

L'impact de la législation européenne sur les services publics

Audition de Pierre Bauby à l'Assemblée nationale

3 décembre 2015

La Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale a confié à Mme Nathalie Chabanne, députée du groupe socialiste, républicain et citoyen des Pyrénées-Atlantiques, et à M. Jacques Myard, député « Les Républicains » des Yvelines, le soin de présenter un rapport d'information sur l'impact de la législation européenne sur les services publics, et en particulier sur les réseaux de transport, d'énergie ou encore de télécommunication.

Les deux députés ont auditionné Pierre Bauby, directeur de l'Observatoire de l'action publique de la Fondation Jean-Jaurès, auteur notamment de *L'eupéanisation des services publics* (Presses de Sciences Po, 2011).

Le propos de Pierre Bauby s'est ouvert sur quelques rappels au sujet du rapport entre les services publics et les règles européennes de concurrence. Dans un premier temps, il est nécessaire de bien distinguer l'idée d'une « politique européenne de concurrence » qui ne figure pas dans les traités européens et l'établissement de « règles communes de concurrence » dans l'Union européenne qui, lui, est initié depuis le traité de Rome de 1957. Il ne s'agit ni du même objet, ni du même objectif.

Par ailleurs, s'agissant des rapports à la concurrence des « services d'intérêt économique général » (SIEG), les traités sont restés identiques depuis 1957¹. En revanche, les objectifs de l'Union européenne et les « règles » ont évolué. Le traité de Lisbonne, en vigueur depuis le 1^{er} décembre 2009, comporte des dispositions nouvelles en matière de mise en œuvre du principe de subsidiarité, donnant ainsi aux parlements nationaux de réels pouvoirs de contrôle.

Enfin, au sujet des SIEG, l'article 14 TFUE et le Protocole 26 établissent « 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 », garantissent « 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 » et obligent à respecter « la compétence qu'ont les États membres, dans le respect des traités, de fournir, de faire exécuter et de financer ces services ».

¹ « Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont **soumises aux règles des traités, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie**. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union » (art 106 TFUE, ex 90, puis 90 TCE).

A partir de ces précisions, Pierre Bauby a présenté et commenté cinq exemples de relations entre les règles européennes de concurrence et les services publics.

La Poste et les cinq erreurs

Depuis vingt ans, cinq erreurs ont été commises : fonder le processus d'européanisation du service public postal sur la réalisation d'un marché intérieur européen, qui n'existe pas, et sur l'ouverture à la concurrence ; vouloir appliquer les mêmes logiques d'ouverture que dans le secteur des télécom ; ne pas saisir que l'acquis postal principal réside dans son réseau physique et humain sans équivalent ; vouloir étendre les mêmes règles à toute l'Europe alors que les besoins sont très différents selon les régions ; mettre l'accent sur le seul service universel postal au lieu de s'intéresser à celui de la « communication ».

L'objectif, selon Pierre Bauby, doit être aujourd'hui de définir l'européanisation de la communication.

Les transports et la subsidiarité

Dans le domaine des transports, le principe de subsidiarité doit conduire à définir les différentes « autorités organisatrices » en fonction des échelles concernées : les grands réseaux transeuropéens, les échanges intra-étatiques et les transports locaux et régionaux.

Sur ces bases, il s'agit d'examiner les modes d'organisation les plus adaptés aux enjeux et la place de la concurrence.

L'union de l'énergie

L'européanisation de l'énergie a été fondée jusqu'ici sur la réalisation du marché intérieur, complétée par la définition d'obligations de service public et de service universel. Le traité de Lisbonne, qui définit une politique commune de l'énergie, et l'Union de l'énergie conduisent à dépasser cette démarche en équilibrant les dispositions actuelles par la lutte contre le changement climatique, la recherche de l'efficacité énergétique et la sécurité européenne d'approvisionnement.

L'Union de l'énergie ne peut être fondée sur la seule concurrence mais sur une démarche « multi-objectifs ».

L'eau, les bases juridiques et le libre choix des modes de gestion

La démarche d'européanisation du secteur de l'eau a été fondée non sur une problématique de marché intérieur et de concurrence, mais sur l'élaboration de normes ambitieuses de qualité pour des objectifs de protection de la santé publique et de l'environnement. Cela amène à prendre en compte le fait que l'approvisionnement en eau, son traitement, l'assainissement sont, pour l'essentiel, des monopoles naturels, clarifier ce que sont les autorités organisatrices territoriales et leurs responsabilités et garantir le respect du principe de subsidiarité quant au libre choix des modes de gestion.

Il faut ainsi distinguer clairement ce qui relève de la ressource de ce qui relève de l'organisation du service.

Galileo, un « service public européen »

En décidant de mettre en œuvre le programme Galileo, l'Union européenne a défini des objectifs communs relevant d'une démarche d'intérêt général. Elle a voulu ensuite en confier la mise en œuvre et la gestion à des partenariats public-privé, mais l'absence de candidats du côté des acteurs privés l'a menée à organiser et financer elle-même la réalisation de cet objectif

stratégique. L'Union européenne a ainsi été amenée à s'affranchir de l'application des règles de concurrence et à constituer ce que l'on pourrait qualifier de « service public européen ».

Cette initiative devrait conduire à définir précisément ce que peuvent être les « services européens d'intérêt général » et elle devrait permettre de les soumettre aux règles des traités quant aux relations entre leurs missions particulières et la concurrence.

L'Union européenne a besoin de services publics et pas seulement de règles de concurrence.