



*Comité économique et social européen*

**TEN/517**

**Le caractère "abordable"  
des services d'intérêt  
économique général**

Bruxelles, le 21 janvier 2014

**AVIS**

du Comité économique et social européen  
sur

**"Le caractère "abordable" des SIEG: Définition, mesure, enjeux, initiatives" européennes"**  
(avis d'initiative)

---

Rapporteur: **M. HENCKS**

---

Le 14 février 2013, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur

*"Le caractère "abordable" des SIEG: Définition, mesure, enjeux, initiatives" européennes"*  
(avis d'initiative).

La section spécialisée "Transport, énergie, infrastructures, société de l'information", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 19 novembre 2013.

Lors de sa 495<sup>e</sup> session plénière des 21 et 22 janvier 2014 (séance du 21 janvier 2014), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 135 voix pour, 19 voix contre et 12 abstentions.

\*

\* \*

## 1. **Conclusions et recommandations**

- 1.1 Un grand nombre de citoyens dans l'Union européenne à de degrés variés selon les États membres éprouvent de graves difficultés économiques pour avoir accès à des services essentiels, entre autres en matière de logement, d'énergie, de communications électroniques, de transports, d'eau, de soins de santé et de services sociaux.
- 1.2 Or, un *niveau élevé quant au caractère abordable* des services d'intérêt économique général (SIEG) constitue une des valeurs communes, c'est-à-dire auxquelles adhère chacun des États membres de l'Union, qui sont reprises au Protocole 26 sur les Services d'intérêt général (annexé aux traités) dont l'Union et les États membres doivent, pour ce qui concerne leurs compétences respectives, pleinement tenir compte lors de la mise en œuvre de l'ensemble de leurs politiques afférentes.
- 1.3 Il n'existe toutefois pas au niveau communautaire de définition ou d'approche uniforme du caractère abordable ou de l'accessibilité économique d'un SIEG, tout comme il n'existe pas d'instrument pour le mesurer, sachant que les États membres, dans leur compétence de créer des SIEG, disposent d'un large pouvoir discrétionnaire pour les mettre en place.
- 1.4 Le CESE propose donc que l'Union européenne, d'une part, clarifie le concept du caractère abordable des SIEG pour tous et l'adapte aux exigences du traité de Lisbonne (Protocole 26), ainsi que de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées et, d'autre part introduise des mesures législatives dans le droit dérivé, obligeant les États membres:

- de définir des indicateurs pour déterminer le caractère abordable d'un service, ainsi qu'un mécanisme d'une évaluation indépendante des performances des SIEG, en y intégrant le respect de l'accessibilité économique;
- de déterminer un panier de services de base, dont le taux d'effort d'un ménage est fixé en fonction de ce qui est acceptable, par rapport au revenu disponible. Un niveau maximal des dépenses pour ces services essentiels devra donner une base objective pour quantifier la notion de caractère abordable et pour déterminer le pourcentage général des dépenses d'un ménage à partir duquel il y a surcoût, donnant droit, le cas échéant, à des aides publiques;
- de préciser la notion de "personnes vulnérables" ou "groupes défavorisés". Dans ce contexte, la Commission européenne devrait reconsidérer sa pratique décisionnelle en matière de contrôle d'erreur manifeste de qualification d'aides d'État.

1.5 Dans le respect total de la responsabilité et de la compétence des États membres, l'inclusion des principales données relatives aux SIG dans le semestre européen est une condition du renforcement de la dimension sociale de l'UE et de son marché, particulièrement en temps de crise.

## 2. **Introduction**

2.1 S'agissant des services d'intérêt général (SIG), qu'ils soient de nature économique (SIEG) ou non économique (SNEIG), il convient de garantir que chaque habitant du pays concerné puisse avoir la garantie d'accès à ces prestations, ainsi qu'à la protection des droits fondamentaux; ils sont étroitement liés à l'objectif de cohésion économique, sociale et territoriale poursuivi par l'Union européenne.

2.1.1 Les États membres disposent d'un large pouvoir discrétionnaire pour définir, organiser et financer les SIG à partir, et en référence à une action sociale et civique, répondant aux besoins des usagers. En ce qui concerne les SIEG, ces services sont fondés sur une logique marchande et soumis, aux règles communautaires de la concurrence et du marché intérieur, sauf si celles-ci font obstacle à l'accomplissement de leurs missions particulières. Par définition, les SNEIG échappent à la logique de marché et sont de la compétence exclusive des États membres, en vertu de l'article 2 du protocole 26.

2.1.2 "L'Union reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général (...) conformément aux traités", prévoit la Charte des droits fondamentaux annexée au traité de Lisbonne, laquelle mentionne explicitement que ce sont les législations et pratiques nationales qui constituent la base en la matière. La Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées ratifiée par l'Union européenne dans son ensemble établit des normes minimales pour protéger et sauvegarder un éventail complet de droits civils, politiques, sociaux et économiques dont jouissent les personnes handicapées, parmi lesquels se trouve l'accessibilité aux SIEG.

2.1.3 De nombreux États membres associent à ce droit d'accès la condition de la prestation d'un service "à des conditions économiquement acceptables par tous", et pour y aboutir, appliquent, à des degrés différents, des programmes d'aides sociales individuelles et collectives.

Néanmoins, dans la pratique, un grand nombre de citoyens dans l'Union européenne se heurtent à de graves difficultés pour avoir accès à des services essentiels, en particulier en matière de logement, d'énergie, de communications électroniques, de transports, d'eau, de soins de santé et de services sociaux.

2.2 Un défaut d'accessibilité aux SIEG peut dépendre de différents facteurs: il peut dépendre de l'historique national très varié avec des modèles et services sociaux différents d'un Etat membre à un autre. Il peut également être d'ordre économique (prix du service non abordable), géographique (service non offert dans une zone déterminée), social (inégalité de traitement), physique (compte tenu de handicaps) ou non adapté aux besoins et/ou au progrès technique (inadéquation/niveau insuffisant de qualité et/ou de sécurité).

2.3 Pour ce qui est des SIEG, un niveau élevé de qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs constituent six des quatorze valeurs communes reprises au Protocole 26 sur les SIG (annexé aux traités de Lisbonne, le TUE et le TFUE) dont l'Union et les États membres, chacun dans le respect de ses compétences et sans outrepasser le champ d'application desdits traités, doivent pleinement tenir compte lors de la mise en œuvre de l'ensemble de leurs politiques concernant les services d'intérêt économique général au sens de l'article 14 du traité sur le fonctionnement de l'Union.

2.3.1 Ces quatorze valeurs, classées en trois groupes sont interdépendantes, à l'intérieur de chaque groupe et entre eux, de telle sorte qu'il n'est pas possible de les hiérarchiser.

2.3.2 Ainsi, à titre d'exemple, un SIEG même s'il est complètement abordable ne saura répondre aux exigences du Protocole 26 si un haut niveau de qualité ou de sécurité n'est pas assuré, ou si un accès universel pour le citoyen de l'État concerné n'est pas promu, mais aussi si, au plan national, on ne fait pas de distinction selon les situations géographiques, sociales ou culturelles différentes, ou si, par exemple, des autorités nationales rendent impossible un SIEG alors que des autorités régionales ou locales ont le droit selon la loi nationale ou les usages en vigueur de l'organiser, violant ainsi leur rôle essentiel et leur large pouvoir discrétionnaire".

2.4 Les dispositions dudit Protocole se veulent explicitement "*interprétatives*" des quatorze valeurs communes de l'Union concernant les SIEG. La formulation plutôt relative de certaines valeurs, notamment un niveau élevé de qualité, de sécurité ou de caractère abordable, ou encore la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs pourrait susciter un grand nombre d'interrogations quant à la valeur juridique ou contraignante et aux effets

desdites dispositions. Mais quelles que soient les interprétations - y compris, par conséquent, l'article premier du protocole 26 -, la réponse à ces interrogations est simple et évidente, et correspond à l'article interprété: en l'occurrence, l'autorité nationale, régionale ou locale dispose, dans le cadre de sa compétence de créer des SIEG, d'un large pouvoir discrétionnaire pour définir les différents agencements pour chaque SIEG.

### 3. La notion de caractère abordable dans la législation européenne

- 3.1 Il n'existe pas au niveau communautaire de définition homogène ou d'approche uniforme du caractère abordable ou de l'accessibilité économique d'un SIEG, tout comme il n'existe pas d'instrument pour le mesurer. L'abordabilité est souvent dépendante de la perception subjective qu'a l'usager de ce qu'elle coûte et de ce qu'elle rapporte au profit du bien-être du citoyen.
- 3.2 En règle générale le caractère abordable d'un service doit permettre au citoyen de "pouvoir facilement payer le service" (livre vert sur le développement du marché unique des services postaux)<sup>1</sup>.
- 3.3 Un service est tout à fait abordable s'il est proposé gratuitement au citoyen, comme par exemple dans certaines villes ou régions qui offrent un transport public urbain gratuit.
- 3.4 Pour mettre en exergue la complexité, les difficultés et les diversités de la mise en pratique du caractère abordable, le CESE reprend ci-après, à titre d'exemples, les interprétations afférentes appliquées dans les secteurs du logement, des télécommunications, de l'électricité, et du gaz. Le CESE souligne en outre que l'accès aux soins de santé est remis en question dans de nombreux États membres en lien avec revenus des personnes qui faute de ressources adéquates renoncent à se faire soigner. Le rapport sur la mise en œuvre de la stratégie de l'Union "solidarité en matière de santé: réduction des inégalités de santé dans l'Union européenne" de 2009, observe la conjonction la plus forte entre le manque matériel et les problèmes de santé qui en sont induits.
- 3.5 L'exigence du prix abordable a été introduite lors des législations concernant la libéralisation des industries de réseau, comme élément indissociable du service universel des télécommunications, de l'électricité et des services postaux, et comme étroitement liée à l'objectif de cohésion sociale et territoriale poursuivi par l'Union.
- 3.6 L'approche communautaire se fonde sur deux conceptions d'un prix abordable: l'une avec une dimension universelle, l'autre limitée aux populations ayant un bas revenu, désavantagées ou vulnérables, telles que des personnes handicapées ou ayant des besoins sociaux spécifiques. Cette seconde conception n'a de sens que si elle vise, conformément au Protocole 26, la "promotion de l'accès universel".

---

<sup>1</sup> COM(1991) 476 final.

- 3.7 Or, force est de constater que malgré le fait que le caractère abordable est devenu une valeur commune de l'Union européenne, et dont le respect est obligatoire pour les Etats membres, des tarifs tels que par exemple les prix de l'énergie, des services d'itinérance des communications mobiles, des transports, ou les prix et loyers des logements, restent disproportionnés par rapport au revenu disponible d'une couche de la population de plus en plus large. En outre, les définitions du caractère abordable, retenues dans diverses réglementations communautaires, que le CESE reprend ci-après à titre d'exemple non exhaustif, diffèrent largement et, avant tout restent, très approximatives.
- 3.8 Le logement
- 3.8.1 L'enquête budget des ménages (EU-SILC), effectuée dans tous les États membres, fixe le taux d'effort économique maximum pour un logement à 40 % du revenu disponible du ménage. Au-dessus de ce seuil le prix du logement est à considérer comme non abordable.
- 3.8.2 Les États membres interviennent de manière très diverse et à des degrés très variés dans le fonctionnement de leurs marchés du logement avec pour objectif de permettre à chaque citoyen d'accéder à un logement décent et à un prix abordable, le cas échéant moyennant une aide au logement. Une grande majorité des Etats membres ont établi des mécanismes d'aides sociales ou d'aides fiscales en vue de peser sur ce poste principal de dépenses contraintes des ménages et subventionnent une offre parallèle de logements dits "logements sociaux" en complément de l'offre présente spontanément sur le marché privé.
- 3.8.3 Le logement social est une réponse des pouvoirs publics pour la partie des besoins en logement qui n'est pas couverte par un marché, le but étant de garantir à tous l'accès à un logement décent à un prix/loyer abordable. 25 millions de ménages européens occupent un logement social.
- 3.8.4 Malgré ces dispositifs, pour beaucoup de citoyens dans l'Union européenne l'accès à un logement décent n'est plus financièrement abordable. En 2011: 15 % de la population européenne vivait dans des logements surpeuplés ou indécents et 17 % des ménages accusaient un surcoût de logement par rapport à leur revenu disponible<sup>2</sup>.
- 3.8.5 Par sa décision du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, la Commission limite la fourniture de logements sociaux subventionnés aux seules personnes défavorisées ou aux groupes sociaux moins avantagés clairement identifiés comme tels, qui, pour des raisons de solvabilité, ne sont pas en

---

<sup>2</sup>

Eurofound: Third European Quality of Life Survey – Quality of life in Europe: impacts of the crisis 2012 et Household debt advisory services in the Europe Union.

mesure de trouver un logement aux conditions de marché, ce qui pose des questions au regard des valeurs recensées par le Protocole 26.

### 3.9 Télécommunications

3.9.1 Si le marché intérieur et la libre concurrence ont contribué à réduire les tarifs unitaires des télécommunications, cette réduction est également due, du moins en partie, à l'évolution technologique et à un plafonnement des prix des communications mobiles en itinérance par les instances communautaires

3.9.2 La législation traitant des télécommunications<sup>3</sup> retient que le caractère abordable est lié au "prix abordable, compte tenu des conditions nationales spécifiques" de l'utilisation du téléphone et de la capacité des utilisateurs de maîtriser leurs dépenses. Dans la note méthodologique de la Commission européenne sur l'évaluation horizontale des SIEG<sup>4</sup> l'indicateur prévu retient "le prix des services par rapport au revenu des consommateurs à faible revenu/ revenu moyen (pour différents niveaux de revenus)".

### 3.10 Électricité et gaz

3.10.1 Dans le secteur de l'électricité et du gaz, la Commission estime que des subventions ou une réglementation visant à abaisser le prix global de l'énergie tendent à ne pas encourager un comportement économe en énergie, ne visent pas spécialement les personnes qui en ont besoin et peuvent fausser la concurrence<sup>5</sup>.

3.10.2 Les États membres sont ainsi invités à prendre les mesures pour garantir une protection adéquate des consommateurs vulnérables<sup>6</sup>. Des subventions directes à un consommateur par une autorité publique ne sont admises que si le concept de la pauvreté énergétique est clairement défini et si les personnes vulnérables sont clairement identifiées au niveau national. Pour les consommateurs qui traversent des difficultés financières, la fourniture de l'énergie doit, même en cas de non-paiement, être maintenue pendant une certaine période.

3.10.3 À noter que le concept de la pauvreté énergétique ne concerne que les secteurs de l'électricité et du gaz et ne comprend pas les autres combustibles utilisés notamment pour le chauffage urbain.

3.10.4 La politique énergétique de l'Union mise sur la réduction de la consommation en énergie par le soutien de mesures d'efficacité énergétique ou d'isolation thermique des logements pour augmenter l'accessibilité économique aux services d'énergie. Or, l'amélioration des

---

<sup>3</sup> Directive 2002/22/CE.

<sup>4</sup> COM(2002) 331 final.

<sup>5</sup> COM(2012) 663 final – Pour un bon fonctionnement du marché intérieur de l'énergie.

<sup>6</sup> Directive 2009/72/CE (électricité) et directive 2009/73/CE (gaz).

performances énergétiques demande des investissements substantiels dont le retour économique par la réduction des dépenses en énergie ne se fera qu'à long terme. Dans son avis d'initiative "Pour une action européenne coordonnée pour prévenir et combattre la pauvreté énergétique" (CES2517-2013) le CESE a élaboré des propositions concrètes en la matière.

#### **4. Mesurer le caractère abordable**

- 4.1 En 2004, dans le cadre de l'évaluation de la performance des SIEG des industries de réseau, la Commission avait mesuré le caractère abordable des tarifs appliqués par lesdits réseaux par le biais d'un indicateur se basant sur le pourcentage du revenu annuel qu'un usager doit dépenser par an pour se procurer un certain panier de services.
- 4.2 L'enquête Eurobaromètre sur la satisfaction des citoyens européens par rapport aux services des industries de réseau ne fournit qu'une évaluation subjective du caractère abordable desdits services et peut tout au plus valoir comme indication d'une tendance générale.
- 4.3 Il n'existe pas de critères officiels communautaires pour déterminer l'accessibilité économique des SIEG. Les textes communautaires se préoccupent plutôt de principes et de règles harmonisés de fixation des prix "orientés sur les coûts", ou "plus en rapport avec les coûts" ou encore sur "le recouvrement des coûts" (tel que l'impose la directive-cadre sur l'eau), tout en assurant la prestation des services à l'ensemble de la population.
- 4.4 Or des tarifs orientés sur les coûts, même sans marge bénéficiaire pour le prestataire, ne sont pas synonymes d'accessibilité économique et ne garantissent pas l'accès de tous aux services à des prix abordables.
- 4.5 Selon le livre vert sur les services d'intérêt général de 2003 les États membres doivent définir certains des critères à appliquer pour déterminer le caractère abordable d'un service. Ils doivent veiller à ce que les critères établis rendent compte du respect d'un ensemble de droits en faveur des consommateurs et des utilisateurs, tels que l'accessibilité aux SIEG pour les personnes handicapées, tout en mettant sur pied un mécanisme de contrôle des prix et/ou en accordant des subventions aux personnes concernées. Ces critères pourraient se rattacher par exemple au prix d'un panier de services de base, à définir au niveau des États membres, dont le prix maximum (taux d'effort) est fixé en fonction de ce qui est acceptable, par rapport au revenu disponible des citoyens les plus vulnérables.

#### **5. Rôle de l'Union européenne**

- 5.1 Selon le livre vert sur les SIG "lorsque la concurrence est effective, les mécanismes du marché peuvent garantir la fourniture de services abordables offrant la qualité adéquate, ce qui réduit fortement la nécessité d'une intervention réglementaire."



- 5.2 À la suite du nouveau contexte en matière de traités, la Commission européenne souligne toutefois dans sa communication *Un cadre de qualité pour les services d'intérêt général en Europe (COM(2011) 900 final)* que "elle entend ainsi" – en l'occurrence à l'aide du cadre de qualité unique – "veiller à ce que le cadre réglementaire défini au niveau de l'UE continue, au cours des prochaines années, à renforcer la dimension sociale du marché unique, tienne davantage compte de la nature spécifique de ces services et permette de relever le défi consistant à fournir ces services dans le respect des valeurs reconnues par le Protocole n° 26, à savoir: un niveau élevé de qualité et de sécurité et, quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs."
- 5.3 Parmi les obligations de service public prévues par la législation européenne figure également l'accès et le caractère abordable pour tous les consommateurs avec des dispositions spécifiques pour les consommateurs vulnérables ou handicapés.
- 5.4 À la lumière de ce qui précède, la Commission devra, d'une part instaurer une meilleure coordination entre ses propres services et créer un véritable outil statistique par le biais d'un croisement et d'une agrégation des données (dans le strict respect de la confidentialité des données). Ensuite elle devra clarifier le concept du caractère abordable des SIEG pour tous et l'adapter aux exigences du traité de Lisbonne (Protocole 26) et de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, tout en proposant des mesures législatives intégrant dans le droit dérivé cette obligation pour les États membres:
- de définir des indicateurs pour déterminer le caractère abordable d'un service, ainsi qu'un mécanisme d'une évaluation indépendante des performances des SIEG, en y intégrant le respect de l'accessibilité économique;
  - de déterminer un panier de services de base, pour lesquels le taux d'effort maximum acceptable d'un ménage est fixé, par rapport à un revenu type disponible. Pour déterminer le prix abordable d'un panier de services, il y a lieu de ne pas lier les différents services au revenu disponible secteur par secteur. Il faudra dès lors considérer l'ensemble des services jugés essentiels (à déterminer par les États membres, conformément au principe de subsidiarité) pour déterminer le pourcentage général des dépenses d'un ménage à partir duquel il y a surcoût (à l'image de ce qui se pratique pour le logement) et, dans ce cas, prévoir des modes de financement conformément à l'article 14 du TFUE permettant d'assurer l'accès de tous aux SIEG;
  - de préciser la notion de "personnes vulnérables" ou "groupes défavorisés". Dans ce contexte, la Commission européenne devrait reconsidérer sa pratique décisionnelle en matière de contrôle d'erreur manifeste de qualification d'aides d'État. Elle doit laisser aux États membres la responsabilité de définir les conditions d'accès à des prix abordables en référence aux besoins des citoyens et aux préférences nationales ou locales, ainsi qu'aux véritables impératifs des citoyens défavorisés ou des catégories moins avantagées sur le plan social, conformément aux dispositions du Protocole n° 26 sur les services d'intérêt général.

- 5.5 Dans le respect total de la responsabilité et de la compétence des États membres, l'inclusion des principales données relatives aux SIG dans le semestre européen est une condition du renforcement de la dimension sociale de l'UE et de son marché, particulièrement en temps de crise.

Bruxelles, le 21 janvier 2014.

Le Président  
du Comité économique et social européen

Henri MALOSSE

\*

\* \*

N.B.: l'annexe au présent document se trouve ci-après.

**ANNEXE**  
**à l'AVIS**

du Comité économique et social européen

Les amendements suivants ont recueilli plus du quart des voix et ont été rejetés au cours des débats:

**Paragraphe 1.4**

L'amendement au paragraphe 1.4 est connexe à celui du paragraphe 5.4 et le vote des deux amendements a eu lieu en bloc.

Modifier comme suit:

*"1.4 Le CESE propose ~~done~~ que l'Union européenne, d'une part, clarifie le concept du caractère abordable des SIEG pour tous et l'adapte aux exigences du traité de Lisbonne (Protocole 26), ainsi que de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées et, d'autre part, introduise des mesures législatives dans le droit dérivé, obligeant les États membres:*

- de définir des indicateurs pour déterminer le caractère abordable d'un service, ainsi qu'un mécanisme d'une évaluation indépendante des performances des SIEG, en y intégrant le respect de l'accessibilité économique;*
- ~~de déterminer un panier de services de base, dont le taux d'effort d'un ménage est fixé en fonction de ce qui est acceptable, par rapport au revenu disponible. Un niveau maximal des dépenses pour ces services essentiels devra donner une base objective pour quantifier la notion de caractère abordable et pour déterminer le pourcentage général des dépenses d'un ménage à partir duquel il y a surecôt, donnant droit, le cas échéant, à des aides publiques;~~*
- de préciser la notion de "personnes vulnérables" ou "groupes défavorisés" afin que : Dans ce contexte, la Commission européenne puisse, le cas échéant, devrait reconsidérer sa pratique décisionnelle en matière de contrôle d'erreur manifeste de qualification d'aides d'État.*

**Exposé des motifs**

Paragraphe 1.4, premier point:

Il ne revient pas au Parlement, au Conseil ou à la Commission de définir les valeurs visées à l'article 14 et interprétées par le protocole 26 (voir aussi l'amendement et l'exposé des motifs concernant le paragraphe 3.9.2). La Convention des NU évoquée ici (droits des personnes handicapées) est réintroduite dans l'amendement relatif au troisième point du paragraphe 5.4.

Paragraphe 1.4, deuxième point:

Le deuxième point est supprimé car ce n'est pas à la Commission d'obliger les États membres à définir un panier de services déterminé en rapport avec les valeurs des SIEG. Pour faire toute clarté sur ce

sujet, récapitulons encore une fois toute l'argumentation: en droit primaire de l'UE, "services publics" n'est pas synonyme de "SIEG". Le traité de Rome mentionne déjà ces derniers dans son article 90, paragraphe 2 (actuel article 106, paragraphe 2, du traité de Lisbonne); dans l'article 77 (actuel article 93), relatif au transport, il est question de la "notion de service public". Celle-ci constitue une dénomination politique pour une certaine forme de politique des transports et, par conséquent, n'a rien à voir avec une prestation de service concrète et spécifique, ce qu'elle doit absolument être pour être désignée comme SIEG, exclusivement par un État membre ou des autorités en émanant et exclusivement valable dans le territoire du pays, de la région ou de la localité concernés. En outre, les modifications que le traité de Lisbonne a opérées dans la réglementation de l'UE sur les SIEG ont plus affaibli que renforcé la perspective européenne par rapport aux compétences nationales<sup>7</sup>. En effet, la nouvelle compétence réglementaire obtenue par le Conseil et le Parlement en vertu de l'article 14 ne porte que sur les "principes" et les "conditions, notamment économiques et financières" qui permettent aux SIEG "d'accomplir leurs missions"; or, cette attribution était déjà détenue en grande partie par la Commission européenne, en tant que gardienne des traités. Par conséquent, il est tout à fait clair que le Conseil et le Parlement n'ont aucune compétence concernant les "valeurs partagées", au nombre de quatorze, parmi lesquelles figure le "caractère abordable". Leur réglementation est et reste du ressort national, à l'exclusion de tout autre niveau de pouvoir. Dès lors, pour pouvoir offrir à toute la population européenne une qualité de vie acceptable, ce n'est pas, de toute évidence, dans la voie des SIEG qu'il faut s'engager mais plutôt dans celle de l'adoption de législations sectorielles pour amener l'ensemble des États membres au seuil minimum souhaité. Telle est la visée que devraient poursuivre les avis du CESE et il est dès lors certain que cet objectif se réalisera alors grâce à l'assentiment et, plus encore, l'action de la Commission, laquelle a rejeté les trois avis d'initiative que le Comité a déjà adoptés antérieurement pour plaider la cause des SIG.

Paragraphe 1.4, dernier point:

Il n'y a aucun lien logique entre la première et la deuxième phrase du troisième point. Les modifications proposées remédient à ce problème. La Convention des NU évoquée (droits des personnes handicapées) est réintroduite dans l'amendement relatif au troisième point du paragraphe 5.4.

#### **Paragraphe 5.4**

Modifier comme suit:

*"5.4 À la lumière de ce qui précède, la Commission créera, d'une part, grâce à ~~instaurer~~ une meilleure coordination entre ses propres services, ~~et créer~~ un véritable outil statistique par le biais d'un croisement et d'une agrégation des données (dans le strict respect de la confidentialité des données). ~~Ensuite elle devra clarifier le concept du caractère abordable des SIEG pour tous et l'adapter aux exigences du traité de Lisbonne (Protocole 26) et de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, et pourrait,~~*

<sup>7</sup>

Étant donné que les textes proviennent du gouvernement néerlandais, il convient avant tout de retenir l'histoire du Parlement néerlandais sur ce point pour en appréhender et en comprendre la teneur: Documents parlementaires (Eerste en Tweede Kamerstukken), série 31384 (R 1850) C, n° 4, année parlementaire 2007-2008.

*d'autre part, proposer ~~proposant~~ des mesures législatives intégrant dans le droit dérivé cette obligation pour les États membres:*

- *de définir des indicateurs pour déterminer le caractère abordable d'un service, ainsi qu'un mécanisme d'une évaluation indépendante des performances des SIEG, en y intégrant le respect de l'accessibilité économique;*
- ~~*de déterminer un panier de services de base, pour lesquels le taux d'effort maximum acceptable d'un ménage est fixé, par rapport à un revenu type disponible. Pour déterminer le prix abordable d'un panier de services, il y a lieu de ne pas lier les différents services au revenu disponible secteur par secteur. Il faudra dès lors considérer l'ensemble des services jugés essentiels (à déterminer par les États membres, conformément au principe de subsidiarité) pour déterminer le pourcentage général des dépenses d'un ménage à partir duquel il y a surcoût (à l'image de ce qui se pratique pour le logement) et, dans ce cas, prévoir des modes de financement conformément à l'article 14 du TFUE permettant d'assurer l'accès de tous aux SIEG;*~~
- *de préciser la notion de "personnes vulnérables" ou "groupes défavorisés", de manière qu'elle puisse, s'il y a lieu. Dans ce contexte, la Commission européenne devrait reconsidérer sa pratique décisionnelle en matière de contrôle d'erreur manifeste de qualification d'aides d'État. Elle doit laisser aux États membres la responsabilité de définir les conditions d'accès à des prix abordables en référence aux besoins des citoyens et aux préférences nationales ou locales. À cet égard, elle doit également tenir compte des dispositions de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, ainsi qu'aux véritables impératifs des citoyens défavorisés ou des catégories moins avantagées sur le plan social, conformément aux dispositions du Protocole n° 26 sur les services d'intérêt général."*

## **Exposé des motifs**

Paragraphe 5.4, premier alinéa:

- Dans la première phrase, l'amendement proposé permet d'atteindre le même résultat tout en exprimant le message avec plus d'élégance (le CESE n'a pas à prendre position sur l'organisation interne de la Commission européenne).
- Il n'appartient pas à la Commission d'élaborer des définitions de valeurs au titre de l'article 14, tel qu'interprété par le protocole 26 (voir également l'amendement concernant le paragraphe 3.9.2 et son exposé des motifs).
- Les affirmations avancées à propos de la convention des Nations unies doivent se placer plus loin dans le texte, dans les alinéas à puces.

Paragraphe 5.4, deuxième alinéa à puce:

Le troisième alinéa à puce est en contradiction avec les assertions qui sont développées ici. Notre préférence va à une suppression du deuxième alinéa à puce, car ce n'est pas à la Commission d'obliger les États membres de déterminer un panier de prestations concernant les SIEG. Pour faire toute clarté sur ce sujet, récapitulons encore une fois toute l'argumentation: en droit primaire de l'UE, "services publics" n'est pas synonyme de "SIEG". Le traité de Rome mentionne déjà ces derniers dans son

article 90, paragraphe 2 (actuel article 106, paragraphe 2, du traité de Lisbonne); dans l'article 77 (actuel article 93), relatif au transport, il est question de la "notion de service public". Celle-ci constitue une dénomination politique pour une certaine forme de politique des transports et, par conséquent, n'a rien à voir avec une prestation de service concrète et spécifique, ce qu'elle doit absolument être pour être désignée comme SIEG, exclusivement par un État membre ou des autorités en émanant et valable exclusivement dans le territoire du pays, de la région ou de la localité concernés. En outre, les modifications que le traité de Lisbonne a opérées dans la réglementation de l'UE sur les SIEG ont plus affaibli que renforcé la perspective européenne par rapport aux compétences nationales<sup>8</sup>. En effet, la nouvelle compétence réglementaire obtenue par le Conseil et le Parlement en vertu de l'article 14 ne porte que sur les "principes" et les "conditions, notamment économiques et financières" qui permettent aux SIEG "d'accomplir leurs missions"; or, cette attribution était déjà détenue en grande partie par la Commission européenne, en tant que gardienne des traités. Par conséquent, il est tout à fait clair que le Conseil et le Parlement n'ont aucune compétence concernant les "valeurs partagées", au nombre de quatorze, parmi lesquelles figure le "caractère abordable". Leur réglementation est et reste du ressort national, à l'exclusion de tout autre niveau de pouvoir. Dès lors, pour pouvoir offrir à toute la population européenne une qualité de vie acceptable, ce n'est pas, de toute évidence, dans la voie des SIEG qu'il faut s'engager mais plutôt dans celle de l'adoption de législations sectorielles pour amener l'ensemble des États membres au seuil minimum souhaité. Telle est la visée que devraient poursuivre les avis du CESE et il est dès lors certain que cet objectif se réalisera alors grâce à l'assentiment et, plus encore, l'action de la Commission, laquelle a rejeté les trois avis d'initiative que le Comité a déjà adoptés antérieurement pour plaider la cause des SIG.

Paragraphe 5.4, troisième alinéa à puce:

- Il n'y a pas de cohérence logique entre la première et la deuxième phrase du troisième alinéa à puce. La modification proposée précise que le protocole 26 ne comporte en tout cas pas de dispositions à propos "des citoyens défavorisés ou des catégories moins avantagées". Il convient toutefois de ne jamais s'abstenir d'appeler, une fois de plus, au respect d'une convention des Nations unies.

## Résultat du vote

Voix pour:	110
Voix contre:	44
Abstentions:	12

---

<sup>8</sup> Étant donné que les textes proviennent du gouvernement néerlandais, il convient avant tout de retenir l'histoire du Parlement néerlandais sur ce point pour en appréhender et en comprendre la teneur: Documents parlementaires (*Eerste en Tweede Kamerstukken*), série 31384 (R 1850) C, n° 4, année parlementaire 2007-2008.