I|H|E|D|A|T|E
Institut des hautes études de développement et d'aménagement des territoires européens

Le service économique d'intérêt général

Anne Houtmann, (ex) directeur « Élaboration des politiques horizontales » à la Direction générale chargée du marché intérieur et des services

Introduction

La notion de service d'intérêt général donne lieu à des conceptions très différentes selon les pays ; et selon les pays, la vision de la législation communautaire est ressentie très différemment. En Italie ou en Grèce, où la plupart des services publics fonctionnent relativement mal, les citoyens sont heureux de l'intervention de l'Union, dont ils espèrent qu'elle améliorera le niveau de service.

En revanche, dans un pays comme la France, qui a atteint un haut niveau de service, les citoyens français expriment la crainte que la législation communautaire ne vienne détruire une partie de ces services.

La notion de service d'intérêt général ne fait pas l'objet d'une définition communautaire : l'Europe considère qu'il appartient à l'Etat de définir les services et la notion de service d'intérêt général comprend les différentes activités que l'Etat considère comme d'intérêt général et pour lesquels il estime légitime d'imposer aux fournisseurs des obligations de service public.

Le traité de Rome lui-même ne parle que des services économiques d'intérêt général et la référence à ces services apparaît dans le chapitre consacré à la concurrence ; cela explique le point de vue de la commission européenne : le niveau communautaire doit vérifier qu'il n'y a pas d'abus dans les obligations imposées par l'Etat aux entreprises de service public.

En effet, les obligations de service public peuvent couvrir une palette très large : l'accès aux services, les prix, la sécurité d'approvisionnement, la gratuité,…

Au total, on considère que les services d'intérêt général représentent environ 7% du PIB européen et 5% de l'emploi européen.

I. Le cadre juridique actuel

1. Les textes généraux

L'article 86 du traité de Rome évoque les entreprises de service d'intérêt général ; il affirme que celles-ci sont soumises aux règles du traité, sauf dans l'hypothèse où l'application de ces règles ferait obstacle à l'exercice de leur mission. Il concilie donc, d'un côté l'intérêt général, de l'autre, les règles du marché.

L'article 16, qui a été inséré dans le traité CE par le traité d'Amsterdam, reconnaît la place occupée par les services d'intérêt économique général au sein des valeurs communes de l'Union européenne ainsi que leur rôle dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union. Ces services doivent fonctionner sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions.

L'article 36 de la charte des droits fondamentaux pose le principe de l'accès à des services d'intérêt général.

2. Les textes sectoriels

En plus de la législation générale, l'ouverture progressive des services à la concurrence a généré tout un ensemble de textes sectoriels. Les domaines concernés ont été successivement : les télécommunications, le transport aérien, et globalement tous les secteurs en réseau.

Jusqu'à présent, le secteur de l'eau n'a pas fait l'objet de la législation européenne en raison en particulier de la très grande différence d'organisation du service selon les pays. A titre d'exemple, alors que c'est un secteur extrêmement éclaté en France, seul un grand opérateur public est chargé du service de l'eau en Allemagne et en Autriche. Par ailleurs, l'eau est un matériau qui circule mal et cela ne présente pas nécessairement un très grand intérêt de légiférer dans le secteur.

Dans chacun des secteurs qui ont fait l'objet d'une ouverture à la concurrence, la libéralisation se fait par étapes de façon à ce que les secteurs puissent avoir le temps de s'adapter. La plupart du temps, des périodes transitoires sont organisées et les textes prévoient des dispositions souvent très ambitieuses pour la protection des consommateurs, la protection des usages, la protection de l'environnement. A titre d'exemple, la directive postale prévoit que la levée du courrier doit être réalisée au moins 5 fois par semaine.

II. Les principes de la Commission

La commission ne raisonne pas en fonction du statut de l'entreprise et ne distingue pas les entreprises publiques des entreprises privées ; ce qui importe dans son appréciation, c'est le destinataire, c'est-à-dire le citoyen.

Le **service d'intérêt général** est un domaine de responsabilités et de compétences partagées ; dans ce domaine, on constate une articulation entre le niveau local et le niveau communautaire ; l'Europe ne veut pas imposer des obligations dans le détail car le financement est local. Elle vise simplement à vérifier que les obligations de service de public ne sont pas excessives dans un cadre de marché.

Le **principe de cohésion** : il a donné naissance à la notion de service universel, c'est-à-dire la reconnaissance d'un droit d'accès des citoyens, quel que soit leur lieu d'habitation, à un service ; cette notion de service universel ne s'applique que lorsque la majorité de la population y a accès, c'est donc une notion évolutive en fonction de la diffusion d'un service. Cela exige une évaluation constante des services pour vérifier, secteur par secteur, s'il y a lieu ou non d'appliquer la notion de service universel ; le respect de la diversité des services et des situations conduit l'Europe à laisser une marge de manœuvre aux états membres.

Le **principe de transparence** a pour conséquence l'obligation de définir parfaitement les obligations de service public qui s'imposeront aux entreprises dans des cahiers des charges de la même façon que doivent être définis l'organisation et le financement des services.

Le **principe de la sécurité juridique** : la commission veille à ce que l'arbitrage entre intérêt général et concurrence ne mettent pas à mal la sécurité juridique des entreprises.

Article 86 du traité de Rome

1. Les États membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'édictent ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles du présent traité, notamment à celles prévues aux articles 12 et 81 à 89 inclus.

2. Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté.

3. La Commission veille à l'application des dispositions du présent article et adresse, en tant que de besoin, les directives ou décisions appropriées aux États membres.

Article 16 du traité d'Amsterdam

Les États membres s'informent mutuellement et se concertent au sein du Conseil sur toute question de politique étrangère et de sécurité présentant un intérêt général, en vue d'assurer que l'influence de l'Union s'exerce de la manière la plus efficace par la convergence de leurs actions.

Article 36 de la charte des droits fondamentaux

Accès aux services d'intérêt économique général

L'Union reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général tel qu'il est prévu par les législations et pratiques nationales, conformément au traité instituant la Communauté européenne, afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union.

François Cavard

Notes prises d'après l'exposé de Madame Anne Houtman (12 mars 2007)