

LIVRE VERT SUR LES SERVICES D'INTERET GENERAL
(COM(2003) 270 du 21 mai .2003)

**CONTRIBUTION DE L'ASSOCIATION DES MAIRES DE
FRANCE ET DE L'ASSOCIATION DES MAIRES DES
GRANDES VILLES DE FRANCE**

11 septembre 2003

L'Association des Maires de France et l'Association des Maires de Grandes Villes de France se félicitent de la publication par la Commission européenne du Livre vert sur les services d'intérêt général. Il s'agit là d'une avancée significative dans la reconnaissance par la Commission de l'importance de ces services, tant au niveau national que régional et local, pour un accès de chaque citoyen aux services essentiels et à un coût abordable.

Dans une construction communautaire dominée jusqu'à aujourd'hui par la primauté des règles de concurrence, la reconnaissance des services d'intérêt général marquerait un changement majeur. Alors que la constitution d'un marché intérieur européen est en voie d'achèvement, il semble en effet de plus en plus nécessaire de rééquilibrer la législation européenne vers une meilleure prise en compte du rôle des services d'intérêt général dans un objectif de cohésion sociale et territoriale de l'Union Européenne.

En jetant les bases constitutionnelles d'un droit positif des SIG (art.III-3) et en incluant la cohésion territoriale parmi les objectifs de l'Union (art. I-3), le projet de Constitution européenne, s'il est adopté par la Conférence intergouvernementale, ferait des services d'intérêt général l'une des composantes essentielles du modèle social européen.

Dans ce cadre, l'Association des Maires de Grandes Villes de France et l'Association des Maires de France s'expriment ensemble en faveur d'un droit communautaire des services d'intérêt général qui reposerait notamment sur les principes de libre administration des collectivités territoriales et de subsidiarité.

Elles rappellent que ce principe de libre administration est un principe unanimement partagé par les collectivités locales au sein de l'Union européenne et qu'il est reconnu par la Charte de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe.

Question 1. Le développement des services d'intérêt général de qualité doit-il être inclus dans les objectifs de la Communauté ?

Oui. A cet effet, il convient que la Conférence intergouvernementale qui examinera le projet de Traité constitutionnel élaboré par la Convention prenne une initiative en ce sens à même de doter la Communauté d'un cadre communautaire général en la matière.

Question 2. Faut-il clarifier la manière dont les responsabilités sont partagées entre le niveau communautaire et les administrations des Etats membres ?

S'il appartient à l'Union de définir un cadre général, il revient, conformément au principe de subsidiarité, aux Etats membres et, dans leur limite territoriale, aux régions et aux autres niveaux de pouvoirs locaux, selon le principe de libre administration des collectivités territoriales, de définir, d'organiser, de financer et de contrôler les services d'intérêt général, et ce dans tous les cas en conformité avec le cadre communautaire général.

En pratique, les collectivités territoriales doivent pouvoir continuer à choisir librement les modes de gestion (gestion directe en régie, délégation avec appels d'offres et cahiers des charges à des entreprises publiques, privées, ou mixtes) en vue de la meilleure offre (coût, qualité du service...).

Est-il nécessaire de clarifier la définition des services sans effet sur les échanges entre les Etats membres ? Si oui, comment ?

Oui. Cette clarification est particulièrement souhaitable pour les services d'intérêt général locaux dont le volume de prestations est à l'évidence d'un effet extrêmement limité quant à son impact sur les échanges entre Etats membres. A cet égard, il conviendrait de définir des volumes et des seuils, en prenant modèle sur la règle de "minimis" en vigueur pour les aides d'Etat.

Compte-tenu du vide juridique actuel, une telle clarification serait en mesure d'apporter aux services d'intérêt général locaux, de nature économique ou non économique, une garantie juridique au regard des règles de concurrence et d'aides d'Etat.

A cet égard, l'Association des Maires de France et l'Association des Maires des Grandes Villes de France tiennent à rappeler que les services d'intérêt général à caractère local doivent intervenir dans leur seul périmètre institutionnel, à l'exception spécifique des zones transfrontalières, et n'ont pas à fournir de prestations au-delà de ce périmètre. C'est pourquoi, les services locaux ont vocation à déroger à des règles de concurrence qui ne trouvent à s'appliquer qu'à l'échelle du vaste marché européen.

Question 5. Un cadre communautaire général pour les services d'intérêt général est-il souhaitable ?

Ainsi qu'il a été précisé précédemment un cadre communautaire général pour l'ensemble des services d'intérêt général permettrait de doter l'Union d'objectifs et de principes communs. Ce cadre présenterait l'avantage de doter l'ensemble des services d'obligations de service public identiques. En effet, la situation actuelle se caractérise par une diversité d'obligations selon chacune des directives sectorielles conduisant, par exemple, à l'absence de service universel en matière de téléphonie mobile ou d'accès des territoires au haut débit.

Quelle serait sa valeur ajoutée par rapport à la législation sectorielle en vigueur ?

Elle résiderait d'abord dans une plus grande cohérence de la législation communautaire en la matière et donnerait une ligne directrice aux institutions communautaires en charge de l'élaboration et de l'adoption des directives et règlements relatifs aux services d'intérêt économique général.

Il en serait notamment ainsi pour les services à caractère local, dès lors notamment que le cadre communautaire général reconnaîtrait le libre choix des collectivités locales de choisir le mode de gestion de leurs services. Il est à noter en effet qu'un projet de règlement remet en cause ce choix en matière de transports collectifs urbains.

Un tel cadre serait également susceptible d'éclairer le cas échéant la Cour de Justice des Communautés européennes. En recherchant par ailleurs un meilleur équilibre entre le droit de la concurrence et le régime des services d'intérêt général, la charge de la preuve, en cas de litige, devrait peser sur l'auteur du recours.

Enfin, un cadre communautaire général contribuerait à asseoir une position de l'Union Européenne dans les négociations internationales commerciales.

Quels seraient les secteurs, les matières et les droits couverts ?

Le cadre général a vocation à recouvrir l'ensemble des services d'intérêt général, de nature économique ou non économique, c'est-à-dire tout service qualifié d'intérêt général par les Etats membres.

Il devrait mentionner comme éléments du service d'intérêt général :

- l'égalité de tous à l'accès au service ;
- une couverture équitable du territoire qui est pour la France, compte-tenu de la dimension de son espace rural, un élément essentiel ;
- la continuité du service ;
- la prise en compte de la maintenance et du financement des infrastructures nécessaires au bon fonctionnement futur de ces services ;
- la qualité du service rendu aux usagers
- la sécurité ;
- la transparence des conditions de fonctionnement ;
- l'évaluation du service.

Quel instrument utilisé (directive, règlement, recommandation, communication, lignes directrices, accord inter-institutionnel) ?

Seul un instrument portant valeur normative est susceptible de définir un cadre communautaire équilibrant la primauté actuelle du droit de la concurrence en ce domaine. Une directive-cadre paraît être l'instrument le plus approprié.

Question 6. Quelle a été à ce jour l'incidence de la réglementation sectorielle ? A-t-elle engendré des incohérences ?

Il est sans aucun doute encore trop tôt pour apprécier l'impact de directives sectorielles encore trop récentes (télécommunications, poste, électricité et gaz...). Toutefois peut-on noter l'absence de couverture territoriale équitable en matière d'accès au haut débit et à la téléphonie mobile et le recours en juillet 2003 seulement à des lignes directrices pour définir les modalités d'intervention du FEDER en ces domaines.

Il importe de noter également l'incertitude qui règne quant aux modes de calcul des compensations d'obligations de service public. Le régime des compensations pour le surcoût résultant des charges liées aux obligations de service public devrait être clarifié en apportant notamment une sécurité juridique quant au financement de ce surcoût. Ces compensations ne sauraient être assimilées à des aides d'Etat et par conséquent ne doivent pas être notifiées à la Commission.

Question 7. Faut-il préciser davantage les critères utilisés pour déterminer si un service est de nature économique ou non économique ?

Cette distinction est à l'évidence évolutive. Des critères, autres que le caractère régalién des services (police, justice, défense nationale, état-civil), semblent donc difficiles à fixer. Il appartient aux Etats membres de définir les catégories de services qui échappent aux dispositions du Traité.

Néanmoins, il serait sans doute utile d'engager une réflexion au sein de l'Union sur la spécificité des services à caractère social qui ne devraient pas relever des dispositions du Traité relatives aux règles de concurrence et d'aides d'Etat. Il en est notamment ainsi pour le régime obligatoire de protection sociale, pour la retraite, la santé publique, l'éducation et la culture.

La situation des organisations sans but lucratif et des organisations qui remplissent pour une grande part des fonctions sociales doit-elle être mieux clarifiée ?

Le cadre communautaire général fixé par une directive-cadre devrait clarifier la situation de ces organismes dans un sens protecteur au regard du droit de la concurrence.

Question 9. Faut-il inclure d'autres exigences dans la définition commune des services d'intérêt général ?

Voir la réponse à la question 5. Les exigences en matière de cohésion territoriale et de qualité des infrastructures, et notamment ne serait-ce qu'au titre de la sécurité, la prise en compte de leur entretien, de leur extension et de leur renouvellement, devraient être des éléments du service universel.

Question 10. La totalité ou certaines de ces exigences doivent-elles être étendues à des services auxquels elles ne s'appliquent pas actuellement ?

Oui. C'est l'objet même d'un cadre communautaire général d'établir, au sein de l'Union européenne, des règles communes à l'ensemble des services d'intérêt général et de donner ainsi corps à un véritable droit communautaire des services d'intérêt général.

Question 11. Quels aspects de la réglementation de ces exigences doivent être traités au niveau communautaire et quels aspects doivent être laissés aux Etats membres ?

Il appartiendra aux Etats membres de transposer en droit national la directive-cadre.

Question 13. Certaines ou la totalité de ces exigences doivent-elles également s'appliquer aux services non économiques d'intérêt général ?

Il a été répondu précédemment à cette question par l'affirmative.

Question 18. Connaissez-vous des cas où les règles communautaires ont restreint de façon exagérée la manière dont les services d'intérêt général sont organisés ou dont les obligations de service public sont définies au niveau national, régional ou local ?

Un arrêt récent de la Cour de Justice des Communautés européennes relatif au tarif d'entrée dans un musée municipal italien semble remettre en cause la possibilité pour une commune d'établir des tarifs privilégiés pour ses habitants, la Cour de Justice estimant que le lien avec le paiement des impôts locaux par ces habitants ne justifie pas un régime préférentiel en leur faveur.

De même, la Commission paraît devoir remettre en cause, en méconnaissance du principe de libre administration des collectivités locales, la possibilité pour une commune de déléguer à un autre organisme de droit public sa maîtrise d'ouvrage. Les règles de concurrence ne sauraient pourtant s'appliquer à la maîtrise d'ouvrage publique dès lors que celle-ci ne peut être en aucun cas déléguée à un organisme de droit privé.

En matière d'ingénierie, les élus locaux en milieu rural ont constaté un impact négatif en termes de service rendu aux communes en raison de l'application des règles de concurrence aux services déconcentrés de l'Etat.

Question 19. Convient-il d'harmoniser davantage les obligations de service public au niveau communautaire ? Pour quels services ?

Ces obligations seront définies par les Etats membres conformément aux règles établies par le cadre communautaire général. Une harmonisation n'apporterait pas de valeur ajoutée sauf pour les services qui ont à l'évidence une dimension communautaire.

Question 22. Faut-il privilégier un mode de financement spécifique du point de vue de la transparence, de la responsabilité, de l'efficacité, des effets redistributeurs ou de la concurrence ?

Il s'agit là d'une compétence qui revient aux Etats membres.

Le cas échéant, la Communauté doit-elle adopter des mesures appropriées ?

La Communauté pourrait préciser à titre indicatif les modalités d'un partenariat public-privé
Les Etats membres et les collectivités locales ont surtout besoin d'un cadre clair et stable
quant au financement des services d'intérêt général par des aides publiques.

**Question 24. Les conséquences et les critères du financement basé sur la solidarité
doivent-ils être précisés au niveau communautaire ?**

Non, cela relève de la responsabilité des Etats membres.

**Question 25. Comment organiser l'évaluation des performances des services d'intérêt
général au niveau communautaire ?**

Une telle évaluation, notamment pour les services à caractère local, semble difficile à
organiser au niveau communautaire. Par ailleurs, il importerait que l'évaluation ne porte pas
uniquement sur les performances économiques et prenne en compte d'autres critères tels que
le coût abordable du service pour les personnes en difficulté financière, la sécurité des
usagers, les effets d'une péréquation tarifaire.

Enfin, l'évaluation devrait relever d'un organisme indépendant et non pas de la seule
Commission européenne. Ce même organisme pourrait être en charge de l'élaboration d'une
méthodologie d'évaluation et d'analyse des services d'intérêt général dans l'Union européenne,
commune aux Etats membres.