



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 20.12.2011
COM(2011) 900 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

Un cadre de qualité pour les services d'intérêt général en Europe

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

Un cadre de qualité pour les services d'intérêt général en Europe

1. INTRODUCTION

La situation économique et financière actuelle met plus que jamais en évidence le rôle fondamental des services d'intérêt général (SIG) dans l'Union européenne (UE). Dans des domaines tels que les soins de santé, l'aide à l'enfance ou la prise en charge des personnes âgées, l'aide aux personnes handicapées ou le logement social, ces services constituent un filet de sécurité essentiel pour les citoyens¹ et contribuent à la promotion de la cohésion sociale. Les services d'intérêt général fournis dans les secteurs de l'éducation, de la formation et des services à l'emploi jouent un rôle clé dans la réalisation des objectifs fixés en matière de croissance et d'emploi. Dans l'économie de la connaissance, les écoles, les centres de formation et les universités doivent être de la plus haute qualité pour permettre aux jeunes d'acquérir de nouvelles connaissances leur permettant d'occuper des emplois nouveaux. Compte tenu, par ailleurs, des contraintes budgétaires auxquelles les administrations publiques sont actuellement confrontées et de la nécessité de procéder à un assainissement budgétaire, il convient de veiller à ce que des services de qualité soient fournis d'une manière aussi efficace et rentable que possible.

Les orientations politiques présentées par le président en 2009² mentionnaient déjà la modernisation du secteur des services comme permettant, entre autres moyens, de développer de nouvelles sources de croissance et de cohésion sociale: «*Le développement global du secteur des services sociaux et des services de santé devra donc être stimulé, par exemple en créant un cadre de qualité pour les services publics et sociaux, ce qui témoignera de leur importance dans le modèle de société européen*»³. La stratégie Europe 2020⁴ a confirmé une nouvelle fois la nécessité de développer de nouveaux services, fournis physiquement ou en ligne, qui soient porteurs de croissance et d'emplois, parmi lesquels des services innovants d'intérêt général.

Bien que le traité ait toujours garanti aux États membres la souplesse requise pour pouvoir offrir de tels services de qualité, le traité de Lisbonne a introduit de nouvelles dispositions: l'article 14 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et le protocole n° 26 sur les services d'intérêt général. Il a également conféré à l'article 36 de la Charte des droits

¹ Une réglementation de l'UE portant notamment sur la migration garantit à certaines catégories de ressortissants de pays tiers en séjour régulier, sous réserve de certaines conditions, l'égalité de traitement avec les ressortissants nationaux en ce qui concerne l'accès aux biens et services à la disposition du public, ainsi que la fourniture de ces biens et services.

² «Orientations politiques pour la prochaine Commission», Bruxelles, le 3 septembre 2009.

³ «Orientations politiques pour la prochaine Commission», p. 24.

⁴ «Europe 2020: Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive», COM(2010) 2020.

fondamentaux la même valeur juridique que les traités. C'est dans ce nouveau contexte que la Commission a décidé de réunir en un cadre de qualité unique l'ensemble des actions qu'elle mène dans le domaine des services d'intérêt général. Elle entend ainsi veiller à ce que le cadre réglementaire défini au niveau de l'UE continue, au cours des prochaines années, à renforcer la dimension sociale du marché unique, tienne davantage compte de la nature spécifique de ces services et permette de relever le défi consistant à fournir ces services dans le respect des valeurs reconnues par le protocole n° 26, à savoir: un niveau élevé de qualité et de sécurité et, quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs.

L'objectif de cette communication, adoptée parmi d'autres mesures faisant suite à l'Acte pour le Marché unique⁵, est de présenter le cadre de qualité susmentionné, qui se compose de trois volets d'action complémentaires visant à:

- accroître la clarté et la sécurité juridique en ce qui concerne les modalités d'application des règles de l'UE aux services d'intérêt économique général (SIEG), ainsi qu'à réexaminer les règles lorsque cela est nécessaire pour répondre à des besoins spécifiques. Ce réexamen constant est essentiel eu égard au caractère évolutif de ces services. La Commission propose, outre la présente communication, un réexamen de deux séries de règles clés – concernant les aides aux services d'intérêt économique général et les aides aux marchés publics – qui toutes deux permettront une souplesse et une simplification plus grandes en ce qui concerne la prestation de ces services par les États membres. Ces réformes visent également à améliorer la cohérence entre ces politiques et à donner davantage l'assurance aux parties prenantes qui se conforment pleinement aux règles applicables aux marchés publics qu'à certaines conditions, elles respectent également les exigences applicables en matière d'aides d'État imposées par la jurisprudence Altmark. Il devrait en résulter une sécurité juridique et une simplification accrues au bénéfice des autorités publiques et des entreprises;
- garantir aux citoyens un accès aux services essentiels: la Commission avancera dans la réalisation de son engagement visant à garantir à l'ensemble des citoyens l'accès à des services essentiels dans des secteurs spécifiques, en se fondant sur les actions entreprises récemment dans le domaine des services bancaires de base, des services postaux et des télécommunications;
- promouvoir la qualité: la Commission renforcera sa détermination à promouvoir la qualité dans le domaine des services sociaux et utilisera les avancées réalisées en la matière comme modèle pour d'autres services d'intérêt général.

Notions fondamentales

Le débat sur les services d'intérêt général souffre d'un manque de clarté sur le plan terminologique. Les différentes notions sont utilisées indifféremment et de façon imprécise. Les parties prenantes ont demandé à la Commission d'apporter des éclaircissements en la

⁵ «L'Acte pour le marché unique - Douze leviers pour stimuler la croissance et renforcer la confiance», COM(2011) 206.

matière. Ce faisant, toutefois, la Commission est liée par le droit primaire et la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE. De plus, ces notions sont dynamiques et évolutives.

Service d'intérêt général (SIG): Les SIG sont des services considérés par les autorités publiques des États membres comme étant d'intérêt général et comme faisant par conséquent l'objet d'obligations de service public spécifiques. Ces termes désignent à la fois des activités économiques (voir la définition des SIEG ci-dessous) et des services non économiques. Ces derniers ne sont soumis ni à une législation spécifique de l'UE, ni aux règles du traité relatives au marché intérieur et à la concurrence. Certains aspects de l'organisation de ces services peuvent être régis par d'autres règles générales du traité, comme le principe de non-discrimination.

Services d'intérêt économique général (SIEG): Les SIEG sont des activités économiques remplissant des missions d'intérêt général qui ne seraient pas exécutées (ou qui seraient exécutées à des conditions différentes en termes de qualité, de sécurité, d'accessibilité, d'égalité de traitement ou d'accès universel) par le marché en l'absence d'une intervention de l'État. L'obligation de service public est imposée au prestataire par mandat, sur la base d'un critère d'intérêt général garantissant la fourniture du service à des conditions lui permettant de remplir sa mission.

Services sociaux d'intérêt général (SSGI): au nombre des services sociaux d'intérêt général figurent les régimes de sécurité sociale couvrant les principaux risques de la vie et toute une série d'autres services essentiels, directement fournis à la personne, qui jouent un rôle préventif et de cohésion/d'inclusion sociale⁶. Alors que la Cour de justice de l'UE estime que certains services sociaux (tels que les régimes légaux de sécurité sociale) ne constituent pas des activités économiques, elle précise dans sa jurisprudence que le caractère social d'un service n'est pas, en soi, suffisant pour considérer ledit un service comme une activité non économique⁷. Les termes «service social d'intérêt général» couvrent par conséquent à la fois des activités économiques et des activités non économiques.

Obligations de service universel: Les obligations de service universel comptent parmi les obligations de service public. Elles fixent les exigences devant garantir la mise à disposition de certains services d'une qualité donnée pour l'ensemble des consommateurs et utilisateurs d'un État membre, indépendamment de leur localisation géographique. Ces services doivent également être fournis à un prix abordable eu égard aux conditions spécifiques nationales. La définition des obligations de service universel spécifiques est établie au niveau européen comme constituant un élément essentiel de la libéralisation du marché dans les secteurs des services, tels que les communications électroniques, la poste et les transports.

Service public: La notion de service public est utilisée à l'article 93 du TFUE dans le domaine des transports. En dehors de celui-ci, toutefois, il arrive qu'elle soit appliquée de façon ambiguë: elle peut désigner l'offre d'un service au grand public et/ou dans l'intérêt du public ou être utilisée pour caractériser les activités d'entités du secteur public. Pour éviter toute ambiguïté, la présente communication n'utilise pas cette expression, mais bien les termes «service d'intérêt général» et «service d'intérêt économique général».

⁶ «Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne: les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne», COM(2006) 177 final du 27 avril 2006.

⁷ Affaires jointes C-180/98 à C-184/98, Pavlov et autres (Rec. 2000, p. I-6451, point 118); affaire C-218/00, Cical/INAIL (Rec. 2002, p. I-691, point 37); affaire C-355/00, Fresskot (Rec. 2003, p. I-5263).

2. LE CADRE INSTITUTIONNEL: MODIFICATIONS APORTEES PAR LE TRAITE DE LISBONNE

Le traité de Lisbonne, le protocole n° 26 sur les services d'intérêt général et l'article 36 de la Charte des fondamentaux soulignent clairement l'importance des services d'intérêt général dans l'UE et exposent les principes qui président à l'approche de l'UE concernant ces services. Ils constituent une base solide en vue de la mise en œuvre d'une approche souple et pragmatique, essentielle dans ce domaine compte tenu des différences en termes de besoins et de préférences résultant de situations géographiques, sociales et culturelles distinctes.

Le protocole établit, pour la première fois au niveau du droit primaire, les principes fondamentaux applicables aux services d'intérêt général. Il précise que les principes doivent être adaptés aux différents services en jeu, ce qui ne permet donc pas une approche standard. Il confirme également que les dispositions des traités ne portent pas atteinte à la compétence des États membres relative à la fourniture, à la mise en service et à l'organisation de services non économiques d'intérêt général. Il demeure toutefois nécessaire d'établir une distinction entre les activités économiques et non économiques, et une analyse au cas par cas reste indispensable, la nature de ces activités évoluant constamment. C'est pour cette raison que la Commission suit l'évolution de la situation en la matière, comme expliqué à la section 3 ci-après.

L'article 14 du TFUE dispose que *«l'Union et ses États membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application des traités, 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»*. Cette disposition permet à l'Union européenne de légiférer dans le domaine des services d'intérêt économique général en établissant les principes et en fixant les conditions, notamment économiques et financières, qui lui permettront d'accomplir ses missions, en statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire. L'article 14 précise qu'une quelconque réglementation en la matière doit être définie *«sans préjudice de la compétence qu'ont les États membres, dans le respect des traités, de fournir, de faire exécuter et de financer ces services»*. Il tient compte du fait que l'organisation, la fourniture et le financement de tels services relèvent principalement de la compétence des États membres au niveau national, régional ou local. La nécessité d'une législation fondée sur l'article 14 du TFUE continuera de faire l'objet de diverses consultations publiques et d'un dialogue permanent avec les parties prenantes. Chacun semble convenir à ce stade qu'il ne s'agit pas d'une priorité immédiate⁸. La Commission estime qu'une approche sectorielle, permettant de trouver des solutions sur mesure à des problèmes concrets et spécifiques survenant dans des secteurs différents, est plus appropriée⁹.

⁸ Cela a été illustré récemment par la résolution du Parlement européen du 5 juillet 2011 concernant l'avenir des services sociaux d'intérêt général [2009/2222(INI)], point 48: *«[Le Parlement européen] estime qu'un règlement-cadre européen relatif aux SIEG, qu'autorise l'article 14 du traité FUE, n'est pas, pour l'heure, le problème central»*.

⁹ Il convient de noter que l'article 14 du TFUE précise qu'il s'applique sans préjudice des articles 93, 106 et 107 du TFUE, qui définissent le rôle de la Commission européenne en matière de contrôle des aides d'État et les conditions en vertu desquelles des dérogations à ce contrôle peuvent être accordées en faveur des SIEG. Cela est précisé par la communication de la Commission relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général [C(2011) 9404], adoptée en même temps que la présente communication.

La Commission continuera d'examiner l'opportunité de revoir la réglementation sectorielle existante, qui inclut les obligations de service universel, ainsi que la nécessité éventuelle d'instaurer de nouvelles obligations de service universel dans d'autres secteurs. Elle déterminera également s'il convient d'établir les principes et conditions permettant à des services publics spécifiques de remplir leurs missions sur la base de l'article 14 du TFUE. Le respect de la diversité existante des services et des situations au sein de l'UE continuera de guider son appréciation.

3. UN CADRE DE QUALITE POUR LES SERVICES D'INTERET GENERAL EN EUROPE

Au fil des ans, la demande de services d'intérêt général, de même que les modalités de prestation de ceux-ci, ont sensiblement évolué. Les services que l'État fournissait traditionnellement de façon directe ont fait l'objet d'une externalisation accrue de la part des autorités nationales, régionales et locales et sont désormais souvent proposés par le secteur privé (à des fins tant lucratives que non lucratives). Cette nouvelle approche est la conséquence des processus de déréglementation, de l'évolution des politiques publiques et des modifications des besoins et des attentes des utilisateurs. Comme nombre de ces services revêtent un caractère économique, les règles relatives au marché intérieur et à la concurrence leur sont applicables, dans la mesure où l'application desdites règles ne fait pas échec à l'accomplissement, en droit ou en fait, de la mission particulière qui leur a été impartie. En effet, avoir accès à toute une série d'offres en termes de prix et de qualité des services peut être synonyme de choix substantiel et de gains importants pour les autorités publiques. Bien que certaines parties prenantes s'interrogent sur l'incidence de ces règles, notamment pour ce qui est des services sociaux, la Commission est convaincue qu'il est possible de les appliquer de façon à tenir compte des besoins spécifiques et à renforcer la prestation des services concernés. Il va de soi que ces règles doivent faire l'objet d'un réexamen sur une base permanente, afin de leur permettre de continuer à garantir aux pouvoirs publics la souplesse nécessaire pour répondre à l'évolution des besoins de la société, et être adaptées à l'évolution technologique.

L'approche suivie par la Commission aux fins de l'établissement d'un cadre de qualité repose sur trois volets d'action, à savoir, premièrement, une clarté et une sécurité juridique accrues en ce qui concerne les règles de l'UE applicables à ces services; deuxièmement, la mise à disposition d'instruments permettant aux États membres de garantir aux citoyens l'accès aux services essentiels et de réexaminer la situation à intervalles réguliers; et troisièmement, la promotion d'initiatives relatives à la qualité, notamment pour ce qui est des services sociaux répondant à des besoins importants.

1. Volet n° 1 - une clarté et une sécurité juridique accrues

La Commission entend veiller à ce que le cadre réglementaire de l'UE, qui a une incidence sur les modalités d'organisation, de financement et de prestation des services d'intérêt économique général, permette à ceux-ci d'accomplir leur mission de service public. À cet effet, elle dialogue en permanence avec les parties prenantes de tous les secteurs afin de déterminer les domaines pour lesquels il convient de clarifier ou de modifier le cadre juridique. Cet engagement est illustré, notamment, par la révision des règles en matière d'aides d'État applicables aux services d'intérêt économique général, ainsi que par le réexamen des règles relatives aux marchés publics qui accompagnent la présente communication.

En procédant à ces réformes, la Commission a cherché à introduire une plus grande cohérence entre les politiques menées dans les domaines des aides d'État et des marchés publics, au profit des parties prenantes. Elle a, autant que possible, créé un cadre plus cohérent. La Commission considère que le respect total des procédures de marchés publics ouvertes ou restreintes avec attribution sur la base soit du prix le plus bas, soit, dans certaines circonstances, de l'offre économiquement la plus avantageuse, signifie que le marché est attribué au «moindre coût pour la collectivité», qui est l'une des conditions posées par la Cour de justice comme garantissant l'absence de toute aide d'État.

1.1. Révision des règles en matière d'aides d'État en ce qui concerne les services d'intérêt économique général

Les règles de l'UE applicables au financement public des services d'intérêt économique général, adoptées par la Commission en 2005, se sont avérées efficaces. Cependant, la Commission et les parties prenantes s'entendent sur le fait qu'elles peuvent être rendues plus claires, plus simples et mieux proportionnées aux fins d'une application plus aisée et, partant, de la promotion d'une prestation plus efficace de services de qualité élevée, au profit des citoyens. La réforme poursuit trois objectifs: apporter des éclaircissements sur les notions fondamentales relatives aux SIEG, simplifier les règles en matière d'aides d'État applicables aux services de faible montant organisés au niveau local et ayant une incidence limitée sur les échanges entre les États membres et enfin, mettre en place un traitement plus ciblé d'autres services, de façon à mieux distinguer les services de taille moyenne et les services sociaux, d'une part, et les services à grande échelle ayant clairement une dimension européenne et qui seront soumis à un examen plus efficace au regard du droit de la concurrence, d'autre part.

Sur la base de ces objectifs, la Commission a adopté ou proposé plusieurs modifications importantes:

- premièrement, une nouvelle communication traite de plusieurs aspects ayant soulevé des questions d'interprétation au niveau national, régional et local;
- deuxièmement, un grand nombre de services sociaux ne devront dorénavant plus (quel que soit le montant de la compensation) être notifiés préalablement et faire l'objet d'une appréciation de la part de la Commission s'ils remplissent certaines conditions fondamentales en matière de transparence, de définition correcte et d'absence de surcompensation. Cette liste comprend à présent, outre les hôpitaux et le logement social, des services d'intérêt économique général répondant à des besoins sociaux dans le domaine de la santé et des soins de longue durée, de l'aide à l'enfance, de l'accès au marché du travail et de la réinsertion sur ce dernier, ainsi que de l'aide aux groupes vulnérables et de leur inclusion sociale;
- troisièmement, les mesures d'aide importantes feront l'objet d'un examen plus approfondi et plus ciblé, par exemple dans le domaine des industries de réseau, susceptibles d'avoir une incidence substantielle sur le fonctionnement du marché intérieur. Les États membres seront alors tenus de prévoir, dans le mécanisme de compensation, des incitations en vue de la réalisation de gains d'efficacité durant toute la durée de validité du contrat, adaptées en fonction des besoins des secteurs spécifiques;
- enfin, la Commission propose une nouvelle règle de minimis spécifique aux services d'intérêt économique général qui exclura l'existence d'une aide et, partant, la

nécessité d'un examen de sa part pour les montants d'aide s'élevant à un maximum de 500 000 EUR par période de trois ans. Pour certains secteurs, en particulier ceux des transports et de la radiodiffusion publique, des règles sectorielles spécifiques restent applicables.

1.2. La réforme des règles concernant les marchés publics et les concessions

La Commission propose aussi une profonde réforme des règles concernant les marchés publics et les concessions qui entend promouvoir la prestation de services d'intérêt économique général de meilleure qualité.

Premièrement, la réforme prévoit un traitement spécifique pour les services sociaux et de santé. Ces derniers seront soumis à un régime moins strict tenant compte de leur rôle et de leurs caractéristiques spécifiques. Des seuils supérieurs leur seront appliqués et seules des obligations en matière de transparence et d'égalité de traitement leurs seront imposées. En outre, afin de privilégier une démarche qualitative, la réforme encourage le recours au critère de l'offre économiquement la plus avantageuse, ce qui signifie que les États membres ne doivent pas attribuer ces services sur la base du seul prix le plus bas.

Deuxièmement, il existe désormais une plus grande sécurité juridique quant à la façon dont les règles de l'UE concernant les marchés publics s'appliquent aux relations entre les autorités publiques. La «coopération entre institutions publiques» caractérise les situations dans lesquelles des entités publiques telles que des autorités locales coopèrent en vue d'assurer des missions de service public. Le statut public (la nature juridique) des parties à un contrat public n'étant pas suffisant, en soi, pour exclure les contrats en question du champ d'application des directives de l'UE relatives aux marchés publics, la réforme clarifie, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, les cas dans lesquels ces contrats ne sont pas couverts par les règles de l'UE concernant les marchés publics. Les nouvelles règles permettront de garantir que l'application des règles concernant les marchés publics n'interfèrent pas avec la liberté dont disposent les autorités publiques de choisir la façon d'organiser et d'exécuter leurs missions de service public. À l'inverse, des dispositions sont prévues pour faire en sorte que la coopération entre institutions publiques ne cause aucune distorsion de concurrence préjudiciable aux opérateurs économiques privés.

Troisièmement, la réforme reconnaît l'importance, dans certaines circonstances, d'une procédure prévoyant une négociation accompagnée de la publication d'un avis de marché pour l'attribution de marchés concernant la prestation de services d'intérêt économique général et a veillé à ce que ce type de procédure fasse partie des outils mis à la disposition des pouvoirs adjudicateurs. De même, la Commission a proposé de permettre aux autorités publiques de prendre en considération comme critère d'attribution le cycle de vie des produits, services ou travaux requis. Cette réforme contribuera aussi à garantir que les marchés ne sont pas attribués sur la base du prix le plus bas uniquement, mais en tenant dûment compte de considérations environnementales et sociétales plus exigeantes.

Enfin, la réforme vise à introduire un régime autonome pour les concessions, ce qui revêt une importance particulière pour les services d'intérêt économique général, étant donné que les contrats de concession sont habituellement utilisés pour l'exécution d'obligations de service public ou les services d'utilité publique. Les principaux éléments de la réforme concernant les marchés publics s'appliqueront aussi aux concessions et, en ce qui concerne les marchés, de nouvelles règles seront introduites pour la modification des marchés existants. Dans certains secteurs, les concessions peuvent être accordées pour des périodes de 20 à 100 ans, ce qui

signifie qu'il y a davantage de chances qu'elles doivent être reconsidérées au cours de leur durée de vie. Sur la base de la jurisprudence de la Cour, la Commission propose d'introduire de nouvelles dispositions précisant les conditions auxquelles la modification des termes d'un contrat de concession est autorisée sans qu'il soit nécessaire de lancer un nouvel appel à la concurrence, de même que des dispositions visant à garantir le respect des principes d'égalité de traitement et de non-discrimination.

La réforme des règles concernant les marchés publics est une des douze actions prioritaires de l'Acte pour le marché unique, à laquelle la Commission a confirmé, dans l'analyse annuelle de la croissance pour 2012, vouloir s'atteler rapidement. La Commission invite dès lors le Parlement et les États membres à parvenir à un accord sur ces propositions fin 2012 au plus tard.

1.3. Actions de communication et d'information concernant les modalités d'application des règles de l'UE

En réaction aux questions et aux demandes de clarifications formulées par les parties prenantes, la Commission est déterminée à aider les autorités publiques, les prestataires de services, les utilisateurs et les autres acteurs intéressés à mieux comprendre et appliquer les règles de l'UE relatives aux services d'intérêt économique général. Plusieurs mesures ont été prises dans ce domaine.

Fin 2010, la Commission a publié un nouveau guide¹⁰ consacré à trois questions essentielles:

- la manière dont les États membres peuvent financer ces services dans le respect des règles relatives aux aides d'État;
- la manière dont les autorités publiques peuvent recourir aux règles concernant les marchés publics, tout en garantissant la qualité, l'innovation, la continuité et l'exhaustivité des services sociaux;
- la manière dont les règles du marché intérieur, et en particulier la directive «services», s'appliquent aux services sociaux tout en laissant la possibilité aux États membres de les réguler afin d'en garantir la qualité et l'accessibilité.

Ce guide a remplacé le document reprenant les questions fréquemment posées à ce sujet et tient compte de l'évolution de la jurisprudence, des décisions de la Commission, des modifications apportées au cadre législatif, des échanges au sein du comité de la protection sociale (CPS)¹¹ et des questions reçues des parties prenantes par l'intermédiaire du **service d'information interactif (SII)**¹². Le SII est un service en ligne qui fournit des informations aux citoyens, aux prestataires de services, aux autorités publiques et aux autres parties prenantes et qui leur permet de poser des questions au sujet du droit de l'UE et des services d'intérêt économique général. Depuis son lancement en janvier 2008, les services de la Commission ont répondu à pratiquement 200 questions par l'intermédiaire de ce service.

¹⁰ Guide relatif à l'application aux services d'intérêt économique général, et en particulier aux services sociaux d'intérêt général, des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État, de «marchés publics» et de «marché intérieur», SEC(2010) 1545.

¹¹ «Conclusions opérationnelles du comité de la protection sociale relatives à l'application de règles communautaires aux services sociaux d'intérêt général», novembre 2008.

¹² Voir à l'adresse: http://ec.europa.eu/services_general_interest/index_fr.htm.

La Commission a aussi produit un guide intitulé «Acheter social»¹³, en vue d'aider les autorités publiques à acheter des biens et des services de manière socialement responsable, conformément aux règles de l'UE. Ce guide met en évidence la contribution que les marchés publics peuvent apporter à la politique sociale. Il est illustré par un certain nombre d'exemples pratiques portant sur toute une série de questions sociales, telles que la promotion de l'égalité des chances et des possibilités d'emploi, l'amélioration des conditions de travail, l'inclusion sociale des personnes vulnérables comme les handicapés, et le respect sur le fond des dispositions des conventions fondamentales de l'OIT. Une nouvelle édition du guide «Buying Green! A handbook on green public procurement» (Acheter vert! Les marchés publics écologiques en Europe)¹⁴ a été publiée en octobre 2011. Ce guide fournit des orientations sur la manière de réduire l'incidence de la consommation du secteur public sur l'environnement et d'utiliser les marchés publics écologiques pour stimuler l'innovation dans les techniques, produits et services environnementaux.

Le document de travail des services de la Commission relatif à la coopération entre institutions publiques¹⁵ synthétise et explique la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE concernant l'application des règles en matière de marchés publics aux situations dans lesquelles des entités publiques telles que des municipalités coopèrent en vue d'exécuter les missions de service public qui leur incombent (voir ci-dessus à la section 1.2). Ce document devrait contribuer à une meilleure compréhension des dispositions législatives et ainsi limiter les risques juridiques entourant cette forme de coopération entre autorités publiques.

La Commission accorde une attention particulière au secteur des services sociaux. Les **rapports bisannuels sur les services sociaux d'intérêt général**¹⁶ publiés en 2008 et 2010 ont permis de suivre l'évolution du secteur des services sociaux et d'encourager le dialogue au niveau européen. La Commission a aussi aidé les présidences successives du Conseil à organiser les Forums sur les SSIG, qui ont joué un rôle essentiel dans le partage des informations et la promotion du dialogue et de la meilleure compréhension des règles parmi les parties prenantes. Elle est résolue à aider les futures présidences tournantes du Conseil à organiser le 4^{ème} Forum européen sur les services sociaux d'intérêt général qui doit se dérouler dans douze mois environ.

La Commission entend poursuivre ses travaux avec le comité de la protection sociale, qui doit établir un rapport sur l'application des règles de l'UE aux SSIG avant la fin 2013, en collaboration avec l'ensemble des acteurs institutionnels et de la société civile concernés.

2. Volet n° 2 - Garantir l'accès aux services essentiels

La législation sectorielle adoptée au niveau de l'UE a toujours veillé à établir un équilibre rigoureux entre la nécessité d'accroître la concurrence et le recours aux mécanismes du marché et celle de garantir que tout citoyen continue d'avoir accès à des services essentiels de

¹³ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6457&langId=fr>.

¹⁴ Consultable en anglais à l'adresse suivante:
http://ec.europa.eu/environment/gpp/buying_handbook_en.htm.

¹⁵ «Commission Staff Working Paper concerning the application of EU public procurement law to relations between contracting authorities ('public-public cooperation')», SEC(2011) 1169 final du 4 octobre 2011.

¹⁶ Documents de travail des services de la Commission intitulés «Biennial Report on social services of general interest» et «Second Biennial Report on social services of general interest», SEC(2008) 2179 et SEC(2010) 1284.

grande qualité à des prix abordables. Cela a été le cas, par exemple, dans les industries de réseau, depuis les télécommunications et les services postaux jusqu'aux transports et à l'énergie. En outre, le tableau de bord annuel des marchés de consommation de la Commission¹⁷ permet de surveiller la performance de quelque 30 marchés de services en se fondant sur des critères liés à la comparabilité, à la confiance, aux problèmes et réclamations, à la satisfaction générale, au changement de fournisseur ou de services et au choix.

Étant donné que les besoins des utilisateurs et les technologies évoluent constamment, il est nécessaire de reconsidérer régulièrement à la fois les obligations de service universel existantes et la nécessité d'en introduire de nouvelles. Les exemples cités ci-après illustrent l'anticipation dont fait preuve la Commission dans ce domaine. Les États membres restent libres d'étendre les obligations de service universel existantes ou d'en introduire de nouvelles, pour autant que les mesures prises soient conformes au droit de l'UE.

2.1. Services postaux

La troisième directive postale¹⁸ est un élément majeur de la réforme des marchés postaux engagée en Europe en 1992. Elle a procuré aux citoyens de nombreux avantages, qui se sont notamment concrétisés par des améliorations de la qualité des services et l'apparition de nouveaux services innovants de distribution du courrier. La directive définit les exigences minimales relatives au champ d'application de l'obligation de service universel: un service postal de grande qualité doit être fourni (au minimum) cinq jours ouvrables par semaine, sur l'ensemble du territoire, à des prix abordables pour tous les utilisateurs, pour le courrier normal et les colis de certains poids, ainsi que pour les envois recommandés et les envois à valeur déclarée. La directive contient aussi des dispositions visant à garantir la grande qualité du service postal universel, dont la Commission surveille la mise en œuvre. Cette dernière a récemment institué un groupe des régulateurs européens dans le domaine des services postaux (GRES¹⁹) qui s'intéresse aux problèmes tels que le financement de l'obligation de service universel et le suivi de l'évolution du marché²⁰. La Commission a aussi créé un forum des utilisateurs des services postaux («Postal User Forum»), qui a tenu sa première réunion en décembre 2011 et rassemblé des utilisateurs finals – particuliers et entreprises – ainsi que d'autres parties prenantes telles que des opérateurs et des syndicats, afin d'examiner l'évolution des besoins des consommateurs au gré de la constante mutation des moyens de communication et en vue d'un développement durable du secteur.

Dans le cadre de ses travaux concernant le commerce électronique, la Commission a l'intention de présenter un *livre vert sur la distribution transfrontière de colis* en 2012. Ce dernier traitera principalement des problèmes tels que la qualité des services de distribution transfrontière de colis et leur prix, afin de recenser les solutions aux obstacles rencontrés par les consommateurs et les entreprises. La Commission a également l'intention de publier les résultats de deux études concernant les pratiques tarifaires des opérateurs postaux et leurs

¹⁷ http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/editions/docs/6th_edition_scoreboard_fr.pdf. Pour certains de ces services, comme l'électricité ou les comptes bancaires, la Commission a effectué des études approfondies du marché (consultables sur le même site).

¹⁸ Directive 2008/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté.

¹⁹ Décision de la Commission du 10 août 2010 instituant le groupe des régulateurs européens dans le domaine des services postaux, JO C 217 du 11.8.2010, p. 7.

²⁰ Documents consultables sur le site web du GRES: http://ec.europa.eu/internal_market/ergp/index_en.htm.

effets sur les marchés, ainsi que les principes de calcul du coût net de l'obligation de service universel (OSU) postal. À la fin 2013 au plus tard, elle présentera le quatrième rapport sur l'application de la directive relative aux services postaux.

2.2. Services bancaires de base

L'accès aux services de paiement de base à des conditions équitables est important pour l'inclusion sociale et financière ainsi que pour permettre aux consommateurs de bénéficier pleinement du marché unique. Début 2011, la Commission a réalisé une évaluation d'impact en vue d'examiner si des mesures législatives étaient nécessaires au niveau de l'UE dans ce domaine. Après avoir étudié toutes les solutions envisageables, la Commission a décidé, à ce stade, d'opter pour une recommandation²¹. Cette dernière vise à garantir que tout citoyen ou résident de l'UE ne possédant pas encore de compte de paiement dans l'État membre où il cherche à en ouvrir un puisse bénéficier de services de paiement de base et d'une carte de paiement. Ce compte de paiement de base doit être fourni gratuitement ou pour un coût raisonnable par les prestataires de services de paiement. La recommandation envoie un message clair aux États membres et aux prestataires de services quant au résultat recherché, tout en laissant une certaine souplesse au niveau national quant aux moyens de l'atteindre.

La recommandation prévoit aussi des critères permettant d'évaluer la façon dont les États membres l'ont mise en œuvre et de déterminer si d'autres mesures sont nécessaires. Sur la base d'un examen et d'une analyse d'impact qu'elle entend réaliser en 2012, la Commission décidera si de nouvelles actions s'imposent dans ce domaine.

2.3. Transports

Les obligations de service public dans le secteur des transports sont définies dans des dispositions législatives spécifiques applicables aux services aériens, au transport terrestre et au transport maritime²². Ces dispositions sectorielles spécifiques établissent les principes que les États membres sont tenus d'appliquer lorsqu'ils définissent des obligations de service public dans un de ces modes de transport.

Le livre blanc de 2011²³ sur les transports indique que si la part des déplacements utilisant des transports collectifs augmente et se combine à des obligations de services minimales, il sera possible d'accroître la densité et la fréquence du service, créant ainsi un cercle vertueux favorable aux modes de transport publics.

Pour chaque mode de transport, l'attribution de contrats de service public définissant des obligations de service public doit respecter les principes de transparence, de non-discrimination et d'attribution des contrats sur la base d'une procédure de mise en

²¹ Recommandation de la Commission sur l'accès à un compte de paiement de base, C(2011) 4977.

²² Règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté (refonte) et règlement (CE) n° 1107/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 concernant les droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite lorsqu'elles font des voyages aériens; règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n° 1191/69 et (CEE) n° 1107/70 du Conseil, règlement (CEE) n° 3577/92 du Conseil, du 7 décembre 1992, concernant l'application du principe de la libre circulation des services aux transports maritimes à l'intérieur des États membres (cabotage maritime).

²³ Livre blanc - Feuille de route pour un espace européen unique des transports – Vers un système de transport compétitif et économe en ressources, COM(2011) 144.

concurrence. Le meilleur moyen disponible à cet effet est la procédure d'appel d'offres ouvert. La qualité des services de transport de voyageurs aura une importance croissante dans les années à venir, étant donné le vieillissement de la population et la nécessité de faire en sorte que les transports (collectifs) publics constituent une solution de rechange attrayante au transport individuel, contribuant ainsi à la réalisation des objectifs visés en matière d'utilisation rationnelle des ressources et de sécurité d'approvisionnement en carburants. La création d'un marché ferroviaire ouvert et dynamique devrait procurer des avantages considérables aux voyageurs en termes de qualité, de rapport coût-efficacité et de volume des services offerts, de même qu'aux autorités publiques et aux contribuables, grâce à la baisse des financements publics pour les contrats de service public.

En 2012, la Commission a l'intention de présenter une proposition concernant l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs. Cette dernière fera suite à l'ouverture du marché des services de fret et des services internationaux de transport de voyageurs. La Commission envisagera aussi le réexamen du règlement relatif au transport terrestre en 2012 afin de généraliser le recours aux procédures d'appel à la concurrence pour l'attribution des contrats de service public dans le secteur ferroviaire. Si les États membres disposent d'une importante marge de manœuvre pour définir les zones dans lesquelles il convient d'imposer des obligations de service public pour les services de transport de voyageurs, pour être durables, ces services doivent être efficaces et de grande qualité et leur prestation doit se faire dans un contexte financier stable. L'obligation de recourir aux appels d'offres devrait offrir des garanties à cet égard.

2.4. Énergie

Le troisième paquet «énergie» est entré en vigueur le 3 mars 2011. Il définit des obligations de service universel, contient des dispositions claires sur les obligations de service public et la protection des consommateurs à la fois pour l'électricité et le gaz naturel et prévoit la protection des clients vulnérables contre la pauvreté énergétique²⁴. Les mesures adoptées sur la base de ces directives doivent l'être dans l'intérêt général et être clairement définies, transparentes, non discriminatoires et contrôlables; elles doivent également garantir aux entreprises du secteur de l'électricité et du gaz de l'UE un égal accès aux consommateurs nationaux de l'UE et inversement.

Afin de promouvoir la mise en œuvre de marchés de détail concurrentiels, propices aux économies d'énergie et équitables, la Commission a créé le forum des citoyens pour l'énergie²⁵ en 2008, qui sert de plateforme de régulation, sur la base de l'expérience acquise dans des forums précédents. Le document de travail des services de la Commission intitulé «An Energy Policy for Consumers»²⁶ a fait le point sur les avantages que les mesures déjà prises dans le cadre de la politique de l'énergie procurent aux consommateurs. Il a recensé une série d'initiatives législatives et d'actions de l'UE qui contribuent directement ou indirectement à l'amélioration du bien-être des consommateurs dans le secteur de l'énergie.

Conformément aux conclusions du Conseil de décembre 2011, les États membres doivent mettre en œuvre l'intégralité du troisième paquet «énergie» aussi rapidement que possible. Dans ce contexte, la Commission souligne l'importance pour les États membres de définir

²⁴ Directive 2009/72/CE concernant l'électricité et directive 2009/73/CE concernant le gaz naturel.

²⁵ http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/forum_citizen_energy_en.htm.

²⁶ SEC(2010) 1407 final du 11 novembre 2010.

clairement la notion de consommateurs vulnérables. Elle a l'intention d'organiser une cinquième réunion du forum des citoyens pour l'énergie en novembre 2012 afin de continuer de centrer le dialogue engagé entre les parties prenantes sur des questions fondamentales telles que la protection des consommateurs vulnérables, le modèle de marché de détail optimal, la transparence des prix et les avantages possibles des compteurs intelligents sur la gestion de la demande d'énergie.

2.5. Communications électroniques

La directive «service universel» dans le domaine des communications électroniques²⁷ prévoit un filet de sécurité sociale pour les cas où les forces du marché ne suffisent pas pour garantir un accès abordable aux services de base pour les consommateurs, en particulier lorsqu'ils vivent dans des zones qu'il est difficile ou onéreux de desservir, ou quand ils disposent de faibles revenus ou souffrent de handicaps. La notion de filet de sécurité social couvre trois objectifs spécifiques: disponibilité, tarifs abordables et accessibilité. La Commission a récemment adopté une communication concernant le service universel dans les communications électroniques²⁸ faisant état des résultats de la consultation publique réalisée en 2010 et du troisième réexamen de la portée du service universel dans les communications électroniques. Une des questions essentielles abordées dans le document concerne le rôle que les obligations de service public doivent jouer dans la réalisation de l'objectif du «haut débit pour tous». Au terme de son analyse, la Commission conclut qu'il n'est actuellement pas nécessaire de modifier la portée du service universel au niveau de l'UE. Elle conclut cependant à la nécessité de nouvelles orientations sur la façon de mettre en œuvre les règles relatives au service universel, compte tenu du risque d'approches nationales divergentes et des implications financières potentielles pour le secteur. La Commission entend présenter ces nouvelles orientations en 2012 et contribuera à lutter contre le risque d'exclusion sociale tout en veillant, conformément au principe de subsidiarité, à ce qu'il soit tenu compte des particularités des différents contextes nationaux, ainsi que de la nécessité de limiter les distorsions sur le marché et d'éviter d'imposer une charge disproportionnée au secteur²⁹.

3. Volet n° 3 - Promotion de la qualité: l'exemple des services sociaux d'intérêt général

Les services sociaux d'intérêt général jouent un rôle essentiel dans les sociétés européennes en contribuant à la protection sociale et à l'inclusion sociale. La demande pour ces services augmente en outre, la capacité à les financer devenant plus limitée, actuellement en raison de la crise économique et, à plus long terme, du fait du vieillissement démographique. La Commission, les États membres et les parties prenantes représentant les prestataires de ces services et leurs utilisateurs ont récemment lancé un certain nombre d'initiatives ayant trait à la qualité des services sociaux.

²⁷ Directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (directive «service universel»), modifiée par la directive 2009/136/CE.

²⁸ «Rapport sur les résultats de la consultation publique et du troisième réexamen de la portée du service universel dans les communications électroniques, conformément à l'article 15 de la directive 2002/22/CE», COM(2011) 795 final du 23 novembre 2011.

²⁹ Il convient de noter que les points 20 à 30 des lignes directrices communautaires pour l'application des règles relatives aux aides d'État dans le cadre du déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit (JO C 235 du 30 septembre 2009, p. 7) font explicitement référence à la définition des SIEG dans le secteur des communications électroniques.

En 2007³⁰, la Commission a annoncé une stratégie visant à soutenir la qualité des services sociaux dans l'ensemble de l'UE. En guise de suivi, au moyen du programme PROGRESS³¹, la Commission a soutenu des initiatives européennes destinées à élaborer des outils pour la définition et la mesure de la qualité et apporté son concours au développement d'un cadre européen volontaire pour la qualité des services sociaux au sein du comité de la protection sociale.

3.1. Projets soutenus par le programme PROGRESS

De 2008 à 2010, le programme PROGRESS a financé huit projets visant à élaborer des outils pour la définition, la mesure, l'évaluation et l'amélioration de la qualité des services sociaux, en mettant particulièrement l'accent sur les soins de longue durée. Tous les projets se sont appuyés sur des partenariats transnationaux et l'échange de bonnes pratiques entre les autorités publiques, les prestataires de services et d'autres acteurs provenant de milieux culturels différents, évoluant dans divers contextes juridiques et administratifs et connaissant des conditions socio-économiques distinctes. Pratiquement tous les projets ont souligné l'importance d'associer les utilisateurs à la définition et à l'évaluation de la qualité des services sociaux³².

En 2012, la Commission a l'intention de soutenir, par l'intermédiaire du programme PROGRESS, plusieurs nouveaux projets transnationaux visant à mettre en œuvre le cadre européen volontaire dans différents États membres et dans une série de secteurs différents.

3.2. Le comité de la protection sociale: un cadre européen volontaire pour la qualité des services sociaux

En octobre 2010, le comité de la protection sociale a adopté un cadre européen volontaire pour la qualité des services sociaux. Ce dernier vise à favoriser une compréhension commune de la qualité de ce type de services dans l'UE. Il est conçu de façon à être suffisamment souple pour être appliqué à une variété de services sociaux au niveau national, régional et local dans tous les États membres et à être compatible avec les politiques nationales existantes en matière de qualité. Il recense les principes et critères qu'un service social doit respecter pour répondre aux besoins et aux attentes de l'utilisateur des services. Le cadre propose aussi des éléments méthodologiques que les autorités publiques pourraient utiliser afin de mettre au point, au niveau approprié, des outils spécifiques (normes ou indicateurs) pour la définition, la mesure et l'évaluation de la qualité des services sociaux. Le cadre est orienté sur les droits et peut contribuer, par exemple, à accroître la protection des droits des enfants, lorsqu'il s'agit de passer d'un système de prise en charge institutionnelle des enfants à d'autres systèmes.

3.3. Statut de la fondation européenne

Les fondations qui ont pour mission d'œuvrer pour le bien public jouent un rôle croissant dans la fourniture et le financement des services sociaux d'intérêt général dans l'UE. Cependant, elles connaissent encore des difficultés à s'établir dans d'autres États membres ou à mettre en commun leurs actifs sur une base transnationale. Il est nécessaire de permettre aux fondations

³⁰ «Les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général: un nouvel engagement européen», COM(2007) 725 final du 20 novembre 2007.

³¹ PROGRESS est le programme de l'UE pour l'emploi et la solidarité sociale qui apporte un soutien financier à la mise en œuvre des objectifs de l'agenda social de l'Union européenne.

³² Document de travail des services de la Commission intitulé «Second Biennial Report on social services of general interest», SEC(2010) 1284 final du 22 octobre, p. 59.

d'intérêt général de s'établir, de fonctionner et de s'autofinancer à une échelle transnationale, en vue de réduire les charges administratives que leur impose la complexité liée à l'exercice d'activités dans divers États membres et de leur donner ainsi la possibilité de consacrer une plus grande part de leurs ressources à la promotion du bien-être des citoyens de l'UE.

A cet effet, en 2012, la Commission proposera de créer un statut de fondation européenne, de nature facultative, parallèlement aux formes nationales de fondation existantes.

4. CONCLUSIONS

La crise économique et financière actuelle nous rappelle le rôle central que jouent les services d'intérêt général en matière de cohésion sociale et territoriale. Elle a cependant une incidence considérable sur le secteur public du fait de la pression exercée sur les finances publiques, et il est désormais indispensable de tout mettre en œuvre pour continuer d'assurer ces services et améliorer leur qualité. La présente communication montre que les traités fournissent aux institutions européennes et aux États membres les instruments juridiques nécessaires pour y parvenir. La Commission européenne est fermement résolue à jouer son rôle en mettant en place un cadre de qualité pour ces services, comme l'indiquent les deux propositions présentées parallèlement à la présente communication et concernant, d'une part, la révision des règles en matière d'aides d'État applicables aux services d'intérêt économique général, et d'autre part, les marchés publics et les concessions. Dans les mois à venir, elle a en outre l'intention d'entreprendre une série d'actions supplémentaires qui, considérées dans leur ensemble, mettront à la disposition de l'UE un cadre de qualité abouti pour les SIG des prochaines années. Ces travaux se poursuivront dans le cadre de son engagement plus général à placer l'économie et l'innovation sociales au cœur des efforts entrepris dans le cadre de la stratégie «Europe 2020», comme en a témoigné récemment son «Initiative pour l'entrepreneuriat social»³³, qui soutient le développement de moyens nouveaux et socialement novateurs de faire des affaires et de fournir des services.

³³ «Initiative pour l'entrepreneuriat social – Construire un écosystème pour promouvoir les entreprises sociales au cœur de l'économie et de l'innovation sociales», COM(2011) 682 du 25 octobre 2011.