

N° 369 rectifié

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 28 avril 2009

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires économiques (1) sur la proposition de résolution européenne présentée par Mmes Catherine TASCA, Michèle ANDRÉ, MM. Robert BADINTER, Yannick BODIN, Didier BOULAUD, Mmes Bernadette BOURZAI, Monique CERISIER-ben GUIGA, M. Pierre-Yves COLLOMBAT, Mme Christiane DEMONTÈS, MM. Yves KRATTINGER, Serge LAGAUCHE, Jean-Claude PEYRONNET, Roland RIES, Simon SUTOUR, Michel TESTON et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, en application de l'article 73 bis du Règlement, sur la **communication de la Commission européenne sur sa stratégie politique annuelle pour 2009 (COM (2008) 72 FINAL)**,*

Par M. Pierre HÉRISSEON,
Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Emorine, *président* ; MM. Gérard César, Gérard Cornu, Pierre Hérissou, Daniel Raoul, Mme Odette Herviaux, MM. Marcel Deneux, Daniel Marsin, Gérard Le Cam, *vice-présidents* ; M. Dominique Braye, Mme Elisabeth Lamure, MM. Bruno Sido, Thierry Repentin, Paul Raoult, Daniel Soulage, Bruno Retailleau, *secrétaires* ; MM. Pierre André, Serge Andreoni, Gérard Bailly, Michel Bécot, Joël Billard, Claude Biwer, Jean Bizet, Yannick Botrel, Martial Bourquin, Jean-Pierre Caffet, Yves Chastan, Alain Chatillon, Roland Courteau, Jean-Claude Danglot, Philippe Darniche, Marc Daunis, Denis Detcheverry, Mme Évelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, Alain Fauconnier, François Fortassin, Alain Fouché, Adrien Giraud, Francis Grignon, Didier Guillaume, Michel Houel, Alain Houpert, Mme Christiane Hummel, M. Benoît Huré, Mme Bariza Khiari, MM. Daniel Laurent, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Claude Lise, Roger Madec, Michel Magras, Hervé Maurey, Jean-Claude Merceron, Jean-Jacques Mirassou, Jacques Muller, Robert Navarro, Louis Nègre, Mme Jacqueline Panis, MM. Jean-Marc Pastor, Georges Patient, François Patriat, Philippe Paul, Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Ladislav Poniatsowski, Marcel Rainaud, Charles Revet, Roland Ries, Mmes Mireille Schurch, Esther Sittler, Odette Terrade, MM. Michel Teston, Robert Tropeano, Raymond Vall.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 57 rectifié (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. FACE À LA CRISE, LES SERVICES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL SONT EN EUROPE UN POINT D'APPUI POUR MIEUX REDÉMARRER	7
A. LES SERVICES PUBLICS PEUVENT CONTRIBUER À LIMITER LES EFFETS DÉVASTATEURS DE LA CRISE.....	7
B. LA CRISE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE A MONTRÉ LES LIMITES D'UNE RÉGULATION PAR LES SEULES RÈGLES DU MARCHÉ	8
C. L'EUROPE EST LE NIVEAU D'INTERVENTION ADÉQUAT POUR PRÉSERVER LES SERVICES PUBLICS.....	9
II. L'ENCADREMENT DES SERVICES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL DEMEURE INSUFFISANT DANS LE DROIT EUROPÉEN	11
A. DES SERVICES D'INTÉRÊT ÉCONOMIQUE GÉNÉRAL AUX SERVICES NON ÉCONOMIQUES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL	11
1. <i>Les SIEG dans les traités communautaires</i>	12
2. <i>Les services d'intérêt général</i>	13
B. UNE RÉPONSE PARTIELLE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE	14
1. <i>Une réflexion menée sur plusieurs années</i>	14
2. <i>Le paquet « Monti-Kroes » sur les règles de compensation des obligations de service public</i>	15
3. <i>Le choix d'un encadrement législatif sectoriel des services d'intérêt économique général</i>	16
4. <i>La stratégie politique de la Commission pour 2009 et l'agenda social 2010-2015</i>	17
C. L'ACTION DU GOUVERNEMENT FRANÇAIS	18
D. UN SUJET SUR LEQUEL LE SÉNAT EST INTERVENU À PLUSIEURS REPRISES	19
E. LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR LES ACTEURS LOCAUX.....	20
III. LA PRÉSENTE PROPOSITION DE RÉSOLUTION CONSTITUE UNE INITIATIVE OPPORTUNE DANS LE CONTEXTE DE LA CRISE FINANCIÈRE ET ÉCONOMIQUE	22
A. LE RENFORCEMENT DES SERVICES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL FAIT L'OBJET D'UNE DEMANDE CONSTANTE.....	22
B. CERTAINS « CONSIDÉRANTS » NE SEMBLENT AVOIR QU'UN FAIBLE LIEN AVEC L'OBJET DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION.....	23
C. LE STATUT DES SIG DEVRAIT ÊTRE RENFORCÉ PAR UN OUTIL JURIDIQUE ADAPTÉ	25

<i>1. Le recours à la directive-cadre pourrait-il donner une dimension politique à l'enjeu que constituent les services publics ?</i>	25
<i>2. La directive-cadre sur l'ensemble des services d'intérêt général n'est sans doute pas le seul instrument juridique envisageable</i>	25
<i>3. Le recours à un instrument juridique suppose de préciser son contenu</i>	26
D. ... AINSI QUE PAR L'ATTRIBUTION D'UNE COMPÉTENCE « SERVICES PUBLICS » À UN COMMISSAIRE EUROPÉEN	27
TABLEAU COMPARATIF	31

Mesdames, Messieurs,

Le 27 octobre dernier une proposition de résolution portant sur la communication de la Commission européenne sur sa stratégie politique annuelle pour 2009¹ a été déposée par Mme Catherine Tasca et plusieurs de ses collègues sur le Bureau du Sénat.

Cette proposition de résolution est examinée par votre commission des affaires économiques conformément à l'article 73 *bis* du règlement. Il s'agit également d'une mise en application de la réforme constitutionnelle du 23 juillet dernier : elle porte en effet sur un document non transmis par le Gouvernement, alors que le Sénat ne pouvait pas, auparavant, se saisir de sa propre initiative d'un document émanant d'une institution européenne.

Votre rapporteur se réjouit de cette occasion qui permet au Sénat d'exprimer sa position sur la question importante des services publics ou, pour employer un vocabulaire plus approprié au niveau européen, des services d'intérêt général. Si la question est particulièrement technique, elle est également d'une grande portée pour la vie quotidienne des Européens.

Or la crise conduit à porter un regard nouveau sur les services d'intérêt général et sur l'action des pouvoirs publics dans l'économie. Elle a mis en évidence l'incapacité des seuls mécanismes du marché à réguler par eux-mêmes l'économie. L'intervention publique - les politiques menées au niveau national comme les conclusions du G20 de début avril le montrent bien - est aujourd'hui non seulement acceptée, mais recommandée au niveau international pour contribuer à tirer les entreprises et les citoyens de l'ornière dans lequel l'effondrement du système financier les a poussés.

Votre rapporteur a souhaité pour cette raison s'associer à l'objectif de la proposition de résolution de renforcer le statut des services d'intérêt général, sans pour autant reprendre à son compte l'exposé des motifs, dont le caractère polémique lui apparaît très disproportionné et sans lien avec le sujet traité. Il a par ailleurs estimé que cet objectif nécessitait l'adoption d'un outil juridique communautaire, sans que celui-ci soit nécessairement une directive-cadre.

¹ Proposition de résolution européenne n° 57 rectifié, présentée en application de l'article 73 bis du règlement, sur la communication de la Commission européenne sur sa stratégie politique annuelle pour 2009 (COM (2008) 72 final), présentée par Mme Catherine Tasca et plusieurs de ses collègues.

Il faut espérer qu'une telle résolution du Sénat, discutée en séance publique, contribue à un large débat sur le contenu et la portée des services d'intérêt général, qui s'inscrira dans le contexte des élections européennes puis du renouvellement de la Commission européenne.

I. FACE À LA CRISE, LES SERVICES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL SONT EN EUROPE UN POINT D'APPUI POUR MIEUX REDÉMARRER

Tous les compteurs sont au rouge. Dans une note conjointe¹, les trois grands instituts d'analyse économique français, allemand et italien pointent du doigt une chute du PIB de 1,6 % au dernier trimestre 2008, contraction qui devrait se poursuivre pendant les trois premiers trimestres au moins de 2009. La consommation privée, longtemps moteur de la croissance en France, se réduit avec la diminution du revenu disponible des ménages.

Le marché du travail se détériore : 88.700 emplois ont été perdus au quatrième trimestre 2008 en France² et le FMI prévoit que le taux de chômage dépassera l'an prochain les 10 % dans les plupart des économies avancées³. En Espagne, le taux de chômage a dépassé 17 % au premier trimestre 2009, contre moins de 14 % trois mois auparavant⁴.

A. LES SERVICES PUBLICS PEUVENT CONTRIBUER À LIMITER LES EFFETS DÉVASTATEURS DE LA CRISE

Les services publics et les services d'intérêt général sont un facteur clé de cohésion économique, sociale et territoriale, particulièrement nécessaire en temps de crise.

L'offre de services publics, au même titre que la protection sociale, participe à la préservation de cette cohésion.

Le « coussin protecteur » du modèle social européen

Comme l'indique l'économiste Paul Krugman⁵, « prix Nobel » d'économie 2008, un Etat-providence généreux réduit la souffrance causée par la période de crise en Europe et limite la baisse de la consommation.

L'OFCE estime également que le modèle social français « *dote les ménages français de filets de sécurité plus conséquents, appréciables en période de fort ralentissement de l'activité* »⁶.

Les « stabilisateurs automatiques » limitent dans une certaine mesure l'impact de la crise dans les pays européens : la baisse des revenus distribués par les entreprises est contrebalancée par une augmentation des revenus sociaux (dont les indemnités liées au chômage) mais également par des mesures relatives au marché du travail : ainsi les entreprises allemandes parviennent-elles à réduire les licenciements massifs en recourant

¹ Euro-zone economic outlook, IFO (Allemagne), INSEE (France), ISAE (Italie), 7 avril 2009.

² INSEE Conjoncture – Informations rapides, n° 46, 13 février 2009.

³ FMI, Perspectives de l'économie mondiale, avril 2009.

⁴ Communiqué de l'Institut espagnol de la statistique, vendredi 24 avril.

⁵ Paul Krugman, New York Times, 16 mars 2009.

⁶ Lettre de l'OFCE, 20 avril 2009.

au dispositif du «*Kurzarbeit*» qui permet, pendant une durée limitée, de réduire la durée horaire du travail.

L'enjeu est essentiel :

- les salariés conservent un pouvoir d'achat suffisant et une qualification qui maintient leur employabilité ;

- les entreprises ne se séparent pas d'une main d'œuvre expérimentée, ce qui leur permettra de profiter plus rapidement de la reprise à la sortie de la crise.

Or, au-delà des seules dépenses sociales, **l'offre de services publics contribue à réduire les inégalités**. Nos collègues Joël Bourdin et Yvon Collin, dans un récent rapport sur la coordination des politiques économiques en Europe rendu au nom de la délégation du Sénat pour la planification¹, notent en se fondant sur des calculs élaborés par l'OCDE² que **les prestations en nature fournies dans le cadre des services publics constituent un facteur important de réduction des inégalités**.

D'après les estimations de l'OCDE :

- la France et l'Allemagne ont un niveau d'inégalité des revenus supérieur à celui des Pays-Bas ;

- toutefois, la France comble la différence avec les Pays-Bas grâce à un haut niveau de redistribution en nature par les services publics, ce qui n'est pas le cas de l'Allemagne.

Enfin, **les services publics assurent des services que le marché ne serait pas en mesure de fournir de lui-même**, notamment en termes d'action sociale et d'aménagement du territoire.

Votre rapporteur souligne l'importance de cette mission des services publics. À titre d'exemple, il peut témoigner, en sa qualité de président de l'Observatoire national de la présence postale, de la nécessité d'assurer au service public postal les moyens d'assurer sa mission d'aménagement du territoire en assurant un financement équilibré et pérenne au fonds national de péréquation postale territoriale.

B. LA CRISE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE A MONTRÉ LES LIMITES D'UNE RÉGULATION PAR LES SEULES RÈGLES DU MARCHÉ

L'urgence de la situation a remis en cause en l'espace de quelques mois les modèles de libéralisme et de non-intervention qui depuis les

¹ Rapport d'information n° 342 (2007-2008) fait MM. Joël Bourdin et Yvon Collin au nom de la délégation du Sénat pour la planification sur la coordination des politiques économiques en Europe (tome II).

² Croissance et inégalités, OCDE, octobre 2008.

années 1980 étaient présentés, au niveau européen comme mondial, comme le modèle unique de toute « bonne » politique économique.

Désormais la capacité des marchés financiers à se réguler eux-mêmes est remise en cause explicitement et l'intervention de l'Etat n'est plus considérée comme suspecte a priori. L'idée selon laquelle l'économie pourrait sortir de la crise par les seuls moyens du marché n'a plus cours.

Début avril 2009, le sommet du G20 a ainsi annoncé des actions d'une nature et d'une dimension inimaginables quelques mois plus tôt : triplement des ressources du fonds monétaire international (FMI) à 750 milliards de dollars, déblocage de 1.100 milliards de dollars au total pour soutenir l'économie et renforcement du système de régulation des marchés financiers.

Dès lors **la position traditionnelle de la Commission européenne paraît difficile à tenir** : le strict respect des règles de concurrence ne peut constituer la seule règle d'action (ou de non-action) pour les autorités publiques. Si ces règles favorisent en période normale un développement des marchés pour le bénéfice des consommateurs, elles doivent être conciliées avec une intervention publique qui en limite les excès, que ce soit en période de crise ou pour préserver les équilibres sociaux ou territoriaux.

La Commission elle-même a commencé à prendre compte la nouvelle situation en autorisant, le 26 novembre 2008, les Etats membres à accorder, jusqu'à la fin de 2010, une aide forfaitaire maximale de 500.000 euros par entreprise. La règle dite *de minimis* fixait auparavant un seuil de 200.000 euros, en-dessous duquel les aides ne sont pas considérées comme des aides d'Etat.

C. L'EUROPE EST LE NIVEAU D'INTERVENTION ADÉQUAT POUR PRÉSERVER LES SERVICES PUBLICS

La réponse à une crise mondiale ne peut être nationale.

Au niveau européen particulièrement, c'est la quasi-totalité des pays membres de l'Union qui sont touchés à des degrés divers mais selon des processus analogues : crise immobilière, récession, augmentation du chômage.

L'économie européenne est fortement intégrée : la France destine 63,7 % de ses exportations aux autres pays membres de l'Union européenne, dont proviennent 59,4 % de ses importations¹. Toute dépense d'argent public en faveur d'un secteur économique est susceptible de profiter à des entreprises situées hors des frontières aussi bien qu'aux entreprises nationales. **Une coordination au niveau communautaire apparaît donc comme nécessaire** afin d'assurer leur pleine efficacité aux dispositifs d'aide publique.

¹ Chiffres de la Direction générale des douanes et droits indirects.

Face à cette intégration qui fait de l'Europe un géant économique, **l'Europe sociale manque de visibilité**. Comme l'estimait Mme Catherine Tasca devant la délégation du Sénat pour l'Union européenne, le 4 juin 2008, *« le débat juridique et institutionnel masque la vraie question d'ordre politique qui touche le projet même de la société européenne »*.

L'Europe peut pourtant afficher des succès indéniables en matière de liberté de circulation et de coordination des régimes de sécurité sociale, d'égalité entre hommes et femmes et de lutte contre les discriminations, confortés sur le plan des principes par l'adoption de la Charte des droits fondamentaux à laquelle le traité de Lisbonne donne une force juridique contraignante. Les institutions communautaires demeurent pourtant perçues comme des « monstres froids » éloignés des préoccupations des citoyens.

À cet égard, **une prise de position franche et une action déterminée des instances européennes en faveur du renforcement des services d'intérêt général**, notamment dans le domaine social, **constitueraient un signal positif**. La France pourrait apporter son expérience dans la construction des services publics de qualité aux pays entrés le plus récemment dans l'Union.

II. L'ENCADREMENT DES SERVICES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL DEMEURE INSUFFISANT DANS LE DROIT EUROPÉEN

La notion de service public n'a pas exactement le même sens au niveau communautaire qu'en droit français, mais ses objectifs essentiels peuvent être assurés dans le cadre des services d'intérêt général.

En France, le **service public** se définit traditionnellement par deux aspects principaux :

- il poursuit une mission d'intérêt général ;
- il est assuré soit par une personne publique, soit par une personne privée sous le contrôle de la personne publique.

Les services publics sont soit « administratifs » et relèvent de la justice administrative, soit « industriels et commerciaux » et sont soumis en partie aux tribunaux civils.

Enfin, c'est essentiellement par la jurisprudence et par la doctrine, et non par la loi, que s'est formée la notion de service public à la fin du 19^e siècle et au cours du 20^e siècle.

Le droit européen reconnaît pour sa part la catégorie des **services d'intérêt général** (SIG) qui sont des services marchands et non marchands que les autorités publiques considèrent comme étant d'intérêt général et qu'elles soumettent à des obligations spécifiques de service public.

Parmi ceux-ci, la catégorie des **services d'intérêt économique général** (SIEG) regroupe des services à caractère économique tels que les services postaux, de télécommunication, de transports, ou encore d'approvisionnement en électricité ou en gaz. Cette dernière catégorie a été dégagée avant celle des services d'intérêt général dans les textes européens.

A. DES SERVICES D'INTÉRÊT ÉCONOMIQUE GÉNÉRAL AUX SERVICES NON ÉCONOMIQUES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

Les traités communautaires (traité instituant la Communauté européenne et traité sur l'Union européenne), tels qu'ils résultent de leur dernière modification substantielle en l'an 2000, mentionnent une catégorie particulière de services d'intérêt général, les **services d'intérêt économique général** (SIEG).

Les traités et la législation européenne ne définissent pas la notion de SIEG, dont le contenu a été délimité progressivement par la jurisprudence communautaire.

1. Les SIEG dans les traités communautaires

Le traité instituant la Communauté européenne place à l'article 16 les SIEG « parmi les valeurs communes de l'Union ». Il reconnaît le « rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, la Communauté et ses États membres ». La Commission et les États membres doivent donc veiller « à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions ».

L'article 16 précise toutefois que les actions des autorités publiques en faveur des SIEG doivent être compatibles avec les articles 73, 86 et 87 :

- l'article 73 valide les aides « qui répondent aux besoins de la coordination des transports ou qui correspondent au remboursement de certaines servitudes inhérentes à la notion de service public » ;

- l'article 86 dispose que « 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 » ;

- l'article 87, après avoir posé un principe d'incompatibilité avec le marché commun des aides d'Etat qui faussent la concurrence, tempère cette règle en établissant une liste limitative de cas dans lesquels une aide est autorisée ou peut être autorisée.

L'articulation entre la mission d'intérêt général assignée aux SIEG et l'application des règles relatives à la concurrence et au marché intérieur n'est pas suffisamment explicite dans les traités et notamment à l'article 86, qui a fait l'objet de lectures divergentes.

La Charte des droits fondamentaux, adoptée le 7 décembre 2000 lors du Conseil européen de Nice, reconnaît en son article 36 le rôle des SIEG : « 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 ».

Pour mémoire, la Charte des droits fondamentaux n'a pas à l'heure actuelle de valeur juridique opposable. Sa mise en œuvre effective est soumise à l'achèvement du processus de ratification du traité de Lisbonne, qui déclare que « l'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux (...) laquelle a la même valeur juridique que les traités ».

Enfin **l'article 14 du traité sur le fonctionnement de l'Union**, dans sa rédaction résultant du traité de Lisbonne, reprend et modifie les dispositions de l'article 16 du traité CE actuel. Il indique notamment que le Parlement européen et le Conseil peuvent prendre des règlements afin d'établir les principes et de fixer les conditions, notamment économiques et financières, qui permettent aux SIEG d'accomplir leurs missions, sans préjudice de la

compétence qu'ont les Etats membres, dans le respect des traités, de fournir, de faire exécuter et de financer ces services.

2. Les services d'intérêt général

Englobant les SIEG, la catégorie des services d'intérêt général (SIG), qu'ils portent sur des activités économiques ou non, n'est pas mentionnée dans les traités en vigueur à l'heure actuelle. Le livre blanc sur les services d'intérêt général¹ considère que cette notion « *couvre les services marchands et non marchands que les autorités publiques considèrent comme étant d'intérêt général et soumettent à des obligations spécifiques de service public* ».

La différence entre les SIEG et les SIG non économiques consiste donc dans la nature marchande ou non marchande des activités concernées.

Les conséquences sont importantes : les SIG non économiques ne sont en effet pas soumis aux règles communautaires de concurrence et de marché intérieur.

Or l'application de ce critère a elle aussi fait l'objet de divergences d'interprétation entre la Communauté et certains États membres. Ainsi la Commission européenne a-t-elle ouvert en 2007 une enquête sur les aides d'État aux coopératives de logement social aux Pays-Bas. La question se posait alors de la qualification de service marchand ou non de ces services, dans la mesure où le logement social a aux Pays-Bas une vocation universelle, à la différence de la France où il est ciblé sur un public limité.

Cette opposition a poussé le gouvernement des Pays-Bas, en accord avec la France et l'Allemagne, à demander l'introduction dans le traité de Lisbonne d'un **protocole renforçant le statut des services d'intérêt général** :

Le protocole n° 9 du traité de Lisbonne

Article premier

Les valeurs communes de l'Union concernant les services d'intérêt économique général au sens de l'article 14 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne comprennent notamment :

- le rôle essentiel et la grande marge de manœuvre des autorités nationales, régionales et locales dans la fourniture, la mise en service et l'organisation des services d'intérêt économique général d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs ;

¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Livre blanc sur les services d'intérêt général - COM(2004) 374, 12 mai 2004.

- la diversité des services d'intérêt économique général et les disparités qui peuvent exister au niveau des besoins et des préférences des utilisateurs en raison de situations géographiques, sociales ou culturelles différentes ;

- un niveau élevé de qualité, de sécurité et d'accessibilité, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs.

Article 2

Les dispositions des traités ne portent en aucune manière 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.

Ce protocole ne peut toutefois entrer en vigueur qu'après l'achèvement du processus de ratification du traité.

B. UNE RÉPONSE PARTIELLE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

La Commission européenne n'estime pas nécessaire de proposer un texte général sur les services d'intérêt général. Elle s'est limitée jusqu'à présent à proposer des textes sectoriels ainsi qu'un « paquet » de normes sur les règles de compensation.

1. Une réflexion menée sur plusieurs années

Dans son livre vert de 2003¹, la Commission s'est interrogée sur l'opportunité de proposer une directive-cadre sur les services d'intérêt général. Les consultations qu'elle a conduites l'ont amenée à apporter une réponse négative à cette question dans son livre blanc rendu l'année suivante :

« Les avis exprimés à ce sujet lors de la consultation publique sont restés partagés, certains États membres et le Parlement européen étant sceptiques. En conséquence, il est resté douteux qu'une directive-cadre constitue la meilleure voie à suivre à ce stade. En outre, la consultation n'a pas démontré la valeur ajoutée d'un cadre horizontal par comparaison avec l'approche sectorielle suivie jusqu'à présent. En conséquence, la Commission estime qu'il vaut mieux ne pas présenter de proposition pour l'instant, mais réexaminer la question ultérieurement. »

¹ Livre vert sur les services d'intérêt général - COM(2003) 270, 21 mai 2003.

2. Le paquet « Monti-Kroes » sur les règles de compensation des obligations de service public

L'arrêt « Altmark »¹ rendu par la Cour de justice des communautés européennes en 2003, puis le « paquet Monti-Kroes » de novembre 2005² ont mis en place les éléments d'un cadre juridique pour les aides publiques aux entreprises. La vérification de la légalité de l'acte par lequel une collectivité apporte une aide à un fournisseur de service d'intérêt économique général peut s'apprécier en deux étapes :

- s'agit-il d'une aide d'Etat au sens du traité ?
- si oui, est-elle conforme au traité ?

Sur la première question, il ne s'agit pas d'une **aide d'Etat** si, comme le précise l'arrêt Altmark :

- l'entreprise a été expressément chargée d'obligations de service public clairement définies (**règle du « mandatement »**);

- des **paramètres objectifs de calcul de la compensation** ont été établis avant son versement.

- cette compensation **n'occasionne pas de surcompensation** ;

- la mission de service public a été confiée à l'entreprise à l'issue d'une **procédure de marché public** ou, en l'absence d'une telle procédure, le niveau de la compensation **repose sur une analyse des coûts que pourrait réaliser une « entreprise moyenne, bien gérée »**.

Sur la deuxième question, le paquet Monti-Kroes précise qu'une **aide d'Etat qui respecte les trois premières conditions posées par l'arrêt Altmark** (mandatement, calcul préalable de la compensation et absence de surcompensation) **est compatible avec les règles du traité**. Le quatrième critère n'est en effet adapté que dans les cas où il existe un marché permettant d'évaluer ce qu'est une « *entreprise moyenne, bien gérée* », ce qui n'est bien souvent pas le cas dans les secteurs socioculturels où interviennent des opérateurs de proximité.

Les aides d'Etat, même compatibles au regard des traités européens, doivent normalement être notifiées à la Commission. Toutefois, le paquet Monti-Kroes **assouplit ce principe en dispensant de notification à la**

¹ Arrêt de la Cour dans l'affaire préjudicielle C-280/00, Altmark Trans GmbH, Regierungspräsidium Magdeburg / Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, 24 juillet 2003.

² Décision de la Commission 2005/842/CE du 28 novembre 2005 concernant l'application des dispositions de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE aux aides d'Etat sous forme de compensation de services publics octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion d'un service d'intérêt économique général ; encadrement communautaire 2005/C 297/04 du 28 novembre 2005 des aides d'Etat sous forme de compensation de service public ; directive 2005/81/CE du 28 novembre 2005 modifiant la directive 80/723/CEE relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises.

Commission les aides accordées dans certains secteurs ou pour un montant limité (moins de 30 millions d'euros si l'entreprise a un chiffre d'affaires inférieur à 100 millions d'euros).

Les dispositions mentionnées ici relèvent de documents de la Commission, notamment la décision de la Commission du 28 novembre 2005, et n'ont donc pas de caractère législatif.

3. Le choix d'un encadrement législatif sectoriel des services d'intérêt économique général

Dans sa communication du 20 novembre 2007 sur « les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général »¹, **la Commission reconnaît**, comme précédemment dans son livre blanc de 2004, **le rôle des autorités publiques dans la définition des services d'intérêt général**. Elle ajoute qu'« *il est dès lors essentiellement de la responsabilité des autorités publiques, au niveau approprié, de décider de la nature et de l'étendue d'un service d'intérêt général* ».

Elle reconnaît également la **situation particulière des services sociaux** d'intérêt général et leur importance « *pour la réalisation d'objectifs fondamentaux de l'UE, tels que l'achèvement de la cohésion sociale, économique et territoriale ou un niveau élevé d'emploi, d'inclusion sociale et de croissance économique, de même que leur interconnexion étroite avec les réalités locales* ». Elle constate notamment que les autorités publiques et les fournisseurs de service du secteur social ont parfois des difficultés à appliquer les règles de l'Union européenne relatives à ces services.

Elle ne remet toutefois pas en cause la situation actuelle sur deux points importants :

- la distinction entre services économiques et non économiques, considère-t-elle, « *ne peut être donnée a priori et nécessite une analyse au cas par cas* », en raison de la diversité de ces services et de leur mise en œuvre d'un État membre à un autre, ainsi que de leur évolution constante. La Commission ne semble ainsi pas remettre en cause le rôle donné à la Cour de justice européenne de distinguer, en pratique, ce qui est « économique » et relève ainsi des règles communautaires, notamment relatives à la concurrence.

- des règles de portée générale ne lui paraissent pas nécessaires. Elle propose de poursuivre sur la voie des textes d'encadrement sectoriels tels que ceux qui couvrent les services de réseau : télécommunications, énergie, transports, services postaux...

¹ *Communication de la commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions, accompagnant la communication intitulée « Un marché unique pour l'Europe du 21e siècle » : Les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général : un nouvel engagement européen - COM(2007) 724 final.*

La Commission ne formule finalement que des propositions qui peuvent paraître bien timides :

- **ouverture d'un site Web d'information interactif**¹ afin de répondre aux questions que se posent les usagers et les professionnels sur l'application du droit communautaire ;

- **poursuite de son approche sectorielle** « *en proposant, en tant que de besoin, des initiatives sectorielles tenant compte des besoins et situations spécifiques de chaque secteur et reflétant les principes énoncés dans le protocole envisagé* ». Parmi ces initiatives figureraient un suivi de la mise en œuvre de ses propositions antérieures (énergie, transports, communications électroniques, services postaux) ainsi que l'élaboration de propositions nouvelles relatives aux services de santé et aux services sociaux ;

- **suivi et évaluation** des secteurs déjà couverts par des directives ou des règlements.

4. La stratégie politique de la Commission pour 2009 et l'agenda social 2010-2015

Dans sa **stratégie politique pour 2009**, sur laquelle porte la présente proposition de résolution, la Commission annonce des initiatives dans le domaine de la santé publique : mise en œuvre de la stratégie européenne en matière de santé, adoptée en 2007, sécurité des dispositifs médicaux pour les patients, sécurité alimentaire, santé animale et bien-être animal. Elle ne prévoit pas de texte transversal sur l'ensemble des services d'intérêt général, ni même sur les seuls services sociaux d'intérêt général.

En outre, le 2 juillet 2008, la Commission a présenté un « **agenda social renouvelé** »² dans lequel elle annonce de nombreuses initiatives à dimension sociale. Les propositions de niveau législatif demeurent toutefois limitées à des mesures spécifiques :

- une directive visant à améliorer le fonctionnement des comités d'entreprise européens, afin d'assurer un dialogue social effectif en cas d'opérations de restructuration ;

- une directive relative à l'application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers ;

- une directive visant à lutter contre la discrimination fondée sur la religion ou les convictions, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle et à mettre en application le principe d'égalité de traitement en dehors du domaine de l'emploi.

¹ Ce service est disponible sur le site http://ec.europa.eu/services_general_interest/index_fr.htm.

² Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Un agenda social renouvelé : opportunités, accès et solidarité dans l'Europe du XXI^e siècle - COM(2008) 412 final, 2 juillet 2008.

L'agenda social s'accompagne d'une proposition relative à l'accord des partenaires sociaux sur la convention du travail maritime de l'OIT et annonce des propositions législatives visant à accroître la conciliation de la vie privée et professionnelle par l'amélioration des dispositions en matière de congé parental, l'introduction de nouvelles formes de congé (congé de paternité ou d'adoption et congé filial) et le renforcement de la protection des femmes enceintes.

Les autres initiatives annoncées sont des projets de recommandations ou de communications sur des sujets tels que l'inclusion active, la sécurité des patients et la qualité des services de santé ou encore l'interopérabilité transfrontalière des dossiers médicaux électroniques.

C. L'ACTION DU GOUVERNEMENT FRANÇAIS

Le Gouvernement français a montré depuis longtemps son attachement à l'amélioration de l'encadrement communautaire des services d'intérêt général.

En octobre 2007, le ministère des affaires étrangères et européennes déclarait ainsi, en réponse à une question de notre collègue Pierre Bernard-Reymond, que les autorités françaises « *considèrent qu'un instrument juridique transversal communautaire pour les SIEG est nécessaire, sans que cela conduise à revenir sur les règles spécifiques de certains secteurs* »¹. Il a également soutenu « *le principe d'une démarche communautaire sur les services sociaux d'intérêt général (SSIG) ainsi que l'opportunité d'un cadre législatif spécifique pour de tels services* »².

La présidence française de l'Union européenne, au second semestre 2008, prenant acte de la difficulté d'obtenir un accord avec nos partenaires de l'Union européenne, n'a pas permis de mettre en œuvre une directive-cadre sur les services d'intérêt général.

Elle a toutefois largement mis l'accent sur les **services sociaux d'intérêt général** :

La présidence française de l'Union européenne et les services sociaux d'intérêt général

Le ministère français du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité a organisé, les 28 et 29 octobre 2008, le **deuxième forum sur les services sociaux d'intérêt général en Europe**, faisant suite au premier forum organisé par la présidence portugaise sur ce sujet. La présidence française de l'Union européenne a alors formulé trois propositions :

¹ Réponse du ministère des affaires étrangères et européennes à la question écrite n° 01518 de M. Pierre Bernard-Reymond, publiée dans le JO Sénat du 25/10/2007, p. 1920.

² Réponse du ministère délégué aux affaires européennes à la question écrite n° 25587 de M. Jean-Marc Pastor, publiée dans le JO Sénat du 01/03/2007, p. 452.

- la clarification du cadre juridique applicable ;
- l'élaboration d'un cadre européen pour la qualité des SSIG ;
- l'institutionnalisation d'un forum européen consacré à la SSIG.

M. Martin Hirsch, Haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, a toutefois estimé dans son discours d'ouverture que l'idée d'une directive spécifiquement dédiée aux services sociaux d'intérêt général ne faisait pas consensus aujourd'hui.

Le gouvernement a confié le 31 juillet 2008 à M. Michel Thierry, inspecteur général des affaires sociales, la charge de constituer un **groupe de travail sur la sécurisation juridique des SIEG et plus particulièrement des SSIG**¹. Ce groupe de travail a remis son rapport en janvier 2009. Le gouvernement a également remis à la Commission un **rapport sur les compensations de services d'intérêt économique général**, qui alerte les instances européennes sur les difficultés d'application des règles du paquet Monti-Kroes.

Enfin, pendant la présidence française, le Conseil EPSCO (emploi, politique sociale, santé, consommateurs) des 15 et 16 décembre 2008 a autorisé la **transmission à Commission européenne d'une « feuille de route »** qui pose des rendez-vous concrets dans les prochaines années pour la promotion des SSIG et la mise en place d'un cadre juridique favorable au développement des SSIG. Le même Conseil a **adopté les conclusions opérationnelles du groupe sur les SSIG présidé par M. Bernhard Spiegel** (Autriche).

Ces avancées ont marqué une indéniable volonté de faire avancer la cause des services sociaux, même si elles n'ont pas permis de répondre à toutes les interrogations que se posent les acteurs locaux sur les conditions dans lesquelles ils peuvent fournir ces services, ni d'aboutir à l'élaboration d'un outil juridique commun à l'ensemble des services d'intérêt général.

D. UN SUJET SUR LEQUEL LE SÉNAT EST INTERVENU À PLUSIEURS REPRISES

Dans une résolution européenne adoptée le 23 mars 2005 et portant sur la directive « services »², **le Sénat** a appelé la Commission « à formuler une proposition d'instrument juridique communautaire relatif aux services d'intérêt économique général ».

La **délégation pour l'Union européenne** (devenue commission des affaires européennes après la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008) a

¹ Mission relative à la prise en compte des spécificités des SIG dans la transposition de la directive « services » et l'application du droit communautaire des aides d'Etat, présidée par Michel Thierry, inspecteur général des affaires sociales.

² Résolution européenne n° 89 (2004-2005) sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur, adoptée par le Sénat le 23 mars 2005.

formulé par deux fois son souhait que soit donné un cadre juridique, fort et clair, sous forme de directive-cadre, aux services d'intérêt général :

- en mars 2005, lors de l'examen du Livre blanc de la Commission sur les services d'intérêt général¹ ;

- en juin 2008, dans le nouveau contexte créé par l'adoption du traité de Lisbonne².

Ces deux prises de position ont pris la forme de rapports d'information de Mme Catherine Tasca, faits au nom de la délégation.

E. LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR LES ACTEURS LOCAUX

Si le **paquet Monti-Kroes** a apporté des précisions utiles et un assouplissement bienvenu aux règles relatives aux aides d'Etat, il **n'a pas répondu à toutes les inquiétudes**.

Une première raison réside dans la **difficulté à appréhender les catégories juridiques introduites par le droit communautaire**.

Le Secrétariat général des affaires européennes a souligné devant votre rapporteur que bien des notions de droit communautaire relatives à l'encadrement des aides d'Etat sont présentes depuis longtemps dans le droit français.

Ainsi, l'obligation de mandatement existe-t-elle déjà dans de nombreux secteurs. Pour prendre l'exemple du logement social, des dispositions de nature législative et réglementaire définissent les règles d'attribution de logements, le principe d'un conventionnement global entre l'Etat, les organismes HLM et les sociétés d'économie mixte. Comme le fait observer le rapport Thierry, les autorités publiques françaises *« ont souvent fait du mandatement comme monsieur Jourdain faisait de la prose, sans le savoir »*.

Les acteurs locaux ne se sont pas suffisamment appropriés ces règles et ils doivent faire face à un risque d'insécurité juridique, à tel point que, le 4 juillet 2008, le ministre de l'intérieur avertissait les préfets que *« de largement théorique encore à ce jour, le risque contentieux devient désormais de plus en plus prégnant »*³.

Les interrogations sont particulièrement fortes dans le champ des **services sociaux d'intérêt général (SSIG)**, catégorie de services qui

¹ Rapport d'information n° 257 (2004-2005) de Mme Catherine Tasca, fait au nom de la délégation pour l'Union européenne.

² Rapport d'information n° 376 (2007-2008) de Mme Catherine Tasca, fait au nom de la Délégation pour l'Union européenne sur les services d'intérêt général après le traité de Lisbonne, par Mme Catherine Tasca.

³ Circulaire du 4 juillet 2008 relative à l'application par les collectivités territoriales des règles communautaires de concurrence relatives aux aides publiques chargées de la gestion d'un service d'intérêt économique général.

répondent notamment aux objectifs de santé, d'éducation, d'aide aux personnes vulnérables, d'insertion économique, de logement social.

Nombreux sont, dans ces secteurs, les acteurs locaux qui s'inquiètent des incertitudes pesant sur leur action. Or, comme l'a montré un récent rapport de la Commission chargée des affaires européennes de l'Assemblée nationale sur les services sociaux d'intérêt général¹, ils n'ont bien souvent pas les moyens juridiques et financiers pour s'adapter aux règles fixées au niveau européen et encore mal comprises au niveau national et local, notamment dans le « tiers secteur ».

La réponse apportée par la Commission ne peut être considérée comme satisfaisante. Elle se limite en effet pour le moment au service d'information sur les règles communautaires accessible par Internet. Les avis qu'elle y formule expliquent avec clarté et de manière utile la jurisprudence de la Cour de justice européenne, mais leur absence de valeur juridique opposable réduit fortement leur portée.

¹ *Les services sociaux d'intérêt général : pour un cadre européen clarifié et respectueux de nos équilibres républicains, rapport n° 1574 de la commission chargée des affaires européennes de l'Assemblée nationale sur les services sociaux d'intérêt général, 1^{er} avril 2009.*

III. LA PRÉSENTE PROPOSITION DE RÉOLUTION CONSTITUE UNE INITIATIVE OPPORTUNE DANS LE CONTEXTE DE LA CRISE FINANCIÈRE ET ÉCONOMIQUE

Quelques semaines avant les élections européennes du 7 juin 2009 et dans le contexte de la crise économique et financière, votre rapporteur considère que **l'examen de cette proposition de résolution est opportun**, afin de lancer au niveau national une réflexion sur la prise en compte sociale de la crise économique.

Les auteurs de la proposition de résolution, rappelant les demandes qui ont été précédemment adressées à la Commission, demandent que celle-ci prenne des initiatives en vue de conforter le statut des SIG, notamment par l'examen d'une directive-cadre et par la création d'un poste de commissaire européen chargé des services publics.

Votre commission adhère à l'objectif de renforcement des services d'intérêt général, mais estime que la directive-cadre n'est pas le seul outil envisageable et que la compétence « services publics » pourrait être attribuée à l'un des postes de commissaires existants.

A. LE RENFORCEMENT DES SERVICES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL FAIT L'OBJET D'UNE DEMANDE CONSTANTE

• La proposition de résolution qui vous est soumise rappelle les **fondements juridiques d'une législation sur les services d'intérêt général**, déjà décrits précédemment :

- dans le droit en vigueur actuellement, l'article 16 du traité instituant la Communauté européenne¹ ;

- parmi les traités dont la valeur juridique dépend de l'achèvement du processus de ratification du traité de Lisbonne : l'article 36 de la Charte des droits fondamentaux et l'article 14 du traité sur le fonctionnement de l'Union.

• La proposition de résolution signale également que **le renforcement du statut des SIG, notamment par la voie législative, est une demande ancienne et répétée de la part d'institutions européennes comme françaises**. Pour mémoire :

- la déclaration sur les SIEG du Conseil « Marché intérieur » du 28 septembre 2000² a estimé que « *dans nos économies ouvertes à la concurrence, les services d'intérêt économique général jouent un rôle irremplaçable pour assurer la compétitivité globale de l'économie européenne, rendue attractive par la qualité de ses*

¹ Le texte de la proposition de résolution mentionne l'article 16 du traité par l'Union européenne, simple erreur de référence que votre rapporteur vous propose de corriger.

² Déclaration annexée aux conclusions de la présidence du Conseil européen de Nice des 7, 8 et 9 décembre 2000.

infrastructures, le haut degré de formation des travailleurs, le renforcement et le développement des réseaux sur l'ensemble du territoire et pour accompagner les mutations en cours par le maintien de la cohésion sociale et territoriale ». Le Conseil a également estimé que « *l'application des règles du marché intérieur et de la concurrence doit permettre aux services d'intérêt économique général d'exercer leurs missions dans des conditions de sécurité juridique et de viabilité économique qui assurent entre autres les principes d'égalité de traitement, de qualité et de continuité de ces services* » ;

- le Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001 a encouragé la Commission « *à établir un cadre d'orientation pour les aides d'État aux entreprises chargées de missions de services d'intérêt général* »¹ ;

- le Conseil européen de Barcelone des 15 et 16 mars 2002, dans une section intitulée « *Des services publics de qualité* », a souligné qu'« *il importe, tant pour les citoyens qu'aux fins de la cohésion territoriale et sociale, de garantir l'accès aux services d'intérêt économique général* » et a demandé à la Commission de « *poursuivre son examen en vue de consolider et de préciser, dans une proposition de directive-cadre, les principes relatifs aux services d'intérêt économique général, qui sous-tendent l'article 16 du traité, dans le respect des spécificités des différents secteurs concernés et compte tenu des dispositions de l'article 86 du traité* »² ;

- le Sénat, par sa résolution n° 89 (2004-2005), adoptée le 23 mars 2005 sur un rapport de notre collègue Jean Bizet, sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur, a appelé la Commission européenne « *à formuler une proposition d'instrument juridique communautaire relatif aux services d'intérêt économique général* » ;

- le Conseil économique et social, dans un rapport du 17 avril 2008 rédigé par M. Frédéric Pascal³, a appelé à « *réaffirmer solennellement l'importance des SSIG au sein de l'Union pour aboutir à l'élaboration d'un cadre juridique européen qui leur soit spécifique* » et à « *en fixer les étapes en adoptant un agenda européen précis pendant la présidence française de l'Union* ».

B. CERTAINS « CONSIDÉRANTS » NE SEMBLENT AVOIR QU'UN FAIBLE LIEN AVEC L'OBJET DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION

• Concernant la **Présidence française de l'Union européenne**, la présente proposition de résolution estime qu'elle « *n'a pas retenu cette initiative comme un élément essentiel pour la défense d'une Europe sociale dont elle avait pourtant affirmé qu'elle devait être la priorité de l'année 2008* » et « *regrette l'absence de proposition de directive-cadre sur les services d'intérêt général* ».

¹ Conseil européen de Laeken, 14 et 15 décembre 2001, conclusions de la présidence.

² Conseil européen de Barcelone, 15 et 16 mars 2002, conclusions de la présidence.

³ « *Quel cadre juridique européen pour les services sociaux d'intérêt général ?* », avis du Conseil économique et social, présenté par M. Frédéric Pascal, rapporteur au nom de la section des affaires sociales, 17 avril 2008.

Ces considérations laissent votre rapporteur perplexe :

- premièrement parce qu'il appartient à la Commission et non à la présidence de formuler des « propositions de directives », conformément à la procédure prévue par les traités¹, et qu'il est donc étrange de mettre la présidence du Conseil de l'Union européenne sur le même plan que la Commission ;

- deuxièmement parce qu'une résolution européenne du Sénat porte sur des documents émanant d'institutions européennes ; le Parlement dispose d'autres voies, d'ailleurs renforcées par la dernière réforme constitutionnelle, pour exprimer sa position relative à l'action du gouvernement, d'autant plus qu'il ne s'agit pas ici d'un document précis mais d'un « bilan ».

Sur le fond, votre rapporteur **trouve injuste cette mise en cause de la présidence française**, dont on a rappelé plus haut les actions en faveur des services d'intérêt général et notamment des services sociaux :

- l'organisation du deuxième forum sur les SSIG en Europe ;
- la constitution du groupe de travail dirigé par M. Michel Thierry sur la sécurisation juridique des SIEG et plus particulièrement des SSIG ;
- la tenue du conseil EPSCO de décembre 2008, qui a posé des jalons concrets pour la poursuite du développement des SSIG.

• La proposition de résolution fait valoir par ailleurs « *l'insuffisance des mesures proposées par les États membres au nom de l'Union européenne pour répondre aux conséquences des crises économique et sociale qui frappent aujourd'hui de plein fouet les citoyens européens* ».

Il apparaît ici encore à votre rapporteur que cette considération d'ordre général sur la politique menée par les États membres n'a guère sa place dans le cadre d'un texte dont l'objet est la stratégie politique de la Commission.

Votre rapporteur est toutefois sensible à l'objectif de prise en compte des conséquences de la crise.

Votre rapporteur vous proposera en conséquence deux amendements tendant à :

- **supprimer ces deux alinéas relatifs à présidence française ;**
- **supprimer la mention relative aux mesures proposées par les États membres, tout en reprenant à l'alinéa suivant la considération relative à la nécessité de répondre aux conséquences de la crise.**

¹ Voir notamment les articles 249 et suivants du Traité instituant la Communauté européenne.

C. LE STATUT DES SIG DEVRAIT ÊTRE RENFORCÉ PAR UN OUTIL JURIDIQUE ADAPTÉ ...

Votre rapporteur partage le souhait que la Commission européenne prenne des initiatives en vue de conforter le statut des services d'intérêt général.

Il considère toutefois excessivement réducteur de ne proposer que l'outil de la directive-cadre. Tout en étant sensible à l'argumentation développée par les auteurs, il estime qu'une autre solution permettrait d'aboutir aux mêmes objectifs avec plus d'efficacité.

1. Le recours à la directive-cadre pourrait-il donner une dimension politique à l'enjeu que constituent les services publics ?

La perspective de l'adoption d'une directive-cadre conduirait les pays européens à s'entendre sur une vision commune des services d'intérêt général, sans s'en remettre aux interprétations de la Commission européenne et à la jurisprudence de la Cour de justice européenne.

La France, par son expérience en la matière, peut être une force de proposition.

2. La directive-cadre sur l'ensemble des services d'intérêt général n'est sans doute pas le seul instrument juridique envisageable

Du point de vue des autorités publiques nationales et locales, comme de celui des opérateurs qui interviennent dans le champ des services sociaux, une législation européenne renforcerait la sécurité juridique de leur action, sans qu'il s'agisse nécessairement d'une directive-cadre.

On peut rappeler que, après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Parlement européen et le Conseil pourraient aménager l'encadrement des SIEG par le moyen du **règlement selon la procédure législative ordinaire**, conformément à l'article 14 du traité sur le fonctionnement de l'Union. Cette procédure présente certes quelques limitations, en raison du principe de subsidiarité qui fonde la définition de ces services.

Votre rapporteur considère par ailleurs que, à défaut d'une directive sur l'ensemble des services d'intérêt général, **une directive consacrée aux services sociaux d'intérêt général serait un premier progrès**. En effet, les SSIG :

- d'une part, ne sont pas couverts par des directives sectorielles et sont donc, plus que d'autres, soumis à l'évaluation par la Commission européenne et à la jurisprudence de la Cour de justice européenne, alors même que les acteurs concernés sont souvent moins bien armés sur le plan juridique ;

- d'autre part, ces services sont considérés comme économiques, et non économiques pour d'autres. Si les autorités publiques nationales peuvent en principe décider elles-mêmes de la nature économique ou non d'un service, ce choix se fait dans les limites d'une « erreur manifeste », dont l'évaluation par la Commission européenne a fait l'objet de divergences.

Il apparaît de plus que l'adoption par nos partenaires européens d'un texte sur les services sociaux ou sur certains d'entre eux serait plus facile et plus rapide à obtenir que celle d'une directive-cadre sur l'ensemble des services d'intérêt généraux.

Votre rapporteur souligne que la rédaction qu'il propose, favorable à un instrument juridique communautaire relatif aux services d'intérêt général, est proche de celle demandée par le Sénat le 23 mars 2005¹, tout en allant plus loin que celle-ci. Elle s'applique en effet à l'ensemble des services d'intérêt général et pas seulement aux services économiques.

Il vous propose deux amendements prenant en compte ces considérations dans les deux alinéas de la proposition de résolution qui :

- pour l'un, « regrette l'absence de proposition de directive-cadre sur les services d'intérêt général » ;

- pour l'autre, « demande l'inscription dans la stratégie politique la Commission européenne pour l'année 2009 de l'examen d'une directive-cadre sur les services d'intérêt général ».

3. Le recours à un instrument juridique suppose de préciser son contenu

Le recours à une directive-cadre ou à tout autre instrument juridique pourrait être contre-productif si la proposition faite par la Commission européenne allait dans un sens inacceptable pour la conception française du service public. Votre rapporteur partage l'interrogation de la mission Thierry :

¹ Résolution n° 89 (2004-2005), adoptée le 23 mars 2005 sur un rapport de notre collègue Jean Bizet.

« le développement d'une politique des SIG au Conseil et au Parlement serait-il plus proche des conceptions françaises ? »

S'il est utile de **prévoir un texte européen**, en tout état de cause il faudra **préciser également les principaux éléments de son contenu**. Pour cette raison, un large débat devra s'ouvrir au niveau national et européen.

D. ... AINSI QUE PAR L'ATTRIBUTION D'UNE COMPÉTENCE « SERVICES PUBLICS » À UN COMMISSAIRE EUROPÉEN

La présente proposition de résolution demande en outre la **création d'un poste de commissaire européen chargé des services publics**.

Pour mémoire, les 27 postes de commissaires dans la Commission actuellement en place sont les suivants :

Président	
Relations institutionnelles et stratégie de communication	Entreprise et industrie
Justice, liberté et sécurité	Administration, audit et lutte antifraude
Transport	Société de l'information et médias
Environnement	Affaires économiques et monétaires
Politique régionale	Affaires maritimes et pêche
Programmation financière et budget	Science et recherche
Éducation, formation, culture et jeunesse	Élargissement
Développement et aide humanitaire	Fiscalité et union douanière
Concurrence	Agriculture et développement rural
Relations extérieures et politique européenne de voisinage	Marché intérieur et services
Emploi, affaires sociales et égalité des chances	Énergie
Protection des consommateurs	Multilinguisme
Santé	Commerce

Votre rapporteur s'interroge sur cette proposition, qui n'a pas eu ces dernières années sur la scène européenne le même écho que la demande d'un meilleur encadrement juridique des services d'intérêt général.

La désignation d'un commissaire en charge des services d'intérêt général serait certes **un signal fort du soutien accordé à ces services**. La

mention des SIEG dans les traités existants et des SIG dans le traité de Lisbonne justifie que la charge de garantir leur fonctionnement soit donnée explicitement à un membre de la Commission.

Cependant, comme l'a indiqué à votre rapporteur le Secrétariat général des affaires européennes, les règles relatives aux services d'intérêt général relèvent actuellement du secrétariat général de la Commission, ce qui a l'avantage de leur donner une portée transversale, au prix d'un manque de visibilité. Si la charge de garantir le fonctionnement des services d'intérêt général était confiée à un commissaire, il conviendrait donc de s'assurer qu'il la mettrait effectivement en œuvre d'une manière efficace.

Par ailleurs, les règles du traité de Nice impliquent une **diminution du nombre des commissaires européens**, qui pourrait rendre plus difficile l'attribution de cette compétence à un seul commissaire.

L'évolution du nombre des commissaires européens

Comme le note M. Hubert Haenel dans son rapport sur les conséquences de la non-entrée en vigueur du traité de Lisbonne¹, les règles de désignation de la nouvelle Commission dépendent de l'achèvement ou non du processus de ratification du traité de Lisbonne par les États membres, ce qui rend la situation particulièrement incertaine.

Le traité de Lisbonne prévoit dans son article 17 que « *la Commission nommée entre la date d'entrée en vigueur du traité de Lisbonne et le 31 octobre 2014 est composée d'un ressortissant de chaque État membre* ». À partir du 1^{er} novembre 2014, le nombre des membres ne correspondra plus qu'aux deux tiers du nombre d'États membres, à moins que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, ne décide de modifier ce nombre.

Or, en l'attente de son entrée en vigueur, le protocole sur l'élargissement de l'Union européenne, annexé au traité de Nice signé le 26 février 2001 et entré en vigueur le 1^{er} février 2003, prévoit dans son article 4 que, lorsque l'Union compte 27 États membres, « *le nombre des membres de la Commission est inférieur au nombre d'États membres. Les membres de la Commission sont choisis sur la base d'une rotation égalitaire dont les modalités sont arrêtées par le Conseil, statuant à l'unanimité. Le nombre des membres de la Commission est fixé par le Conseil, statuant à l'unanimité.* »

L'Union compte 27 membres depuis le 1^{er} janvier 2007, suite à l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie. Cette règle devrait donc s'appliquer à la Commission européenne désignée cette année, une décision du Conseil devant décider le nombre exact des commissaires.

Compte tenu de ces considérations, il semble à votre rapporteur que **la compétence « services publics » pourrait être utilement confiée à un**

¹ *Les conséquences de la non-entrée en vigueur du traité de Lisbonne, rapport n° 168 (2008-2009) de M. Hubert Haenel, fait au nom de la commission des affaires européennes, 14 janvier 2009.*

commissaire déjà pourvu d'attributions particulières ; ce commissaire pourrait être celui chargé du marché intérieur et des services.

La mention explicite des SIG dans les attributions des commissaires aurait alors une **portée symbolique** mais aussi **pratique**, en donnant à ce commissaire la charge de **vérifier concrètement, lors de la mise en œuvre des règles relatives au marché intérieur, le respect des principes relatifs aux services d'intérêt général.**

Il serait également intéressant, comme le propose la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale dans une proposition de résolution adoptée le 1^{er} avril dernier¹, que les parlementaires européens, lorsqu'ils procèdent aux audits préalables au renouvellement de la Commission européenne, interrogent les candidats sur leur point de vue concernant les SIEG.

Votre rapporteur vous propose d'adopter un amendement tendant à ce que la compétence « services publics » soit attribuée à l'un des membres de la commission, sans exclure l'attribution d'autres compétences au même commissaire.

Votre rapporteur vous propose par ailleurs d'adopter, sur le texte de la proposition de résolution, un amendement de correction d'erreur matérielle et deux amendements de précision.

¹ Proposition de résolution de Mme Valérie Rosso-Debord, MM. Christophe Caresche, Pierre Forgues et Robert Lecou sur les services sociaux d'intérêt général, n° 1575, déposée le 1er avril 2009.

Au cours de sa réunion du jeudi 30 avril 2009, la commission des affaires économiques a adopté le rapport rectifié de M. Pierre Hérisson sur la proposition de résolution n° 57 rectifié (2008-2009) sur la communication de la Commission européenne sur sa stratégie politique annuelle pour 2009, et les huit amendements du rapporteur.

La commission n'ayant pas établi de texte, le débat en séance publique s'engagera, en application de l'article 42 du règlement, sur le texte de la proposition de résolution n° 57 rectifié.

TABLEAU COMPARATIF

Proposition de résolution n° 57 rectifié (2008-2009) de Mme Catherine Tasca

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu l'article 2 du Traité sur l'Union européenne sur les objectifs de cohésion économique et sociale,

Vu l'article 16 du Traité ~~sur l'Union~~ européenne,

Vu les deuxième et troisième alinéas de l'article 86 du Traité ~~sur l'Union~~ européenne,

Vu l'article 14 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu le protocole n° 9 du Traité de Lisbonne,

Vu l'article 36 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,

Vu la résolution européenne du Sénat n° 89 (2004-2005) sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur (E 2520) adoptée le 23 mars 2005,

Vu la Communication de la Commission européenne du 20 novembre 2007 « Un marché unique pour l'Europe du 21^e siècle » accompagnant la communication intitulée « Les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général : un nouvel engagement européen » (COM (2007) 725 final),

Vu la Communication de la Commission européenne du 23 octobre 2007 « Programme législatif et de travail de la Commission pour 2008 » (COM (2007) 640 final - E 3692),

Vu la Communication de la Commission européenne du 13 février 2008 « Stratégie annuelle pour 2009 » (COM (2008) 72 final),

Propositions de la commission

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Vu l'article 16 du Traité instituant la Communauté européenne,

Vu les deuxième et troisième alinéas de l'article 86 du Traité instituant la Communauté européenne,

Alinéa sans modification

**Proposition de résolution n° 57 rectifié (2008-2009) de
Mme Catherine Tasca**

—
Considérant que l'article 16 du ~~Traité sur l'Union~~ européenne souligne le rôle joué par les services d'intérêt économique général dans la « promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union » et invite la Communauté et les États membres à veiller « à ce que ces services fonctionnent sur la base des principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions »,

Considérant que selon la déclaration du Conseil « Marché intérieur » du 28 septembre 2000, « l'application des règles du marché intérieur et de la concurrence doit permettre aux services d'intérêt économique général d'exercer leurs missions dans des conditions de sécurité juridique et de viabilité économique qui assurent entre autres les principes d'égalité de traitement, de qualité et de continuité des services »,

Considérant que l'Union européenne, par l'article 36 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général pour promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union,

Considérant les conclusions des Conseils européens de Barcelone ~~et de Laeken~~ par lesquels les États membres de l'Union européenne ~~se sont engagés à adopter~~ une directive-cadre sur les services d'intérêt général,

Considérant que ces conclusions constituent une base légale suffisante pour mener à bien ce projet essentiel qui participe pleinement à la réalisation des objectifs de solidarité mais aussi de cohésion économique et sociale,

Considérant que l'article 14 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et le protocole n° 9 du Traité de Lisbonne sur les services publics offrent désormais une base juridique claire pour l'adoption d'une législation ~~cadre~~,

Considérant que le Sénat par sa résolution n° 89 (2004-2005), adoptée le 23 mars 2005, sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur, a appelé la Commission européenne « à formuler une proposition d'instrument juridique communautaire relatif aux services d'intérêt économique général »,

Propositions de la commission

—
Considérant que l'article 16 du Traité instituant la Communauté européenne souligne le rôle joué par les services d'intérêt économique général dans la « promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union » et invite la Communauté et les États membres à veiller « à ce que ces services fonctionnent sur la base des principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions »,

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Considérant les conclusions du Conseil européen de Barcelone par lesquelles les États membres de l'Union européenne ont demandé à la Commission de proposer une directive-cadre sur les principes relatifs aux services d'intérêt économique général,

Alinéa sans modification

Considérant que l'article 14 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et le protocole n° 9 du Traité de Lisbonne sur les services publics offrent désormais une base juridique claire pour l'adoption d'une législation,

Alinéa sans modification

**Proposition de résolution n° 57 rectifié (2008-2009) de
Mme Catherine Tasca**

Considérant que le rapport du Conseil économique et social du 17 avril 2008 insiste sur la nécessité de préserver les spécificités des services sociaux d'intérêt général,

~~Considérant que la Présidence française n'a pas retenu cette initiative comme un élément essentiel pour la défense d'une Europe sociale dont elle avait pourtant affirmé qu'elle devait être la priorité de l'année 2008,~~

~~Considérant l'insuffisance des mesures proposées par les Etats membres au nom de l'Union européenne pour répondre aux conséquences des crises économique et sociale qui frappent aujourd'hui de plein fouet les citoyens européens,~~

Considérant qu'une garantie accrue des services d'intérêt général contribuerait à renforcer la solidarité et la cohésion sociale dont les citoyens européens ont aujourd'hui besoin,

Considérant que toutes les incertitudes juridiques européennes concernant les services d'intérêt général doivent être levées,

Regrette ~~l'absence de proposition de directive-cadre~~ sur les services d'intérêt général :

- dans la stratégie politique de la Commission européenne pour l'année 2009 ;

- dans l' « Agenda social renouvelé » 2010-2015 ;

~~- dans le bilan de la Présidence française,~~

Demande à la Commission européenne de prendre des initiatives en vue de conforter le statut des services d'intérêt général ;

Demande l'inscription dans la stratégie politique de la Commission européenne pour l'année 2009 ~~de l'examen d'une directive-cadre sur les services d'intérêt général ;~~

Propositions de la commission

Alinéa sans modification

Alinéa supprimé

Alinéa supprimé

Considérant qu'une garantie accrue des services d'intérêt général contribuerait à renforcer la solidarité et la cohésion sociale dont les citoyens européens ont aujourd'hui besoin, notamment pour répondre aux conséquences des crises économique et sociale qui frappent aujourd'hui de plein fouet les citoyens européens,

Alinéa sans modification

Regrette l'insuffisance des propositions faites sur les services d'intérêt général :

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Alinéa supprimé

Alinéa sans modification

Demande l'inscription dans la stratégie politique de la Commission européenne pour l'année 2009 d'une proposition d'instrument juridique communautaire relatif aux services d'intérêt général ;

**Proposition de résolution n° 57 rectifié (2008-2009) de
Mme Catherine Tasca**

—
Demande que, dans la perspective du renouvellement de la Commission européenne au 1^{er} novembre 2009, soit ~~eréé un poste de Commissaire européen chargé des services publics qui serait le garant de leur~~ prise en compte dans toutes les politiques communautaires, de leur niveau de qualité et de leur bon fonctionnement.

Propositions de la commission

—
Demande que, dans la perspective du renouvellement de la Commission européenne au 1^{er} novembre 2009, soit confiée à un Commissaire européen la charge de garantir la prise en compte dans toutes les politiques communautaires des services publics, de leur niveau de qualité et de leur bon fonctionnement.