de l'évaluation

Pour s'assurer que l'objectif visé par une loi ou directive-cadre sur les SIEG est atteint, il convient de mettre en place un système d'évaluation approprié. Il me semble qu'un consensus existe entre les différents textes sur ce point. Toutefois, plusieurs questions se posent quant aux modalités pratiques de mise en œuvre et aux parties prenantes à associer à un tel exercice. Tout, d'abord, qui va financer l'évaluation : les États ? l'Union européenne ? les opérateurs ? Une autre question est celle à savoir selon quels critères l'évaluation sera réalisée. N'a-t-on pas besoin, comme proposée par la Confédération européenne des syndicats, d'une méthode d'évaluation commune au plan communautaire ? Et celle-ci ne pourrait-elle pas éventuellement être prise en charge par une agence européenne des SIEG ?

Conclusions

En guise de conclusion, je voudrais rappeler que l'adoption d'une loi ou d'une directive-cadre me semblerait un signal approprié non seulement pour limiter l'insécurité juridique à laquelle les États membres, les opérateurs, les consommateurs de ces services sont confrontés aujourd'hui, mais également pour renforcer la position des services d'intérêt général dans la construction européenne, c'est-à-dire pour rétablir un certain équilibre avec les règles de concurrence et du marché intérieur. Il convient en effet de ne pas oublier que des services d'intérêt économique général de qualité sont indispensables pour assurer le fonctionnement de nos sociétés et pour atteindre les objectifs que l'Union européenne s'est fixés. Il faut aussi s'assurer de la pérennité des services d'intérêt général tant du point de vue de leur fourniture que de leur financement.

La valeur ajoutée des textes examinés dans le cadre de ce séminaire se situe tout d'abord dans la synthèse des enjeux en présence, synthèse que chacun a réalisée en y mettant ses propres accents. Mais poser un diagnostic ne suffit pas. Il nous faut un remède et tous ces textes proposent et élaborent des instruments afin d'augmenter la sécurité juridique et de résoudre les principales questions qui se posent aujourd'hui.

Globalement au-delà des divergences mineures entre les différentes propositions, on peut constater que les convergences sont importantes. Nous faisons donc clairement aujourd'hui la démonstration qu'il est possible de rédiger un texte qui, dans le strict respect des compétences de chacun, apporte une réelle plus-value pour la pérennité et le développement des SIEG. Cette démonstration est d'une importance capitale.

This yearly series of working papers (WP) aims to publish essentially works in English or in French resulting from the scientific network of CIRIEC and more specifically its working groups. The WP are submitted to a review process and are published under the responsibility of the President of the International Scientific Council, the president of the scientific Commissions or the working groups coordinators and of the editor of the CIRIEC international scientific journal, the *Annals of Public and Cooperative Economics*.

These contributions may be published afterwards in a scientific journal or book.

The contents of the working papers do not involve CIRIEC's responsibility but solely the author(s) one.

The submissions are to be sent to CIRIEC, Université de Liège au Sart Tilman, Bât B33 (bte 6), BE-4000 Liège, Belgique.

Cette collection annuelle de Working Papers (WP) est destinée à accueillir essentiellement des travaux en français ou en anglais issus du réseau scientifique du CIRIEC et en particulier de ses groupes de travail. Les WP font l'objet d'une procédure d'évaluation et sont publiés sous la responsabilité du président du Conseil scientifique international, des présidents des Commissions scientifiques ou des coordinateurs des groupes de travail et de la rédactrice de la revue scientifique internationale du CIRIEC, les *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*.

Ces contributions peuvent faire l'objet d'une publication scientifique ultérieure.

Le contenu des WP n'engage en rien la responsabilité du CIRIEC mais uniquement celle du ou des auteurs.

Les soumissions sont à envoyer à l'adresse du CIRIEC, Université de Liège au Sart Tilman, Bât B33 (bte 6), BE-4000 Liège, Belgique.

Publications

- 2007/01 Analyse des organisations mutualistes pour le financement de la santé en Afrique de l'Ouest. Le cas du Bénin
A. DUJARDIN
- 2007/02 Quel cadre légal pour les services d'intérêt économique général ? Analyse comparative de cinq projets de « directive-cadre »
B. THIRY
- 2007/03 A New Legal Institute of Slovenian Law: Public-Private Partnership
B. TIČAR
- 2007/04 Gouvernance coopérative et épreuve identitaire : une application aux banques coopératives en France
N. RICHEZ-BATTESTI
- 2007/05 L'évaluation de l'utilité sociale : une injonction de la puissance publique ? Constats et réflexions sur l'expérimentation « Evaluation de l'utilité sociale »
F. ROUSSEAU
- 2007/06 Social Economy and the Cooperative Movement in Europe: Input to a New Vision of Agriculture and Rural Development in the Europe of the 25
J.F. JULIA-IGUAL & E. MELIA
- 2007/07 On the relationship of regulated intra-modal railway competition and land traffic substitution competition
K. OETTLE