

DIGITALES ARCHIV

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Caponetti, Lia; Sak, Barbara

Book

Comment définir le service public à travers ses différentes facettes, missions et principes?

Provided in Cooperation with:

International Centre of Research and Information on the Public, Social and Cooperative Economy (CIRIEC), Liège

Reference: Caponetti, Lia/Sak, Barbara (2016). Comment définir le service public à travers ses différentes facettes, missions et principes?. Liège (Belgium) : CIRIEC International, Université de Liège.

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/11159/550>

Kontakt/Contact

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft/Leibniz Information Centre for Economics
Düsternbrooker Weg 120
24105 Kiel (Germany)
E-Mail: [rights\[at\]zbw.eu](mailto:rights[at]zbw.eu)
<https://www.zbw.eu/econis-archiv/>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Dieses Dokument darf zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Sofern für das Dokument eine Open-Content-Lizenz verwendet wurde, so gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

<https://zbw.eu/econis-archiv/termsfuse>

Terms of use:

This document may be saved and copied for your personal and scholarly purposes. You are not to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public. If the document is made available under a Creative Commons Licence you may exercise further usage rights as specified in the licence.



Working Paper

**Comment définir le service public à travers
ses différentes facettes, missions et principes ?**

Lia CAPONETTI & Barbara SAK

CIRIEC N° 2016/06

CIRIEC activities, publications and researches
are realised with the support of

Les activités, publications et recherches du CIRIEC
sont réalisées avec le soutien de



Comment définir le service public à travers ses différentes facettes, missions et principes ?

Lia Caponetti* et Barbara Sak**

Ce rapport est l'une des quatre parties (disponibles aussi en néerlandais) d'une étude plus globale « Enjeux et importance des services publics en Belgique », réalisée en 2016 par le CIRIEC-Belgium, le CRISP (Centre de recherche et d'information socio-politiques) et la FAR (Form'Action André Renard) à la demande de la Centrale générale des Services publics (CGSP) / Algemene Centrale der Openbare Diensten (ACOD). Une synthèse et mise en perspective de cette étude sera également publiée dans la collection des Working Papers du CIRIEC.

avril 2016

Working paper CIRIEC N° 2016/06

* CIRIEC (lcaponetti@ulg.ac.be).

** CIRIEC (barbara.sak@ulg.ac.be).

Table des matières

1.	Intérêt collectif – intérêt public – intérêt général.....	6
2.	Missions d'intérêt général – missions de service public – missions de service universel, un modèle à Matriochka	9
	- <i>Les missions d'intérêt général</i>	
	- <i>Les missions de service public</i>	
	- <i>Les missions de service universel</i>	
	- <i>Les missions de service minimum</i>	
3.	Service public	11
4.	Les principes de service public.....	12
	4.1 <i>Egalité</i>	
	4.2 <i>Continuité</i>	
	4.3 <i>Adaptabilité (mutabilité)</i>	
	4.4 <i>Accessibilité</i>	
	4.5 <i>Neutralité</i>	
	4.6 <i>Transparence</i>	
	4.7 <i>Fiabilité et confiance</i>	
5.	Service d'intérêt général (SIG) – Service d'intérêt économique général (SIEG).....	18
6.	Service social d'intérêt général (SSIG)	22
7.	Les neuf principes de la Commission européenne en matière de SIG	23
	- <i>Principes de subsidiarité</i>	
	- <i>Atteindre des objectifs de service public au sein de marchés ouverts et concurrentiels</i>	
	- <i>Assurer la cohésion et l'accès universel</i>	
	- <i>Maintenir un niveau élevé de qualité et de sécurité</i>	
	- <i>Garantir les droits des consommateurs et des usagers</i>	
	- <i>Suivre et évaluer le fonctionnement des services</i>	
	- <i>Respecter la diversité des services et des situations</i>	
	- <i>Accroître la transparence</i>	
	- <i>Assurer la sécurité juridique</i>	
8.	Les six valeurs définies dans le Protocole n° 26 sur les SIG.....	25
	- <i>La qualité</i>	
	- <i>La sécurité</i>	
	- <i>Le caractère abordable</i>	
	- <i>L'égalité de traitement</i>	
	- <i>La promotion de l'accès universel</i>	
	- <i>La promotion des droits des utilisateurs</i>	
9.	Service universel.....	28

Abstract

This paper introduces key notions to public services in Belgium and Europe such as: collective interest, public interest and general interest, analysed in a historical and evolutionary perspective, and then presented and discussed in their present understanding. Particular emphasis is put on the French notions issued from the French law given their contribution in shaping European law which is regulating today an important part of the organisation of public services.

Missions attributed to public services are then classified following a Matriochka model, on the basis on their scope/proximity to the general interest: missions of general interest, missions of public service, missions of universal service and, finally, missions of minimum service. The seven basic principles framing public services are also presented.

The second part of the paper deals with the notion of public service under the European Union's perspective. Here the concept of services of general interest (SGI) is introduced and shaded with other deriving notions such as: services of general economic interest (SGEI) and social services general interest (SSGI). Principles and values at the basis of the European notions are finally presented and analysed through a review of legislation.

Keywords: general interest, public interest, public service, service of general interest, principles, values, missions of public service, universal service

Mots-clés : intérêt général, intérêt public, service public, service d'intérêt général, principes, valeurs, missions de service public, service universel

Liste des acronymes

IG : intérêt général

OSP : obligation de service public

OSU : obligation de service universel

SIEG : service d'intérêt économique général

SIG : service d'intérêt général

SIGNE : services d'intérêt général non économique

SP : service public

SSIG : Service social d'intérêt général

TFUE : Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

TUE : Traité sur l'Union européenne

UE : Union européenne

Suite à de nombreux travaux menés notamment par le CIRIEC international depuis le début des années 1990, les notions et conceptions d'intérêt général, intérêt collectif, service public, service d'intérêt général ont été étudiées dans divers pays européens, cultures et langues. L'étymologie même des mots a toute son importance et il s'avère que certains termes sont intraduisibles d'une langue à l'autre. Des différences de signification et d'interprétation apparaissent donc¹, surtout lorsque l'Union européenne (UE) cherche à construire un « espace commun ».

Le présent travail se base essentiellement sur les notions élaborées en langue française et en droit français qui ont fortement influencé le droit européen qui règle aujourd'hui une part importante de l'organisation des services publics. Mais il est important d'avoir à l'esprit que ces notions d'intérêt général, d'intérêt collectif sont avant tout des constructions sociétales, politiques, idéologiques qui varient fortement selon les époques et les circonstances socio-économiques, les cultures et les traditions, le régime politique et l'état du développement économique d'un pays.

1. Intérêt collectif – intérêt public – intérêt général

Dès l'apparition de la vie en société, il est devenu évident que certaines fonctions étaient plus faciles à réaliser en groupe que seul. L'histoire nous montre quantité d'exemples de regroupements d'individus ou de mise en commun d'infrastructures pour organiser la vie collective. C'est dès l'Égypte ancienne (1400 av. JC) que l'on trouve les origines de l'économie collective via des formes mutualistes : des associations religieuses ou encore des tailleurs de pierre ont mis en place des fonds pour assurer la couverture de dépenses de maladie ou pour l'aide en cas d'accident. Dans la Rome antique, ce sont des associations professionnelles d'artisans qui, via leurs services ou leurs prestations, vont évoluer et devenir des organes de l'administration publique. Au Moyen-Âge, à côté du clergé qui prend en charge les 'pauvres' apparaissent dès le IXe siècle des guildes, frairies, véritables sociétés d'entraide (utilisation collective du four à pain, du puits, ...), de protection (de toute nature jusqu'à l'assistance juridique) et de secours mutuels (en cas de calamité, maladie, accident, vieillesse, décès) qui à l'origine ne couvraient certes que les membres ayant cotisé, mais qui vont durablement influencer ce que recouvre la notion de service d'intérêt collectif et ensuite d'intérêt général².

¹ Notons que même après un séminaire bilingue intensif de deux jours organisé début des années 1990 par le CIRIEC et réunissant une trentaine de spécialistes allemands et français pour permettre davantage de compréhension mutuelle, il n'a pas permis d'aboutir à une interprétation minimale effectivement partagée de la notion de service public.

² Jean Bennet, *La Mutualité Française - Des origines à la Révolution de 1789*, Coopération d'Information et d'Édition Mutualiste, Collection "Patrimoines", 1981, 916 p., pp. 19, 27-29, 64-68.

Les sociétés connaissent ensuite une socialisation plus générale de « fonctions, qui, à un moment donné, sont jugées indispensables alors qu'elles ne paraissent plus pouvoir être satisfaites par la famille, plus ou moins largement comprise, par les institutions religieuses ou par les activités économiques privées sur le marché. C'est en raison de la capacité de ces institutions, familiales, communautaires, religieuses ou économiques, à répondre ou à ne pas répondre à ces fonctions que naissent les institutions juridiques par lesquelles le besoin de socialisation trouve une réponse politique, c'est-à-dire une réponse qui est apportée par l'Etat. »³

Lorsque les Etats ont commencé à s'organiser, très vite une série de services ont été pris en charge de manière centralisée, voire autoritaire, pour assurer la 'survie' du groupe. Ainsi, à Paris, avant la révolution industrielle, un réseau d'adduction d'eau potable ou un réseau d'égouttage sont vite apparus essentiels pour des raisons de santé publique. Et le droit allemand a ainsi très tôt consacré l'autonomie des villes et communes à instaurer un service public local dès lors qu'une finalité publique (« öffentlicher Zweck ») l'exigeait ou le justifiait⁴. Ensuite, et surtout à partir du XIXe siècle les travailleurs vont s'organiser pour mettre en œuvre la « solidarité » – qui beaucoup plus tard sera 'reprise' à leur compte par les Etats et par l'Union européenne qui parleront de 'cohésion sociale'.

Avec le développement des sociétés démocratiques, l'intérêt public sera concrétisé par les avis majoritaires ressortant des consultations populaires et des décisions parlementaires. La notion d'intérêt public ou général sera donc porteuse de contenus très différents en fonction du temps et du lieu. Mais généralement, l'intérêt public peut être entendu comme un intérêt d'importance sociétale qui serait insuffisamment rencontré ou protégé si le gouvernement n'interférait pas. Cet intérêt public sera ensuite décliné en missions publiques mises en œuvre dans les différents domaines de l'action publique d'un Etat. Mais d'un gouvernement à l'autre, on rencontrera fréquemment une interprétation et une hiérarchisation différente de ces missions publiques, puisque la poursuite de l'intérêt public ou général n'est pas unidimensionnelle⁵. Gérard Marcou estime qu'on « peut même soutenir que la raison d'être de la

³ Gérard Marcou, « De l'idée de service public au service d'intérêt général », in Franck Moderne et Gérard Marcou (eds), *L'idée de service public dans le droit des États de l'Union Européenne*, Collection Logiques Juridiques, Paris, L'Harmattan, 2001, p. 367.

⁴ Mentionnons, par exemple, le rachat par la Ville de Berlin en 1866 du système d'adduction d'eau construit quinze ans auparavant par des entrepreneurs privés, afin de le développer et de construire le réseau d'égouttage. Relevons aussi qu'en France, cette responsabilité précise d'adduction d'eau et d'égouttage a été dévolue aux communes dès la Révolution de 1789 et que c'est pour éviter la banqueroute de la Compagnie des Eaux de Paris (créée en 1778) que la Ville de Paris a dû racheter 80% des parts de cette entreprise.

⁵ Jacques Fournier, « Architecture et déclinaison des missions publiques », in Commission scientifique « Economie publique » du CIRIEC-France (dir. Philippe Bance), *L'internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques – réalités d'aujourd'hui et perspectives*, PURH, 2015, pp. 21-23.

politique est justement de constituer cet intérêt général, en fonction duquel il paraîtra légitime, du côté de l'Etat, de satisfaire ou au contraire de rejeter certaines demandes – même si cette raison d'être est loin d'être toujours assumée »⁶.

Les développements institutionnels qui accompagneront l'évolution de cette notion d'intérêt public à la base des services publics seront explicités dans le Working paper CIRIEC N° 2016/08.

Avec la création de l'UE s'ajoute une dimension complémentaire importante (qui fera l'objet de développements dans un Working paper ultérieur du CIRIEC (2017)), à savoir la juxtaposition ou l'opposition entre intérêt général national et intérêt général communautaire/européen. Comme le souligne Gabriel Obermann⁷, si l'intérêt national peut justifier certaines dérogations à l'application des dispositions du Traité européen, l'intérêt communautaire peut être invoqué pour octroyer de nouvelles compétences à l'UE et restreindre la liberté d'action des Etats membres et donc de l'intérêt général décidé à leurs niveaux.

Comme l'expliquent Lionel Monnier et Bernard Thiry, retenons que l'intérêt général est un « construit sociétal complexe, généré progressivement par une multitude d'initiatives et d'expériences plus ou moins centralisées ou décentralisées, sur la base des avantages et inconvénients respectifs des solutions publiques, privées et d'économie sociale »⁸. Ce construit sociétal appelle la « définition de fonctions-objectifs cohérentes avec la conception de l'intérêt général propre à chaque périmètre de solidarité »⁹. Et ils ajoutent que « la recherche de l'intérêt général conduit fréquemment à des indéterminations liées à la diversité des appréciations possibles de l'objectif lui-même » et à la « coexistence d'organisations diversifiées qui concourent, chacune à leur manière, à la recherche de l'intérêt général, et dont les périmètres de solidarité respectifs sont juxtaposés », voire imbriqués. Selon ces auteurs, les « mystères de cette alchimie socio-économique de l'intérêt général [sont] encore loin d'avoir été élucidés »¹⁰.

⁶ Gérard Marcou, *ibid.*, p. 383.

⁷ Gabriel Obermann, « L'intérêt général dans les Traités européens : Quelles marges de manœuvre nationales et quelles conséquences économiques ? », in CIRIEC (dir. Helmut Cox), *Services publics, missions publiques et régulations dans l'Union européenne*, Ed. A. Pedone, 1997, pp. 145 et suiv.

⁸ Lionel Monnier & Bernard Thiry, « Architecture et dynamique de l'intérêt général », Introduction de Lionel Monnier & Bernard Thiry (éds), *Mutations structurelles et intérêt général – Vers quels nouveaux paradigmes pour l'économie publique, sociale et coopérative ?*, CIRIEC-De Boeck-Université, 1997, p. 19, 22-23.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

2. Missions d'intérêt général – missions de service public – missions de service universel, un modèle à Matriochka

Au regard des différences de forme et contenu de la notion d'intérêt public ou général à travers les pays, il est possible d'affirmer, de manière générale, qu'une activité économique se voit assigner des missions en des obligations d'intérêt général ou de service public sous une forme ou sous une autre, si l'initiative privée, le marché et la concurrence ne garantissent pas la réalisation de l'intérêt général. Il faut, dans ce cas de figure, que les autorités publiques interviennent (directement ou à travers des intermédiaires qui peuvent faire partie du secteur privé) pour que l'activité soit exercée dans un sens plus conforme à l'intérêt général ou à l'intérêt public¹¹. Sur la base de la contribution des organisations et entreprises publiques à la réalisation d'objectifs d'intérêt général, une classification plus restreinte est indiquée pour les missions de service public. Cette classification suit un modèle à « poupée russe ». Dans la poupée plus grande de cette classification, il y a les missions d'intérêt général. La plus petite des poupées est relativement facile à définir si on la limite au service minimum (cf. *infra*). La difficulté est de cerner la ou les poupées intermédiaires qui rassemblent les missions de service public, plus restreintes que celles d'intérêt général, mais plus larges que le service minimum¹².

Dans une perspective économique, les **missions ou obligations d'intérêt général** peuvent être classifiés en quatre principales catégories :

- 1) « les objectifs purement allocatifs qui se réfèrent à l'efficacité économique, c'est-à-dire l'efficacité dans l'allocation des ressources [...] ;
- 2) les objectifs de profitabilité qui peuvent revêtir diverses formes : maximisation du profit, minimisation du coût, respect de l'équilibre budgétaire, réalisation d'un déficit maximum autorisé, rentabilité plafonné des fonds propres ;
- 3) des objectifs concernant la redistribution entre les individus, voire entre les régions, qui visent surtout l'implantation et le maintien de réseaux et d'activités sur la totalité du territoire, les tarifs préférentiels pour certaines catégories de consommateurs [...] ou encore les systèmes dits de péréquation tarifaire qui impliquent généralement un mécanisme de subsidiation croisée entre activités bénéficiaires et déficitaires ;

¹¹ Bernard Thiry, Les services d'intérêt économique général dans l'Union Européenne : divergences et similitudes, CIRIEC Working Paper, N° 96/05.

¹² Ibid., p. 8.

4) la contribution des entreprises à la politique macroéconomique des pouvoirs publics (lutte contre l'inflation et le chômage, recherche de la croissance économique et de l'équilibre de la balance des paiements) »¹³.

Toutefois, d'autres objectifs peuvent être assignés, au nom de l'intérêt général, à des entreprises publiques ou sous contrôle ou bien à des activités d'intérêt public. Il en va ainsi d'intérêts stratégiques nationaux (défense, politique industrielle, ...), de préservation patrimoniale ou culturelle, de protection de l'environnement et de développement durable, d'aménagement du territoire, de protection des consommateurs ou des citoyens, de développement du capital humain, de laboratoire social pour développer le bien-être, ... On le constate donc, une multitude d'objectifs pas toujours conciliables entre eux.

Ensuite on trouve les **missions et obligations de service public**, qui ne constituent qu'un sous-ensemble des missions d'intérêt général. Les missions et obligations de service public relèvent, selon B. Thiry :

- 1) « de l'efficacité économique globale qui intègre la prise en compte des effets externes, la correction des inefficacités découlant des monopoles qu'ils soient naturels ou non, la sécurité d'approvisionnement, la programmation à long terme et le soutien des efforts de R&D ;
- 2) des missions relatives à la protection de l'environnement, à l'aménagement du territoire, aux besoins de la Nation et à la défense de la spécificité culturelle ;
- 3) des objectifs de redistribution qui peuvent être étendus pour couvrir un but plus général d'intégration »¹⁴.

Dans une poupée encore plus petite et donc comme sous-ensemble des missions de service public, on peut lister les **missions et obligations dites de service universel**, dont le contenu varie en fonction de l'activité concernée mais en général, on peut affirmer qu'il s'agit d'un concept minimum développé par les institutions européennes¹⁵.

Une dernière matriochka concerne les **missions de service de base ou service minimum**.

Il convient de souligner ici que le service minimum comporte des implications importantes sur le droit de grève et une conciliation entre les deux est nécessaire pour assurer néanmoins la continuité de certains services considérés comme essentiels (surveillance dans prisons, transports publics, ...). A ce propos,

¹³ Bernard Thiry, *Les conceptions de l'intérêt général dans l'Union européenne*, CIRIEC Working paper N° 99/01, pp .5-6.

¹⁴ Ibid., p. 7.

¹⁵ Ibid., p. 8.

certaines pays (dont l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie ou encore le Portugal) ont établi des règles sur l'instauration d'un service minimum en cas de grève dans certains services essentiels¹⁶.

De nombreuses questions et enjeux méritent débat et examen approfondi en se basant sur les diverses réalités nationales et sectorielles mais aussi sur la manière dont les conflits sociaux ont été rencontrés. Ces questions sensibles doivent être replacées dans un débat plus large sur les principes et valeurs du service public d'une part, et les droits légitimes des travailleurs d'autre part (cf. Working paper ultérieur du CIRIEC (2017)).

3. Service public

La notion de service public désigne donc un très vaste ensemble d'activités qui sera présenté dans le Working paper CIRIEC N° 2016/08. Mais en guise d'entrée en matière, voici déjà quelques notes et illustrations nationales, rassemblées lors des divers travaux de recherche du CIRIEC en la matière.

Compte tenu des différences au niveau de terminologie, de contenu, et importance, dans les différents pays, on distingue principalement :

- les activités non marchandes rendues à titre gratuit ou quasi gratuit par les administrations publiques ou des associations privées ;
- les activités marchandes vendues à un prix sur le marché qui couvre au moins la moitié du coût de production.

Le noyau de base des services publics est ce que les anglo-saxons appellent « public utilities » recouvrant des services de proximité les plus importants tels que le transport et la distribution de l'eau, du gaz, de l'électricité, de la chaleur, les télécommunications, la poste, le câblage (télédistribution), les transports collectifs par rail, par bus et métro, mais aussi les ports et aéroports. Il s'agit d'activités qui fournissent des services fondamentaux, caractérisés par des structures à tendance monopolistique, l'existence d'un réseau, un caractère infrastructurel et une position stratégique dans le développement économique et la cohésion sociale.

Toutefois, le vocabulaire et les traductions littérales utilisés peuvent induire en erreur.

Au Royaume-Uni, il n'existe pas de définition juridique du service public et le terme « public service » désigne soit une éthique de la part des fonctionnaires, soit une vaste gamme d'activités marchandes et non marchandes du secteur public.

En Allemagne, le terme « öffentlicher Dienst » est inapproprié pour désigner l'ensemble des activités concernées, car ce terme correspond à l'ensemble du secteur public. En raison des traductions de textes européens, on rencontre les

¹⁶ Note de synthèse du Sénat français. Disponible sur : <http://www.senat.fr/lc/lc50/lc500.html>.

termes « öffentliche Dienstleistungen » et « Dienstleistungen im Allgemeininteresse », mais qui sont peu ou pas utilisées dans la réalité nationale allemande. Cependant, les services publics allemands comprennent une très vaste gamme d'activités qui va des services communaux très divers et même des activités financières telles que celle des caisses d'épargne locales ou régionales. Dans les pays scandinaves et les Pays-Bas, contrairement à la France et aux pays qui partagent la même vision juridique marquée par le droit romain (Belgique, Italie, Espagne, Portugal et Grèce), la notion de « service public » apparaît peu ou parfois pas du tout conceptualisée et formalisée. Elle résulte plutôt de la coutume, de principes généraux formulés par la jurisprudence ou plus simplement de l'action des pouvoirs publics.

4. Les principes de service public¹⁷

Dans les années 1930, les travaux du professeur Rolland (Faculté de droit de Paris, France) ont permis de mettre en évidence trois « lois » qui régissent le service public français : les principes de continuité, d'égalité et d'adaptabilité. Dans son *Traité élémentaire de droit administratif* (5^e édition, 1970), « A. de Laubadère en ajoutait un quatrième, le principe de neutralité, selon lequel le fonctionnement du service public ne doit être guidé que par les exigences de l'intérêt général. »¹⁸ De nombreuses autres études de droit administratif (et ce dans divers pays) ont cherché à caractériser ces principes de service public.

Il mérite d'être relevé que c'est précisément dans les années 1930 qu'Ernst Forsthoff a développé en droit administratif allemand le concept – intraduisible – de « Daseinsvorsorge » qui recouvre tout ce qui est nécessaire pour pourvoir aux besoins d'existence d'un individu et peut s'étendre à tout ce qui est

¹⁷ Sources : Dictionnaire économique et juridique des services publics en Europe, sous la direction de Muriel Nicolas et Stéphane Rodrigues, Collection I.S.U.P.E., Editions ASPE Europe, Paris, 1998, et

Fanny Petit, *Quels principes pour les services publics ? Egalité, continuité, adaptation, accessibilité, neutralité, transparence, confiance et fiabilité*, AITEC (Association internationale de techniciens, experts et chercheurs), Services publics en Europe, 2005. Disponible sur : <http://base.d-p-h.info/fr/fiches/dph/fiche-dph-6692.html>.

¹⁸ Louis Rolland, Précis de Droit administratif, Dalloz, 9^e édition, 1947, p. 18, repris et développé dans :

- Gérard Marcou, « De l'idée de service public au service d'intérêt général », in Franck Moderne et Gérard Marcou (eds), *L'idée de service public dans le droit des États de l'Union Européenne*, Collection Logiques Juridiques, Paris, L'Harmattan, 2001, p. 403.
- Dictionnaire économique et juridique des services publics en Europe, sous la direction de Muriel Nicolas et Stéphane Rodrigues, Collection I.S.U.P.E., Editions ASPE Europe, Paris, 1998.

Pour plus d'information, voir aussi : J. Chevallier, *Le service public*, Que sais-je, 2012.

nécessaire pour mener une vie moderne décente en société¹⁹. La dimension évolutive des besoins est donc clairement incluse dans cette notion dès l'origine, notion qui se développera avec « l'Etat social » de la nouvelle constitution allemande de 1949. Elle se traduira par une autonomie très large – encore d'actualité aujourd'hui – pour le développement de services publics en Allemagne. Il s'agissait de développer un concept unificateur pour l'ensemble des branches publiques et privées de l'action publique, via des prestations prises en charge par l'Etat ou les collectivités publiques, qui ne peuvent être assurées correctement par des aides monétaires ou par le fonctionnement du marché. Mais l'essentiel reste le but poursuivi.

Donc, même si le terme service public n'est pas utilisé en tant que tel (jusqu'au moment où la législation européenne s'est imposée à partir de la fin du XXe siècle), ces services répondent à un corpus d'objectifs : on rencontre aussi les notions de « Gemeinnützigkeit » ('utilité collective'), « gemeinwirtschaftliche Leistungen » (prestations d'intérêt collectif), « gemeinwohlverpflichtungen » (obligations de satisfaction du bien-être), « Wohlfahrtsplege » (prise en charge du bien-être général).²⁰

A partir des années 1990, diverses institutions, forces politiques mais également des organisations de la société civile au plan européen ont cherché à construire un socle commun à l'ensemble des « services publics » en élaborant des projets de loi, de charte ou de directive cadre concernant l'ensemble des services d'intérêt général, en réaction à la politique de plus en plus sectorielle développée par la Commission européenne.

En 1993, le gouvernement français prit l'initiative de proposer la « Charte des services publics » élaborée en mars 1992, aux partenaires de l'UE afin d'utiliser la Charte française comme modèle pour la rédaction d'une charte européenne sur les services publics. Toutefois, la proposition française ne sera pas bien accueillie au niveau européen et n'aboutira pas à un projet commun.

A la demande du Comité Européen de Liaison sur les Services d'Intérêt Général (CELSIG) et du Comité des Régions (CdR), en vue d'un séminaire de discussion en novembre 2006, le CIRIEC a été chargé de comparer cinq projets de textes « transversaux » sur les services d'intérêt économique général (SIEG) qui ont été rédigés pour la plupart en 2006²¹. Ces propositions émanaient du

¹⁹ Avec ce concept très large, de la distribution du pain, on passe facilement à la distribution d'électricité et ensuite à celle d'internet.

²⁰ Pour une analyse très fouillée et détaillée, voir Gérard Marcou, "Les services publics en droit allemand", in Franck Moderne et Gérard Marcou (eds), *L'idée de service public dans le droit des États de l'Union Européenne*, Collection Logiques Juridiques, Paris, L'Harmattan, 2001, pp. 83-192.

²¹ Bernard Thiry, Quel cadre légal pour les services d'intérêt économique général ? Analyse comparative de cinq projets de "directive-cadre", CIRIEC N° 2007/02. Disponible sur: <http://www.ciriec.ulg.ac.be/wp-content/uploads/2015/11/WP07-02.pdf>.

CELSIG, du Centre européen des Entreprises à Participation publique (CEEP), du CdR, du Comité exécutif de la Confédération Européenne des Syndicats (CES) et du Groupe Socialiste du Parlement européen. En annexe figure le tableau récapitulatif établi par le CIRIEC comparant le contenu de ces propositions en termes d'objet, de définition de notions, de principes, de précision des modes d'organisation et de régulation, etc.

Néanmoins, malgré les très nombreuses discussions, aucun accord politique n'a jamais pu être trouvé au plan européen sur une telle « Charte des services publics » pour expliciter des principes directeurs communs à l'ensemble des services publics.

Pour présenter les principes à la base des services publics, les développements suivants se basent essentiellement sur la « Charte des services publics » proposée par le gouvernement français d'Edith Cresson en mars 1992.

Les passages en italique ci-dessous sont extraits directement de cette proposition de Charte.

4.1 *Egalité*

Le principe d'égalité implique qu'aucune distinction ne soit faite entre usagers quant à l'accès au service public comme au service rendu lui-même. Chacun doit être à même de bénéficier des prestations du service public sans se trouver en position d'infériorité en raison de sa condition sociale, de son handicap, de sa résidence, ou de tout autre motif tenant à sa situation personnelle ou à celle du groupe social dont il fait partie.

Mais égalité des droits ne veut pas dire uniformité de la prestation. Il s'agit plus exactement d'égalité d'accès et de traitement (par exemple via des prix uniformes sur une zone donnée ou à l'égard d'un groupe de clients). Le principe d'égalité d'accès et de traitement n'interdit pas de différencier les modes d'action du service public afin de lutter contre les inégalités économiques et sociales. Les réponses aux besoins peuvent être différenciées dans l'espace et dans le temps et doivent l'être en fonction de la diversité des situations des usagers.

Ajoutons, cependant, que malgré d'éventuels services ou actions spécifiques, le service public ne peut, dans les faits, pas garantir d'égalité de résultat ni l'équité, particulièrement dans les secteurs de l'éducation et de la santé.

4.2 *Continuité*

« La continuité des services publics est la concrétisation de celle de l'Etat et elle peut également être considérée comme un corollaire de celui d'égalité, car la rupture du service pourrait introduire une discrimination entre ceux qui en bénéficient et ceux qui en sont privés »²².

²² Fanny Petit, *Quels principes pour les services publics ? Egalité, continuité, adaptation, accessibilité, neutralité, transparence, confiance et fiabilité*, AITEC (Association

La continuité exige la permanence des services essentiels pour la vie sociale comme les services de sécurité (police, pompiers), de secours, les services de santé (hôpitaux), les services de communication et de radiodiffusion publique, certains services techniques (électricité, gaz, eau, déchets), etc. Elle implique que tout service doive fonctionner de manière régulière, sans interruptions autres que celles prévues par la réglementation en vigueur et en fonction des besoins et des attentes des usagers. Elle suppose aussi dans son acceptation actuelle, la présence de services publics rénovés et polyvalents dans les zones rurales et dans les quartiers urbains en difficulté.

« Dans une période de rapide transformation des technologies et des besoins, la continuité suppose donc des aménagements et rejoint le principe d'adaptation des services.

La principale controverse à laquelle donne lieu l'application du principe de continuité est celle de sa compatibilité avec le droit de grève dans les services publics, expression de la conflictualité sociale, notamment dans les transports en commun »²³.

La continuité s'articule enfin dans divers espaces temporels (jours, semaines, mois, années, etc.) et implique des investissements pour assurer sa pérennité à long terme.

4.3 Adaptabilité (mutabilité)

« L'adaptation est nécessaire pour ajuster les services publics aux besoins et bénéficier des innovations technologiques, tous deux en évolution rapide ; lorsque les exigences de l'intérêt général évoluent, le service doit s'adapter à ces évolutions »²⁴. L'accès à internet ou à des réseaux de téléphonie mobile en sont une illustration.

Cette caractéristique du service public (adaptabilité) explique aussi que les SIEG varient en fonction des choix politiques et des développements économiques.

« Se fondant sur les évolutions (voire mutations) technologiques, économiques et sociales, ce principe a du mal à trouver sa traduction en droit où il prend le plus souvent la forme de questions relatives à la création ou suppression d'un service. Un service public n'existant pas durablement par nature et tous relevant, en dernier ressort, de choix des autorités publiques, il est pratiquement impossible de déduire du principe de mutabilité une obligation stricte pour le gestionnaire ou un droit précis pour l'utilisateur. Par contre, il peut signifier une obligation pour ce dernier de se plier aux modifications que suppose l'adaptation du service aux évolutions de l'intérêt général »²⁵.

internationale de techniciens, experts et chercheurs), Services publics en Europe, 2005. Disponible sur : <http://base.d-p-h.info/fr/fiches/dph/fiche-dph-6692.html>.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid.

4.4 Accessibilité

L'accessibilité comporte de nombreuses dimensions dont les principales sont sociales (accès à tous sans discrimination), économiques (à un prix abordable, voire gratuit) et territoriales (avec une couverture des services assurée sur l'ensemble du territoire).

« L'accessibilité et la simplicité sont les conditions mêmes d'un service tourné vers les usagers »²⁶.

La complexité des règles administratives, l'inflation des textes législatifs et réglementaires sont à juste titre dénoncés et l'opacité de certaines règles ne peut que susciter l'incompréhension entre les services publics et l'usager-citoyen.

La complexité est pour une part inévitable, dans une société elle-même de plus en plus complexe et diversifiée et pour une administration qui s'efforce de répondre à des exigences de plus en plus fortes et à des demandes de plus en plus personnalisées. L'existence de procédures ou de textes clairs et compréhensibles est toutefois garante de l'état de droit : neutralité, égalité et respect de la loi dans des conditions identiques pour tous en fonction des situations de chacun.

L'effort de simplification, de facilitation et de clarification administratives est donc un levier essentiel de l'amélioration de la relation des services publics avec leurs usagers.

Le service rendu à l'usager constitue la finalité de l'action administrative. Les contraintes internes des services publics ne doivent pas dès lors peser sur l'usager qui doit être aidé dans l'accomplissement des formalités. Ainsi, des mesures bénéfiques à l'usager ne doivent pas être écartées au prétexte qu'elles compliquent l'activité interne des services publics. Bien entendu, cette règle doit être liée à un bilan global coût-avantage, les mesures ne devant pas augmenter de façon injustifiée la charge des services publics qui, en tout état de cause, est supportée par le contribuable.

Les services publics doivent aussi être accessibles en termes d'implantation géographique. Ainsi en est-il de la présence administrative en milieu rural comme dans les quartiers des zones urbaines. De nouvelles formes de coopération inter-services publics doivent être recherchées au cas par cas, en fonction des besoins et des spécificités locales, pour faire en sorte que les services publics soient présents et accessibles sur tout le territoire.

Ces services publics de proximité peuvent prendre la forme de mise en commun de moyens, de guichet unique, de formations communes, éventuellement de réorganisations fonctionnelles conduisant à des regroupements de service ou des redécoupages de circonscriptions d'action locale.

²⁶ Ibid.

Il faut souligner que les principes de continuité, de mutabilité et d'accessibilité ont valeur juridique dans certains pays comme la France, où ils ont été consacrés par les tribunaux déjà dès la fin du XIXe siècle, les principes ci-dessous continuent quant à eux à être débattus et sont considérés de nature politique.

4.5 Neutralité

Corollaire du principe d'égalité, la neutralité garantit le libre accès de tous aux services publics sans discrimination. Elle implique la laïcité de l'État, l'impartialité des agents publics et l'interdiction de toute discrimination fondée sur les convictions politiques, philosophiques, religieuses, syndicales ou tenant à l'origine sociale, au sexe, à l'état de santé, au handicap ou à l'origine ethnique.

Tout usager dispose donc des mêmes droits face à l'administration et les procédures doivent être garanties de son impartialité.

4.6 Transparence

« La transparence et la responsabilité permettent aux citoyens et aux usagers de s'assurer du bon fonctionnement du service public et de faire valoir leurs droits »²⁷. *Tout usager dispose d'un droit à l'information sur l'action des services publics et ceux-ci ont l'obligation d'informer les usagers de manière systématique (média, presse, brochure, guide). La transparence doit être conçue comme une condition du dialogue et de la concertation, mais également comme un instrument du contrôle de l'action des services publics par les usagers. (...). Tout usager peut obtenir communication de documents administratifs dans les limites de la législation en vigueur. Il peut obtenir communication de documents nominatifs le concernant et consigner ses observations par rapport au document communiqué. Les services publics doivent informer l'usager des raisons de la décision prise. Ils doivent lui indiquer les possibilités de réclamation et les voies de recours.*

4.7 Fiabilité et confiance

« La confiance et la fiabilité imposent de se comporter en toute circonstance en partenaires loyaux »²⁸.

L'usager a le droit à la sécurité juridique et à la fiabilité dans ses relations avec l'administration et les services publics. Cela signifie notamment que :

- *l'État doit établir clairement les modalités et conditions de fonctionnement de ses services publics ;*
- *les règles doivent être stables : en cas de changement imposé par l'évolution de la société ou les circonstances, les nouvelles règles doivent être mises en*

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

vigueur suivant des modalités permettant à l'usager de s'adapter dans les meilleures conditions.

Sur le terrain économique et social, la fiabilité des services publics est un enjeu de taille à l'heure de l'ouverture du marché européen. En effet, les entreprises qui voudront s'implanter et donc créer des emplois se tourneront plus facilement vers les pays qui présenteront l'environnement administratif le plus sûr juridiquement et le plus performant.

5. Service d'intérêt général (SIG) – Service d'intérêt économique général (SIEG)

A l'origine, le Traité de Rome (1957) ne s'intéressait pas directement aux services publics et pendant les 30 années qui ont suivi, les services publics sont ainsi restés relativement en dehors du processus d'intégration communautaire, chaque Etat membre restant responsable de leur définition, de leur organisation et de leur financement. Les « services d'intérêt économique général » (SIEG) mentionnés dans le Traité de Rome (Article 90 paragraphe 2) étaient à l'époque circonscrits aux secteurs des communications, des transports et de l'énergie, c'est-à-dire les réseaux d'infrastructures. L'objectif du Marché unique, défini par l'Acte unique de 1986, a conduit les institutions européennes à engager un processus d'uniformisation progressive de ces services. Les objectifs étaient d'effacer les frontières nationales pour organiser la libre circulation des personnes (citoyens et travailleurs), des marchandises, des services et des capitaux en construisant un marché intérieur, ainsi que d'introduire davantage de concurrence dans des domaines qui avaient été longtemps à l'abri de celle-ci du fait de droits exclusifs, locaux, régionaux et/ou nationaux. L'UE a alors développé des stratégies de libéralisation progressive des secteurs des services d'intérêt économique général, fondées sur l'introduction de la concurrence et les logiques du marché, mais sans définir parallèlement des objectifs et normes communautaires, qui auraient pu déboucher sur une conception commune et des solidarités européennes.

Depuis lors, les débats et initiatives européens ont cherché à rééquilibrer libéralisation et objectifs d'intérêt général. La Commission européenne engage à partir de 1996 une réflexion transversale sur l'ensemble des services d'intérêt général, avec deux communications (1996²⁹ et 2000)³⁰, un rapport (2001)³¹, un

²⁹ Communication de la Commission, « Les services d'intérêt général en Europe », *Journal officiel* C 281 du 26.09.1996.

³⁰ Communication de la Commission, « Les services d'intérêt général en Europe », *Journal officiel* C 17 du 19.01.2001. Disponible sur :

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=URISERV%3A126087>.

³¹ COM(2001) 598 final, 17.10.2001.

Livre vert (2003)³², un Livre blanc (2004)³³ et de nouvelles communications (2007³⁴ et 2011)³⁵, proposant des principes fondant une conception communautaire des services d'intérêt général³⁶.

La terminologie « service d'intérêt général » (SIG) est le fruit d'une construction de la Commission européenne qui a voulu asseoir un 'commun dénominateur' à toutes les réalités nationales. Dans sa Communication sur *Les services d'intérêt général en Europe (1996)*, la Commission européenne déclare que les SIG sont au cœur du modèle européen de société³⁷. Mais il s'agit plus d'une valeur partagée que d'un concept clairement défini.

Une lecture critique et chronologique de ces différents documents permet cependant de constater une restriction progressive de l'étendue du concept d'intérêt général, qui s'accompagne de textes législatifs transverses (aides d'Etat, concessions, marchés publics, ...) et de régulations sectorielles de plus en plus nombreuses, interférant avec la liberté des Etats membres de définir l'intérêt général.

Par ailleurs, au fil des ans, la Commission européenne a examiné de plus en plus de secteurs d'activité à la « recherche » de possibles restrictions à la concurrence et à la libre circulation.

Plusieurs cas ont aussi fait l'objet de jurisprudence européenne qui ont mis en évidence que lorsqu'un service peut être fourni par un opérateur privé à un certain prix sur le marché considéré, le service d'intérêt général se voit qualifié d'« économique ». Il est alors soumis à toute la législation européenne relative aux entreprises exerçant une activité économique (cf. Working paper CIRIEC N° 2016/10). De plus, la Commission européenne³⁸ estime qu'il ne serait pas

³² Livre vert sur les services d'intérêt général (COM/2003/0270 final). Disponible sur : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52003DC0270>.

³³ 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*. Disponible sur :

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52004DC0374>.

³⁴ Communication des services d'intérêt général, COM(2007) 725. Disponible sur : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0725:FIN:FR:PDF>.

³⁵ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, Un cadre de qualité pour les services d'intérêt général en Europe, Bruxelles, le 20.12.2011 COM(2011) 900 final. Disponible sur :

http://ec.europa.eu/services_general_interest/docs/comm_quality_framework_fr.pdf.

³⁶ *La fourniture de services publics de haute qualité en Europe sur la base des valeurs du Protocole 26 du Traité de Lisbonne*, CESI Europe Academy, résumé de l'étude, Bruxelles, 2012.

³⁷ Communication de la Commission, *Les services d'intérêt général en Europe*, COM(96) 443, para. 1.

³⁸ Communication de la Commission relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'Etat aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général, 2012/C 8/02, *Journal officiel de l'Union européenne*, JO C 8/4 du 11 janvier 2012. Disponible sur :

approprié d'établir des obligations de service public à une activité déjà fournie ou qui pourrait être fournie à des conditions satisfaisantes et conformes à l'intérêt public, tel que défini par l'Etat, par une entreprise fonctionnant sous des conditions normales de marché.

Dans la Communication de 2011³⁹ figurent les quatre définitions suivantes :

- **Service d'intérêt général (SIG) :** Les SIG sont des services considérés par les autorités publiques des Etats membres comme étant d'intérêt général et comme faisant par conséquent l'objet d'obligations de service public spécifiques. Ces termes désignent à la fois des activités économiques et des services non économiques. Ces derniers ne sont soumis ni à une législation spécifique de l'UE, ni aux règles du traité relatives au marché intérieur et à la concurrence. Certains aspects de l'organisation de ces services peuvent être régis par d'autres règles générales du traité, comme le principe de non-discrimination.
- **Services d'intérêt économique général (SIEG) :** Les SIEG sont des activités économiques remplissant des missions d'intérêt général qui ne seraient pas exécutées (ou qui seraient exécutées à des conditions différentes en termes de qualité, de sécurité, d'accessibilité, d'égalité de traitement ou d'accès universel) par le marché en l'absence d'une intervention de l'Etat. L'obligation de service public est imposée au prestataire par mandat, sur la base d'un critère d'intérêt général garantissant la fourniture du service à des conditions lui permettant de remplir sa mission.
- **Services sociaux d'intérêt général (SSGI) :** au nombre des services sociaux d'intérêt général figurent les régimes de sécurité sociale couvrant les principaux risques de la vie et toute une série d'autres services essentiels, directement fournis à la personne, qui jouent un rôle préventif et de cohésion/d'inclusion sociale. Alors que la Cour de justice de l'UE estime que certains services sociaux (tels que les régimes légaux de sécurité sociale) ne constituent pas des activités économiques, elle précise dans sa jurisprudence que le caractère social d'un service n'est pas, en soi, suffisant pour considérer ledit un service comme une activité non économique. Les termes « service social d'intérêt général » couvrent par conséquent à la fois des activités économiques et des activités non économiques.
- **Obligations de service universel (OSU) :** Les obligations de service universel comptent parmi les obligations de service public. Elles fixent les

[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52012XC0111\(02\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52012XC0111(02)).

³⁹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité Economique et Social européen et au Comité des Régions, *Un cadre de qualité pour les services d'intérêt général en Europe*, Bruxelles, le 20.12.2011, COM(2011) 900 final, paragr. 16 et s.

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

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

Aujourd'hui, le Traité de Lisbonne⁴⁰ contient quatre dispositions « guides » pour ce qui concerne les SIG :

- Article 14 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) ;
- Protocole n° 26 sur les services d'intérêt général ;
- Article 36 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union (accès aux services d'intérêt économique général) ;
- et Article 106 TFUE (cf. Working paper CIRIEC N° 2016/10).

Avec le terme SIG, la Commission désigne les activités de service, marchandes ou non, considérées d'intérêt général par les autorités publiques et soumises pour cette raison à des obligations spécifiques de service public, à l'exception des services d'intérêt général non économique (SIGNE), comme par exemple : les systèmes d'éducation obligatoire, les régimes de sécurité sociale, les pensions, etc.

Un SIGNE est un SIG qui relève de l'exercice des prérogatives de l'Etat ou de la responsabilité de l'Etat envers sa population, qui est soumis à contrôle public et qui relève exclusivement du principe de solidarité⁴¹.

Il importe de noter que la simple nature « sociale » d'un service n'en fait pas un SIGNE. Il convient donc de différencier les SIGNE des « services sociaux

⁴⁰ Le Traité de Lisbonne est constitué par deux traités : le Traité sur l'Union européenne (TUE) et le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), signé le 13 décembre 2007 et entré en vigueur le 1 décembre 2009.

⁴¹ Les systèmes de pensions complémentaires ou d'assurance-maladie complémentaires ne sont donc pas des SIGNE.

d'intérêt général (SSIG) (cf. section 6 ci-dessous). Par opposition, on rencontre le terme « service économique d'intérêt général » (SIEG), excluant les services d'intérêt général non économique, mais englobant *de facto* tous les autres secteurs⁴².

6. Service social d'intérêt général (SSIG)

Même si les services d'intérêt général ne sont pas véritablement définis ou circonscrits, l'expression « service d'intérêt général » englobe les « services d'intérêt économique général (SIEG) » et les « services d'intérêt général non économique (SIGNE) », les premiers impliquant une activité « économique ».

A côté de ces expressions, le « service social d'intérêt général (SSIG) » ne se retrouve pas dans le droit primaire de l'Union européenne.

Date d'apparition	Sigle	Intitulé	Base juridique
1957	SIEG	Service d'intérêt économique général	Article 90, paragraphe 2 du Traité de Rome
1996	SIG	Service d'intérêt général	Communication de la Commission « Les services d'intérêt général en Europe », (COM(96) 443 final)
2006	SIGNE	Service d'intérêt général non économique	Directive 2006/123/ce du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur
2006	SSIG	Services sociaux d'intérêt général	Livre blanc sur les services d'intérêt général, 12.5.2004, COM(2004) 374

Il appartient donc aux Etats membres et/ou au législateur européen de définir ou préciser ce qu'est un SSIG. Cette définition devra respecter les dispositions existantes de la législation européenne, telles qu'interprétées par la Cour de justice de l'UE, comme le souligne Koen Lenaerts, président de cette Cour depuis le 8 octobre 2015.⁴³ A cet égard, il rappelle l'Article 9 TFUE : « Dans la

⁴² Eric Van den Abeele, *Les services d'intérêt général : État du débat européen*, CRISP | « Courrier hebdomadaire du CRISP », 2005/36 n° 1901-1902 | pages 5 à 72, ISSN 0008-9664. Article disponible en ligne à l'adresse suivante :

<http://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2005-36-page-5.htm>.

⁴³ Koen Lenaerts, *Defining the concept of "services of general interest" in light of the "checks and balances" set out in the Treaties*, p. 59, JURISPRUDENCIJA JURISPRUDENCE 2012, 19(4), p. 1247-1267.

définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine ». ⁴⁴

Cet article implique donc l'existence et le développement de services sociaux d'intérêt général pour répondre à ces exigences de nature transversale, horizontale.

7. Les principes de la Commission européenne en matière de SIG

Dans sa communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions - *Livre blanc sur les services d'intérêt général*, la Commission européenne énonce de son côté ses neuf principes en matière de SIG ⁴⁵.

- 1) **Principe de subsidiarité** : permettre aux pouvoirs publics d'être proches des citoyens : les services d'intérêt général devraient être organisés et régulés aussi près que possible des citoyens.
- 2) Atteindre des **objectifs de service public au sein de marchés ouverts et concurrentiels** : la Commission reste d'avis qu'un marché intérieur ouvert et concurrentiel, d'une part, et le développement de services d'intérêt général de qualité, accessibles et abordables, de l'autre, sont des objectifs compatibles.
- 3) Assurer la **cohésion et l'accès universel** : l'accès de tous les citoyens et entreprises à des services d'intérêt général de qualité et abordables sur l'ensemble du territoire des États membres est essentiel pour favoriser la cohésion sociale et territoriale de l'Union européenne. Dans ce contexte, le service universel est une notion clé que la Communauté a développé pour assurer l'accessibilité effective des services essentiels.
- 4) Maintenir **un niveau élevé de qualité et de sécurité** de fourniture et d'approvisionnement des services publics, constitue une exigence essentielle qui doit être prise en compte lors de la définition des missions de service public. Il faut également que les conditions de fourniture des services offrent aux opérateurs des incitations suffisantes pour maintenir des niveaux de service adéquats et d'investissement à long terme.

⁴⁴ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, Article 9.

⁴⁵ 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*, la Commission européenne énonce ses neuf principes en matière de SIG, COM/2004/0374 final. Disponible sur :

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52004DC0374>.

- 5) **Garantir les droits des consommateurs et des usagers** en particulier au niveau de l'accès aux services, notamment transfrontaliers, sur tout le territoire de l'Union et pour tous les groupes de population, l'accessibilité financière des services, y compris des régimes spéciaux pour les personnes à faible revenu, la sécurité physique, la sécurité et la fiabilité, la continuité, la qualité élevée, le choix, la transparence et l'accès aux informations des fournisseurs et des régulateurs.

La mise en œuvre de ces principes nécessite généralement l'existence de régulateurs indépendants investis de pouvoirs et de devoirs clairement définis. Ceux-ci incluent des pouvoirs de sanction et devraient également englober des dispositions concernant la représentation et la participation active des consommateurs et des usagers lors de la définition et de l'évaluation des services, la mise à disposition de voies de recours et de mécanismes de compensation appropriés, ainsi que l'existence d'une clause évolutive permettant l'adaptation des exigences en fonction de l'évolution des besoins et des préoccupations des usagers et des consommateurs, ainsi que des mutations de l'environnement économique et technologique.

- 6) **Suivre et évaluer le fonctionnement des services** de manière multidimensionnelle et portant sur tous les aspects juridiques, économiques, sociaux et environnementaux pertinents.
- 7) **Respecter la diversité des services et des situations** : toute politique communautaire relative aux services d'intérêt général doit tenir dûment compte de la diversité qui caractérise les différents services de ce type et les conditions dans lesquelles ils sont fournis.
- 8) **Accroître la transparence** : ce principe devrait s'appliquer à tous les aspects du processus de mise en œuvre et englober la définition des missions de service public, l'organisation, le financement et la régulation des services, ainsi que leur production et leur évaluation, y compris les mécanismes de traitement des plaintes.
- 9) **Assurer la sécurité juridique** liée à l'application du droit communautaire à la fourniture des services d'intérêt général, sans préjudice de la jurisprudence de la Cour européenne de justice et du Tribunal de première instance⁴⁶.

⁴⁶ Fanny Petit, *Quels principes pour les services publics ? Égalité, continuité, adaptation, accessibilité, neutralité, transparence, confiance et fiabilité*, AITEC (Association internationale de techniciens, experts et chercheurs), Services publics en Europe, 2005. Disponible sur : <http://base.d-p-h.info/fr/fiches/dph/fiche-dph-6692.html>.

8. Les six valeurs définies dans le Protocole n° 26 sur les SIG

Le Protocole n° 26 annexé au Traité de Lisbonne définit six valeurs pour les SIG.

PROTOCOLE (No 26) SUR LES SERVICES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

LES HAUTES PARTIES CONTRACTANTES,
SOUHAITANT souligner l'importance des services d'intérêt général,
SONT CONVENUES des dispositions interprétatives ci-après, qui sont annexées au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne:

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 le large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales pour fournir, faire exécuter et organiser les services d'intérêt économique général d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs;
- 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 quant au caractère **abordable**, **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 pour fournir, faire exécuter et organiser des services non économiques d'intérêt général.

Commentaires⁴⁷

1) « S'il n'existe pas de définition générale de la **qualité**, les diverses sources du droit de l'Union permettent de distinguer la fiabilité et la continuité des services, l'existence de mécanismes de compensation en cas d'insuffisance, la protection et la sécurité des utilisateurs et des consommateurs, la protection de l'environnement ou le développement durable, etc. La qualité renvoie ainsi le plus souvent aux autres valeurs. Dans la législation européenne, les objectifs de qualité varient et sont précisés pour chaque secteur, en fonction de ses caractéristiques (...). Les précisions normatives et/ou contractuelles, tels les contrats entre les autorités publiques et les opérateurs, les contrats entre les opérateurs et les utilisateurs, les statuts et les contrats des employés avec

⁴⁷ Les citations entre guillemets relatives aux 6 aspects traités sont issues de la source suivante : *La fourniture de services publics de haute qualité en Europe sur la base des valeurs du Protocole 26 du Traité de Lisbonne*, CESI Europe Academy, résumé de l'étude, Bruxelles, 2012.

l'opérateur – définissent les garanties de qualité existantes, leur niveau et moyens de protection et de respect, ainsi que des mécanismes d'adaptation (...) ».

2) « La **sécurité** recouvre des aspects divers : la sécurité physique (pour les utilisateurs et les personnes intervenant dans la production et la fourniture de ces services), y compris la sécurité et la fiabilité des réseaux et des matériels, du système, la sécurité de la fourniture et la sécurité d'approvisionnement ». Mais l'essentiel des compétences de définition de la sûreté des SIEG reste toutefois du ressort des Etats membres. « Dans certains secteurs, les enjeux transfrontières de sécurité sont plus évidents et ont justifié la création des agences européennes de sécurité : Agence Européenne de sécurité maritime, Agence européenne de sécurité aérienne, Agence ferroviaire européenne mais aussi Agence européenne de sécurité alimentaire, Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail, Agence exécutive pour la santé et les consommateurs ».

3) « Dans les approches politiques et textes européens coexistent deux approches du **caractère abordable des SIEG** : l'une avec une dimension universelle, l'autre limitée aux populations ayant un bas revenu, vulnérables ou désavantagées (...). Le caractère abordable apparaît notamment comme un élément de définition du concept de « service universel » dans les télécommunications, les services postaux, l'électricité, et, plus généralement, des obligations de service public. Le caractère abordable n'est pas un absolu. Il est relatif aux conditions économiques et sociales de chaque territoire (...) ». Il est également relatif aux besoins et aux technologies, donc à leurs évolutions dans le temps. « Il appartient aux autorités compétentes sur le plan national, régional et local de financer les services d'intérêt économique général (article 14 TFUE) ; cela implique la possibilité de compenser les coûts engendrés par l'accomplissement des missions particulières d'intérêt général, dont le « caractère abordable » et l'accessibilité sont des composantes essentiels, en respectant le principe de proportionnalité des compensations aux objectifs visés, mais sans que cela soit considéré comme des aides d'Etat ».

4) « Si dans certains pays **l'égalité de traitement** a été conçue à l'origine comme garantissant aux usagers l'égalité dans l'accès et dans la fourniture du service et interdisant en principe toute discrimination, dans les Etats qui ont privilégié l'universalité du service, l'obligation de fourniture universelle de certains services peut se traduire par la mise en place de discriminations positives ». Ainsi, la promotion des « mesures positives » (« discriminations positives ») se trouve justifiée, permettant le maintien ou l'adoption de mesures spécifiques destinées à prévenir ou à compenser des désavantages liés à la race,

au sexe, à l'origine ethnique, à la religion ou aux convictions, à un handicap, à l'âge ou à l'orientation sexuelle.

5) « L'action communautaire visant à promouvoir et **assurer l'accès universel** aux SIEG avait été initié notamment dans le cadre de la politique de libéralisation de certains secteurs de SIEG, via la notion du service universel, par la politique de cohésion et dans le domaine des réseaux transeuropéens (de transport, énergie et télécommunications) étant donné que *le marché seul peut, par exemple, ne pas offrir l'accès universel ou une couverture géographique totale* ».⁴⁸

Il est fréquemment avancé que la raison d'être des obligations de service universel (OSU) est d'être une sorte de *filet social de sécurité*⁴⁹, assurant *la disponibilité, le caractère abordable et l'accessibilité*⁵⁰ là où les forces du marché seules ne fournissent pas aux usagers un accès abordable aux services de base, en particulier à ceux qui vivent dans des régions éloignées, ayant des revenus modestes ou se trouvant dans des situations de vulnérabilité ».

6) **La promotion des droits des utilisateurs** a été ajoutée après avoir reconnu « que la réalisation du marché intérieur et la mise en œuvre de la politique de concurrence ne permettaient pas, à elles seules, de réaliser le développement et le bien-être et devaient être complétées par des initiatives spécifiques permettant d'assurer un équilibre entre les forces du marché et les droits des citoyens en ce qu'ils sont aussi « usagers » et « consommateurs ». La « promotion » des droits des utilisateurs n'est pas nécessairement la garantie de leur protection. Dans ce domaine les compétences sont partagées avec les Etats membres et, en l'absence d'une réglementation communautaire spécifique, c'est en principe aux États membres qu'il appartient de définir les droits des utilisateurs et des consommateurs, de même qu'ils pourront agir en complément aux actions communautaires ».

⁴⁸ Source: *La fourniture de services publics de haute qualité en Europe sur la base des valeurs du Protocole 26 du Traité de Lisbonne*, CESI Europe Academy, résumé de l'étude, Bruxelles, 2012.

⁴⁹ Com (2011) 795: Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, Rapport sur les résultats de la consultation publique et du troisième réexamen de la portée du service universel dans les communications électroniques, conformément à l'article 15 de la directive 2002/22/CE.

⁵⁰ Ibid.

9. Service universel

Le service universel, et notamment la définition des obligations de service universel, est apparu avec la libéralisation des services dans l'Union européenne, tels que celui des télécommunications, de l'énergie et des services postaux⁵¹.

Le concept de service universel est apparu pour la première fois dans le Livre Vert de la Commission en matière de télécommunication⁵², qui faisait référence aux objectifs du service universel, mis en relation avec les obligations de service public que doivent supporter les opérateurs dans le secteur des télécommunications⁵³. Cette notion de service universel, introduite dans le droit dérivé de l'Union européenne à l'initiative de la Belgique en 1993 pour favoriser une couverture géographique intégrale du territoire, notamment par des cabines téléphoniques publiques par exemple (cf. directive sur le service universel dans les télécommunications), a été empruntée aux États-Unis où l'expression a cours depuis 1907⁵⁴.

Selon l'approche européenne, le service universel est « un ensemble de services minima défini d'une qualité donnée, qui est accessible à tous les utilisateurs indépendamment de leur localisation géographique et, à la lumière des conditions spécifiques nationales, à un prix abordable »⁵⁵.

« La définition et la garantie d'un service universel permettent le maintien pour tous les utilisateurs de l'accessibilité et de la qualité des services après le passage d'une situation de prestation de services sous monopole à celle de marchés ouverts à la concurrence »⁵⁶.

Wouter Devroe⁵⁷ souligne les quatre éléments que doit recouvrir ce service :

⁵¹ Eric Van den Abeele, *Les services d'intérêt général : État du débat européen*, CRISP | « Courrier hebdomadaire du CRISP », 2005/36 n° 1901-1902 | pages 5 à 72, ISSN 0008-9664. Article disponible en ligne à l'adresse suivante :

<http://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2005-36-page-5.htm>.

⁵² COM(87) 290 du 30 juin 1987.

⁵³ Dictionnaire économique et juridique des services publics en Europe, sous la direction de Muriel Nicolas et Stéphane Rodrigues, Collection I.S.U.P.E., Editions ASPE Europe, Paris, 1998.

⁵⁴ Eric Van den Abeele, *Les services d'intérêt général : État du débat européen*, CRISP | « Courrier hebdomadaire du CRISP », 2005/36 n° 1901-1902 | pages 5 à 72, ISSN 0008-9664. Article disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2005-36-page-5.htm>.

⁵⁵ Jean-Marie Cheffert, *Le service universel: une notion à cerner pour un champ politique à identifier, Service universel, concurrence et télécommunications*. Bruxelles: Story Scientia, Vol. 15, p. 7-31.

⁵⁶ Communication de la Commission - *Les services d'intérêt général en Europe* (COM/2000/0580 final) Paragraphe 39. Disponible sur :

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A52000DC0580>.

⁵⁷ pour plus de détails, voir Wouter Devroe, « L'accès aux services financiers : analyse sur base du concept de 'service universel' », in Jacques Vandamme et Stéphane Rodrigues (dir.),

- un ensemble minimum de services considérés comme essentiels pour la vie sociale des citoyens, dont il faut dès lors assurer une fourniture universelle ;
- l’interdiction de l’exclusion des usagers quelle que soit leur position géographique ;
- une qualité définie (que dans d’autres textes, la Commission européenne note de ‘bonne’ ou de ‘haute’ qualité) ;
- à un prix raisonnable (ailleurs, la Commission parle de ‘prix payables par tous’).

A contrario, Wouter Devroe note que la Commission n’indique pas comment la fourniture de qualité de ce service doit être mise en œuvre et atteinte ni si le prix doit être identique pour tous les usagers.

Comme l’ajoute Eric Van den Abeele⁵⁸, le service universel peut être considéré comme une notion évolutive dépendant de deux facteurs : 1) la capacité technique de fournir un service à l’ensemble de la population et 2) le caractère jugé indispensable de ce service.

Les principales différences entre le service public et le service universel sont résumées dans le tableau suivant.⁵⁹

Service public	Service universel
Service entier	Service de base
Accès à tous au même prix	Prix préférentiels pour les bas revenus
Financement par l’impôt	Tarifs plus élevés pour les autres

L’accès aux services d’intérêt économique général, ASPE, Collection I.SU.P.E., 2003, pp. 112 et suiv.

⁵⁸ Eric Van den Abeele, *Les services d’intérêt général : État du débat européen*, CRISP | « Courrier hebdomadaire du CRISP », 2005/36 n° 1901-1902 | pages 5 à 72, ISSN 0008-9664. Article disponible en ligne à l’adresse suivante : <http://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2005-36-page-5.htm>.

⁵⁹ Source: *Le Bonheur Universel: sans les services publics?* Contrastes, N° spécial 2003, en collaboration avec la FEC/CSC.

Annexe I (relative à la Section 4)

Tableau comparatif des 5 propositions analysées par le CIRIEC en novembre 2006

Ce tableau ne prend en compte que les articles et pas les considérants

	Comité des Régions	PSE	CEEP	CES	CELSIG
Champ	SIEG	SIEG	SIEG	SIEG	SIEG
SIEG/SIG	Exclusion des activités à caractère exclusivement social ou exprimant exercice puissance publique	SIEG : caractère marchand, principalement financé par usager	SIEG : nature économique que Communauté, EM, autorités responsables soumettent à OSP répondant à critère intérêt général Autorités compétentes définissent économiques / non-économiques	SIEG : nature économique que Communauté, EM, autorités responsables soumettent à OSP répondant à critère intérêt général	SIEG : nature économique que Communauté, EM, autorités responsables soumettent à OSP en vertu critère intérêt général Y compris SSIG et santé Pas services non économiques relevant de la puissance publique
Concurrence / intérêt général			Intérêt général emporte en cas de tension	Intérêt général prioritaire Pas réduction normes dans Etats membres	Mise en œuvre SIEG prévaut en cas de conflit
Définition		Une autorité compétente (niveau national, régional, local, communautaire) impose à un prestataire exerçant une activité économique des OSP ou OSU	Définition autorités nationales, régionales et locales, sauf SIEG européens dans limites des compétences	Définition autorités européennes, nationales, régionales et locales compétentes	Etats membres définissent missions et objectifs, règles particulières

Répartition des compétences	Subsidiarité pour création et disparition SIEG Etude d'impact / projets de libéralisation ou harmonisation	Liberté de définition des Etats Sans préjudice de compétence de la Communauté de définir OSP ou OSU	Application stricte de la subsidiarité Compétence partagée, pas de nouvelle compétence communautaire Communauté soutient dans le respect des traditions et responsabilités	Application stricte de la subsidiarité Communauté soutient et veille dans le respect des diversités, traditions, structures, situations et responsabilités Communauté veille que règles de concurrence ne fassent pas obstruction aux missions et tâches SIEG Création de services européens / objectifs Union (développement durable, emploi)	Compétence de définition des Etats membres Union définit des règles communes, des services européens (compétence et valeur ajoutée), garantit libre choix des autorités publiques du mode de gestion, établit méthodologie d'évaluation
Transverse / sectoriel		N'exclut pas dispositions sectorielles SIEG, mais exclut autres dispositions transverses	Primauté au sectoriel Transverse pris en compte lors des révisions du sectoriel	Transverse assiste et facilite le sectoriel Future législation SIEG devra s'appliquer	Sans préjudice des autres instruments communautaires, dont les modifications devront prendre en compte la loi

Modes de gestion	Neutralité : libre choix appel d'offres / gestion directe	<p>Libre choix du mode de gestion. Possibilité de s'associer</p> <p>Gestion directe : contrôle analogue / propres services (pas de décision importante sans avis autorité), s'abstient de toute intervention en dehors du champ de compétence territorial</p> <p>Gestion externalisée : contrat de service public, sauf exception, principes non-discrimination, équité, publicité, transparence (cf. marchés publics)</p>	<p>Autorités nationales, régionales et locales, sauf pour SIEG européens</p> <p>Liberté de déterminer modes de gestion</p> <p>Aussi groupes d'autorités, consortiums inter-autorités</p> <p>Possibilité d'élaborer systèmes d'autorisation justifiés au regard des missions de SP et proportionnés</p> <p>In house, y compris association de plusieurs autorités locales : contrôle effectif, part dominante de l'activité sur territoire</p>	<p>Liberté choix : régie, interne, PPP ? collaboration inter-municipale, délégation</p> <p>Possibilité d'élaborer systèmes d'autorisation justifiés au regard des missions de SP et proportionnés</p> <p>Interne : entité juridique distincte si contrôle réel</p>	Etats membres décident modes d'organisation et de gestion
-------------------------	---	--	---	--	---

<p>Principes de fonctionnement</p>	<p>Egalité de traitement des usagers, accessibilité, continuité, sécurité, prix abordable, qualité</p> <p>Transparence relations opérateur / autorité publique, séparation comptable et comptabilité analytique</p>	<p>Acte détermine : accessibilité, adaptabilité, caractère abordable, continuité, durabilité, égalité de traitement, planification long terme, qualité, sécurité, universalité</p> <p>Possibilité d'objectifs particuliers non économiques</p>	<p>SIEG soumis aux principes généraux des traités : transparence, proportionnalité, non-discrimination, égalité traitement</p> <p>Principes possibles : cohésion économique, territoriale, sociale, développement durable, accès universel et égal, continuité, prix abordable, solidarité, qualité, sécurité, sûreté, adaptabilité, proximité vis-à-vis citoyens, droits des usagers, contrôle et évaluation, transparence et contrôle démocratique</p>	<p>Pour assurer qualité, sécurité, sûreté, droits consommateurs, adaptabilité, efficacité, principes fondamentaux : accessibilité, disponibilité, continuité, solidarité, disponibilité financière, universalité, durabilité, transparence, responsabilité, contrôle démocratique, non-discrimination, égalité traitement</p> <p>Pouvoirs publics peuvent adapter, compléter</p> <p>Bonne gouvernance et dialogue social</p> <p>Transparence totale des contrats publics</p>	<p>Principes communs peuvent permettre caractériser SIEG : accessibilité (droit d'accès et SU, non-discrimination géographique, tarifaire) protection des utilisateurs, continuité, sécurité, qualité, garantie de mise en oeuvre</p>
<p>RSE et participation des travailleurs</p>				<p>Information, consultation, participation des travailleurs pour modernisation négociée</p> <p>Dialogue social</p> <p>Rapport social annuel élément de RSE</p>	

Financement	Libre choix : fonds compensation, taxation des opérateurs, péréquation nationale ou communautaire Appréciation des aides d'Etat / missions	Compétence des Etats Choix : budget, droits exclusifs ou spéciaux, compensation (pas Aide d'Etat 87), fonds de SP, péréquation tarifaire	Autorités nationales, régionales et locales, sauf SIEG européens Possibilité de droits exclusifs et spéciaux si justifiés et proportionnés Compensation OSP pas aide d'Etat Compensation concerne OSP, n'excède pas coûts de l'OSP, permet rentabilité appropriée investissement Choix : subventions croisées, compensation directe, prêts spécifiques, allègements fiscaux, si pas de distorsion de concurrence dans d'autres domaines Directive transparence	Possibilité de droits exclusifs et spéciaux si justifiés et proportionnels Compensation OSP pas aide d'Etat Compensation concerne OSP, n'excède pas coûts de l'OSP, permet rentabilité appropriée investissement Choix : subventions croisées, compensation directe, prêts spécifiques, allègements fiscaux	Union et Etats garantissent financement, y compris infrastructures Union et Etats membres décident du mode de financement. Juste compensation des coûts Choix : subventions publiques, péréquations territoriales, entre activités, charges d'accès majorées, secteurs réservés, fonds de compensation ou de mutualisation, exonérations de taxes ou autres, PPP, tout autre mode adéquat
Régulation	Communautaire : coordination avec autorités nationales ou instance indépendante	Autorité compétente garante du contrôle, sans préjudice des autorités indépendantes de régulation Modes et instruments appropriés au secteur	Contrôle par autorités nationales, régionales et locales, sauf SIEG européens Droit des autorités concernées	Droit des autorités à créer organes Principaux intéressés doivent être informés et consultés préalablement	Autorités compétentes définissent

Protection des destinataires	Participation et info des usagers, obligation de conseil, réclamation, recours	Droits des usagers : santé, sécurité, fiabilité, information, réclamation, recours, compensation Qualité			Associés à définition, mise en œuvre et évaluation Langues Information et formation Protection des plus fragiles Obligations des prestataires Obligations communautaires Recours et accès Justice
Evaluation	Bilans réguliers des performances, concertation avec usagers Instance d'avis ou observatoire	Vérifier OSP, OSU, adaptabilité => système évaluation des performances et qualité Niveau national ou local Rapport de synthèse de la Commission	Procédures d'évaluation bienvenues, sur base volontaire Réunit parties concernées Evaluation communautaire avec respect de la subsidiarité : de la base au sommet	Communauté définit méthode commune, donne impulsion, développe mécanisme SIEG avec règles communautaires pour améliorer et adapter Organes d'évaluation transparents, participatifs, pluralistes Doit impliquer les parties prenantes	Evaluation régulière au niveau territorial où est déterminé le service et OSP Qualité, coût, prix, conditions sociales et sociétales, droits fondamentaux, cohésion, investissement, emploi, formation, R et D Toutes parties prenantes associées Observatoire auprès des institutions européennes
Commerce extérieur					Fonde orientations que défend UE dans cadre OMC
Consultation et participation		Association plus grand nombre de partenaires	Consultations générales avant initiatives et prise en compte de ses résultats		

Principes (définis ou non)	CdR	Def.	PSE	Def.	Celsig	Def.	CEEP	Def.	CES	Def.
transparence	X	N					X	N	X	N
égalité de traitement	X	N	X	O			X	N	X	N
non-discrimination							X	N	X	N
proportionnalité							X	N		
continuité	X	N	X	O	X	O	X	N	X	N
accessibilité	X	N	X	O	X	O			X	N
<i>accessibilité - droit à l'accès aux SIEG</i>					X	O				
<i>Accessibilité - non-discrimination</i>					X	O				
<i>accessibilité - géographique</i>					X	O				
<i>accessibilité - tarifaire</i>					X	O				
accès universel et égal							X	N		
sécurité	X	N	X	O	X	O				
qualité	X	N	X	O	X	O				
qualité, sécurité, et sûreté							X	N		
prix abordable	X	N	X	N			X	N	X	N
<i>disponibilité financière</i>									X	N
adaptabilité			X	O			X	N		
adaptabilité au changement et amélioration constante de l'efficacité							X	N		
durabilité			X	O					X	N
universalité			X	O					X	N
disponibilité									X	N
solidarité							X	N	X	N
responsabilité									X	N
contrôle démocratique							X	N	X	N
<i>transparence et contrôle démocratique</i>							X	N		
proximité citoyens							X	N		
droits usagers							X	N		
planification à long terme			X	O						
protections des travailleurs					X	O				
garantie de mise en œuvre					X	O				
cohésion économique, sociale, territoriale et développement durable							X	N		
contrôle et évaluation des performances							X	N		
séparation comptable	X	N								
comptabilité analytique	X	N								

This yearly series of working papers (WP) aims to publish works resulting from the scientific network of CIRIEC. The WPs are subject to a review process and are published under the responsibility of the President of the International Scientific Council, the president of the scientific Commissions or the working groups coordinators and of the editor of CIRIEC's international scientific journal, the *Annals of Public and Cooperative Economics*.

These contributions may be published afterwards in a scientific journal or book.

The contents of the working papers do not involve CIRIEC's responsibility but solely the author(s) one.

The submissions are to be sent to CIRIEC (ciriec@ulg.ac.be).

Cette collection annuelle de Working Papers (WP) est destinée à accueillir des travaux issus du réseau scientifique du CIRIEC. Les WP font l'objet d'une procédure d'évaluation et sont publiés sous la responsabilité du président du Conseil scientifique international, des présidents des Commissions scientifiques ou des coordinateurs des groupes de travail et du rédacteur de la revue scientifique internationale du CIRIEC, les *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*.

Ces contributions peuvent faire l'objet d'une publication scientifique ultérieure.

Le contenu des WP n'engage en rien la responsabilité du CIRIEC mais uniquement celle du ou des auteurs.

Les soumissions sont à envoyer au CIRIEC (ciriec@ulg.ac.be)

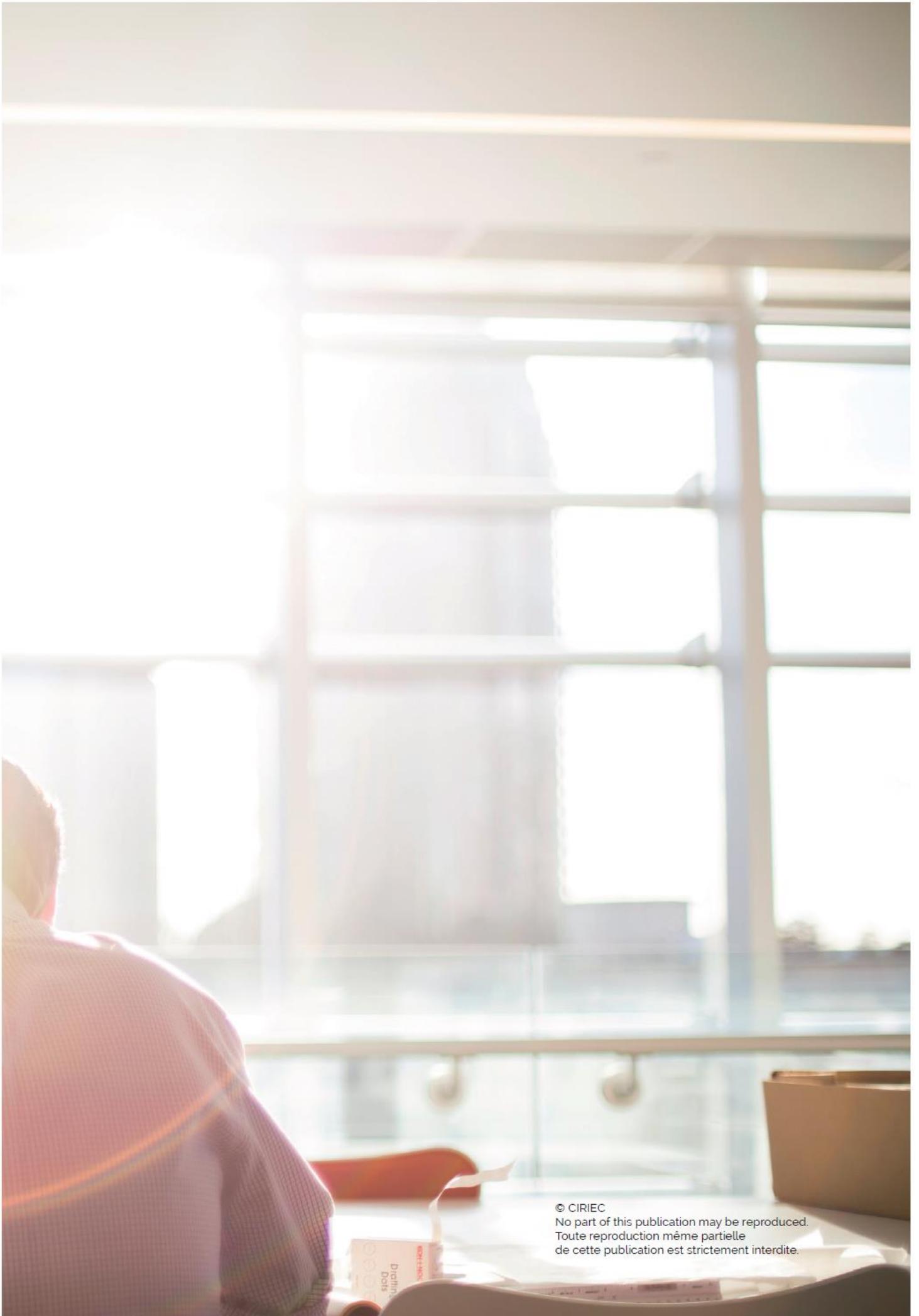
This working paper is indexed and available in SSRN and RePEc

Ce working paper est indexé et disponible dans SSRN et RePEc

ISSN 2070-8289

Publications

- 2016/01 Le financement de l'Économie Sociale au Québec
Claude DORION
- 2016/02 De la durabilité à la responsabilité envers les générations futures
Belkacem OUCHENE & Aurore MORONCINI
- 2016/03 Heterogeneity and self-selection into nonprofit management
Stijn VAN PUYVELDE & Marc JEGERS
- 2016/04 La Economía Social en la literatura económica y en los hechos: 30 años de historia del CIRIEC-España
José Luis MONZÓN CAMPOS
- 2016/05 Major Public Enterprises in Austria
Dorothea GREILING, Thomas KOSTAL & Gabriel OBERMANN
- 2016/06 Comment définir le service public à travers ses différentes facettes, missions et principes ?
Lia CAPONETTI & Barbara SAK



© CIRIEC
No part of this publication may be reproduced.
Toute reproduction même partielle
de cette publication est strictement interdite.

CIRIEC (International Centre of Research and Information on the Public, Social and Cooperative Economy) is a non-governmental international scientific organization.

Its objectives are to undertake and promote the collection of information, scientific research, and the publication of works on economic sectors and activities oriented towards the service of the general and collective interest: action by the State and the local and regional public authorities in economic fields (economic policy, regulation); public utilities; public and mixed enterprises at the national, regional and municipal levels; the so-called "social economy" (not-for-profit economy, cooperatives, mutuals, and non-profit organizations; etc.).

In these fields CIRIEC seeks to offer information and opportunities for mutual enrichment to practitioners and academics and for promoting international action. It develops activities of interest for both managers and researchers.

Le CIRIEC (Centre International de Recherches et d'Information sur l'Economie Publique, Sociale et Coopérative) est une organisation scientifique internationale non gouvernementale.

Ses objectifs sont d'assurer et de promouvoir la collecte d'informations, la recherche scientifique et la publication de travaux concernant les secteurs économiques et les activités orientés vers le service de l'intérêt général et collectif : l'action de l'Etat et des pouvoirs publics régionaux et locaux dans les domaines économiques (politique économique, régulation) ; les services publics ; les entreprises publiques et mixtes aux niveaux national, régional et local ; « l'économie sociale » : coopératives, mutuelles et associations sans but lucratif ; etc.

Le CIRIEC a pour but de mettre à la disposition des praticiens et des scientifiques des informations concernant ces différents domaines, de leur fournir des occasions d'enrichissement mutuel et de promouvoir une action et une réflexion internationales. Il développe des activités qui intéressent tant les gestionnaires que les chercheurs scientifiques.



INTERNATIONAL CENTRE OF RESEARCH AND INFORMATION
ON THE PUBLIC, SOCIAL AND COOPERATIVE ECONOMY - AISBL

CENTRE INTERNATIONAL DE RECHERCHES ET D'INFORMATION
SUR L'ÉCONOMIE PUBLIQUE, SOCIALE ET COOPÉRATIVE - AISBL

Université de Liège | Quartier Agora | Place des Orateurs 1 | Bâtiment B33 -
boîte 6 | BE-4000 Liège (Belgium) | T +32 (0)4 366 27 46 | F +32 (0)4 366 29 58
ciriec@ulg.ac.be | www.ciriec.ulg.ac.be