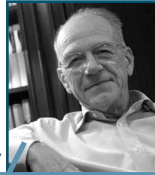


## Le «service public à la française» est-il euro-compatible?



par Pierre Bauby

Enseignant à l'Institut d'études politiques de Paris

Il est fréquent en France de considérer que l'Europe met en cause – ou même détruit – les services publics tels que nous les connaissons, fruits de notre ingéniosité, et qui font partie de notre patrimoine, sinon de nos gènes.

Pour apprécier une telle affirmation, il faut commencer par éclairer les deux termes de la confrontation: qu'est-ce que le «service public à la française»? quelle est la politique européenne à son égard?

Lorsque les Français évoquent le «service public à la française» – et lorsque les autres Européens essayent de comprendre ce dont ils parlent –, cela renvoie vite aux exemples d'EDF ou de la SNCF, c'est-à-dire à des entreprises publiques nationales, dotées d'une situation de monopole, avec un personnel disposant d'un statut particulier (parfois assimilé à un privilège) et une situation exorbitante du droit commun. Il est clair que ce «modèle» a existé et continue à marquer nombre de secteurs. Pour autant, il n'a été dans la réalité française ni le seul, ni même le premier dans l'Histoire. En parallèle a existé un autre «modèle» d'organisation et de gestion du service public en France, celui de la gestion déléguée de missions de service public à des acteurs ou entreprises privées. Cette forme d'organisation est dominante dans la distribution d'eau et les transports urbains, au point que les entreprises françaises (Veolia Environnement, Suez Environnement) en sont les leaders mondiaux et qu'elle est considérée par la Banque mondiale comme la «tradition française» du service public.

Notre question initiale se complique donc quelque peu lorsque l'on prend en compte la réalité française et non l'image mythique que l'on en a souvent.

Une ambivalence du même type existe lorsque l'on essaie d'appréhender la politique des institutions européennes à l'égard des services publics.

Si les trente premières années de l'intégration européenne (de 1957 à 1986) ont été marquées par un consensus autour de la compétence de chaque État membre pour définir, organiser et financer ses services publics, en fonction de son histoire et de ses traditions nationales, l'Acte unique de 1986 a engagé les institutions européennes à assurer la libre circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux, mais sans définir en même temps des objectifs positifs en matière de services publics.

### Quelle européanisation?

Dès lors qu'il s'est agi d'éliminer les obstacles aux échanges et de faciliter la libre circulation, les services publics de réseau (communications, transports, énergie), appelés «Services d'intérêt économique général» (SIEG) sont devenus un élément clé du processus d'européanisation.

Trois orientations étaient alors possibles pour européaniser les services publics:

- rejeter l'européanisation au nom des spécificités des services publics ou de chaque État national; cette orientation a conduit à des stratégies défensives, qui ont pu retarder les processus et les échéances mais pas les entraver, car elles ne se situaient pas à l'intérieur du processus d'intégration européenne;

- à l'inverse, construire des services publics européens, comme chaque État l'avait fait dans son histoire, mais aucun acteur ne l'a proposé, tant cela aurait mis en cause les habitudes, traditions, pouvoirs et modes d'organisation traditionnels;

- utiliser les armes du traité mises au point depuis 1957 (concurrence, libre-échange), afin de casser les frontières et d'améliorer l'efficacité de services souvent peu performants. C'est cette stratégie qui va s'imposer. Pourquoi?

La mise en œuvre des quatre grandes libertés de circulation (des personnes, des biens, des services et des capitaux) est entrée en résonance avec des transformations essentielles des années quatre-vingts et quatre-vingt-dix: des mutations technologiques rapides, l'internationalisation des économies et des sociétés, la diversification et la territorialisation des besoins, la mise en cause des lourdeurs et inefficacités de nombreux services publics, des stratégies de certains grands groupes industriels et financiers de services, le développement de l'influence des thèses néo-libérales et des vertus de la concurrence, etc.

La conjonction de ces facteurs a conduit à un décalage croissant entre les modes nationaux de définition et d'organisation des services publics par rapport aux logiques dominantes d'intégration européenne et de création de marchés intérieurs dans chaque secteur. L'européanisation a visé à la fois à casser les frontières nationales pour mettre en œuvre l'intégration européenne et à introduire davantage d'efficacité dans des domaines qui avaient été souvent «protégés» par des droits exclusifs, locaux, régionaux et/ou nationaux.

### Biographie

Pierre Bauby est docteur en science politique, enseignant et chercheur à l'Institut d'études politiques de Paris et à l'université Paris VIII, spécialiste des services publics.

À partir de 2001, il a été président du CEEP (Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général, l'un des trois partenaires sociaux reconnus par l'Union européenne) sur les Services d'intérêt général, il est aujourd'hui conseiller du secrétariat général. Il est également expert auprès du rapporteur du Comité économique et social européen (CESE) sur les Services d'intérêt général. Il est membre du groupe de recherche du CIRIEC France et président de l'association «Reconstruire action publique».

Il est l'auteur de plusieurs ouvrages dont notamment: *Les services publics: un défi pour l'Europe*, (éditions Charles Léopold Mayer, 2007), *Les services publics au service de qui?* (éditions Syros la Découverte, 1998) et *Le service public* (Flammarion, 1997).

L'Union européenne a mis progressivement en cause les formes nationales d'organisation et de régulation des services publics qu'avait définies dans l'Histoire chacun des États membres de l'Union européenne, en développant des stratégies de libéralisation fondées sur l'introduction de la concurrence et les logiques du marché, mais sans définir en même temps des objectifs et normes communautaires, qui auraient pu déboucher sur des solidarités européennes.

Mais on a bien vite constaté que la logique de libéralisation est porteuse dans les secteurs de réseaux d'une série de polarisations mettant en cause des objectifs de service public:

- polarisation économique du fait de concentrations rapides, débouchant souvent sur une concurrence oligopolistique entre quelques grands groupes qui structurent les marchés et peuvent abuser de leur position dominante;
- polarisation sociale, les gros consommateurs, qui disposent d'un «pouvoir de marché», et la clientèle solvable étant favorisés par rapport aux petits consommateurs, ce qui met en cause l'égalité de traitement, les possibilités de péréquation des tarifs;
- polarisation territoriale en faveur des zones denses au détriment des habitats isolés, avec accentuation des inégalités;
- polarisation temporelle, survalorisant le court terme, pour lequel le marché donne de précieuses indications, au détriment du long terme, pour lequel le marché est myope, ce qui favorise les investissements les moins coûteux en capital au détriment d'une politique d'avenir et finalement de la recherche du moindre coût pour l'utilisateur;
- polarisation financière, chaque concurrent cherchant à externaliser les effets de ses activités en matière environnementale et à pratiquer des formes de dumping social.

Dans ces conditions, à part quelques groupes de pression proposant de rendre les services publics au marché, ne les faisant plus relever que du droit commun de la concurrence, les règles européennes, résultantes de débats contradictoires, d'initiatives d'acteurs, de mouvements sociaux, consisteront à mettre en œuvre une libéralisation maîtrisée, organisée, régulée. On verra apparaître le concept de «service universel» dans les télécommunications et à La Poste, puis pour l'électricité, garantissant certains services essentiels à tous les citoyens et résidents; des obligations de service public seront définies dans l'énergie et les transports; la jurisprudence de la Cour de justice reconnaîtra que les services d'intérêt économique général peuvent relever d'autres objectifs, missions et formes d'organisation que les lois générales de la concurrence.

Le traité d'Amsterdam de juin 1997 comporte un nouvel article 16 qui reconnaît les SIEG comme composantes de «valeurs communes», souligne leur rôle

On a vu apparaître le concept de «service universel».

dans la promotion de la «cohésion sociale et territoriale», et demande à l'Union et aux États de veiller à ce qu'ils puissent «accomplir leurs missions», article sans réel effet à l'époque; le Conseil européen de Nice de décembre 2000 proclamera la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, dont l'article 36 demande à l'Union européenne de reconnaître et respecter l'accès aux services d'intérêt économique général «tel qu'il est prévu par les législations et pratiques nationales»; la Commission européenne engagera à partir de 1996 une réflexion transverse, avec deux communications (1996 et 2000), un rapport (2001), un livre vert (2003), un livre blanc (2004) et une nouvelle communication (2007), les services d'intérêt général en Europe, proposant des principes fondant une conception communautaire.

## De réels déséquilibres

Malgré ces évolutions et propositions, il subsiste un réel déséquilibre entre, d'un côté, la logique de concurrence et de libéralisation qui reste dominante, et, de l'autre, les objectifs d'intérêt général qui restent seconds. Il subsiste de fortes incertitudes et insécurités pour les acteurs:

- juridiques, quant à la hiérarchie des normes communautaires en cas de tension entre les règles de concurrence et du marché intérieur du traité et les objectifs d'intérêt général, quant aux définitions des SIEG, l'extension régulière du champ de l'«économique» pouvant amener un nombre croissant d'activités à être soumises aux règles de concurrence;
- économiques, en absence d'un cadre permettant d'assurer le financement à long terme des investissements et de la compensation des obligations d'intérêt général, quant à la mise en œuvre du principe de subsidiarité, c'est-à-dire aux compétences, aux droits et devoirs des autorités publiques (locales, nationales, européennes) en matière de définition, d'organisation et de financement des SIEG;
- politiques, quant à la place des services publics dans l'intégration européenne et dans l'Union européenne demain.

La logique de concurrence et de libéralisation avant les objectifs d'intérêt général.

## Les avancées du traité de Lisbonne

Le traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009, comporte des innovations majeures par rapport à la situation actuelle, avec l'article 14 du TFUE, la valeur juridique de la Charte des droits fondamentaux et un Protocole annexé aux deux traités, dispositions qui se complètent et représentent des points d'appui nouveaux pour lever les incertitudes, garantir les services d'intérêt général, leurs objectifs et la diversité de leurs formes d'organisation. L'article 14 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne est explicitement la base juridique

d'un droit dérivé, relevant de la co-décision Conseil-Parlement; il fait référence à deux reprises aux pouvoirs et droits des États membres et de leurs collectivités (référence à l'article 4 du traité de l'Union européenne -UE); en tant que «disposition d'application générale», il doit s'appliquer dans toutes les politiques de l'UE, y compris de marché intérieur et de concurrence. Il confirme que les services d'intérêt économique général peuvent être exemptés de l'application des règles de concurrence et du marché intérieur si cela les empêche d'accomplir la mission particulière qui leur est impartie par les autorités publiques.

Le traité de Lisbonne donne une valeur juridique à la Charte des droits fondamentaux. L'article 6 du traité UE énonce que «l'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE, laquelle a la même valeur juridique que les traités».

Le Protocole sur les Services d'intérêt général (n°26) est annexé aux traités sur l'Union européenne et sur le fonctionnement de l'UE, avec la même valeur juridique que ceux-ci puisqu'il en sera «partie intégrante». À la différence des traités actuels, il ne concerne pas les seuls Services économiques d'intérêt général, mais tous les SIG, qu'ils soient qualifiés d'économiques comme de non économiques.

Si un service est qualifié de «non économique», l'article 2 rappelle clairement que les traités «ne portent en aucune manière atteinte à la compétence des États membres pour fournir, faire exécuter et organiser» ce service.

Si un service est qualifié d'«économique», ce qui est le cas dans un nombre croissant de domaines, l'article 1 du Protocole oblige les institutions communautaires à respecter tout à la fois «le rôle essentiel et le large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales pour fournir, faire exécuter et organiser» ce service, le respect de «la diversité des services et les disparités qui peuvent exister [...] en raison de situations géographiques, sociales ou culturelles différentes», ainsi que les principes «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». Ainsi, le traité de Lisbonne traduit une nette avancée par rapport aux traités antérieurs en ce qu'il crée des potentialités pour clarifier le cadre européen régissant la définition, l'organisation, le fonctionnement, le financement des Services d'intérêt général, les garantir et donner davantage de sécurité pour tous les acteurs concernés.

**Le traité de Lisbonne donne une valeur juridique à la Charte des droits fondamentaux.**

## Promouvoir les services publics comme composantes de l'UE de demain

Ainsi, l'Union européenne, qui se construit depuis soixante ans, n'est pas nécessairement le fossoyeur des services publics. Elle peut au contraire être le cadre de leur développement, pour promouvoir le modèle social européen dans

la mondialisation. Il s'agit donc de réconcilier deux aspects qui ont été trop longtemps opposés.

Lorsque l'Union européenne demande aux États et aux autorités publiques régionales ou locales, qui considèrent qu'une activité doit relever d'objectifs et de règles particuliers, de façon à en permettre l'accès à chaque habitant, de mettre en œuvre des solidarités sociales, territoriales ou générationnelles, de préparer un développement soutenable à long terme, bref de relever d'un «service public» ou d'un «service d'intérêt général», d'en définir clairement les objectifs et finalités (principe de transparence) et de mettre en place des moyens adaptés à ces fins (principe de proportionnalité), non seulement elle ne se comporte pas comme opposée aux services publics, mais elle permet d'en asseoir la légitimité.

Lorsque le traité de Lisbonne définit les principes selon lesquels tout service public dans l'Union européenne doit non seulement respecter, mais promouvoir «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», non seulement il ne s'attaque pas aux principes traditionnels tels qu'ils existent en France, mais il permet de les enrichir, de leur redonner sens, sans interdire aux États membres d'être plus précis, en référence à leur histoire et leurs traditions: les services publics n'existent pas pour eux-mêmes, mais pour répondre aux besoins des utilisateurs, des citoyens et de la collectivité.

**Les services publics n'existent pas pour eux-mêmes, mais pour répondre aux besoins des utilisateurs.**

Ainsi, les services publics peuvent-ils être «euro-compatibles». Mais cela implique d'agir de manière offensive sur le plan européen, comme au niveau national et local, pour assurer et garantir cette compatibilité, pour promouvoir des services publics comme composantes de l'Union européenne de demain.

Cette démarche devrait impliquer de réexaminer les règles et directives élaborées depuis vingt-cinq ans en matière de services d'intérêt général, qu'il s'agisse de mesures sectorielles ou de dispositions générales, car elles ont été élaborées avant le traité de Lisbonne, sur la base d'objectifs qui privilégiaient les objectifs de marché intérieur, de concurrence et de libéralisation par rapport aux missions de service public, à la cohésion sociale et territoriale, au développement durable. Il s'agit aujourd'hui de réviser et d'enrichir ces règles à la lumière du traité de Lisbonne, en particulier des dispositions d'application générale –qui sont autant de clauses transverses– et des principes qu'il contient:

- inclure dans chaque texte des objectifs sociaux, sur la base de l'article 9 TFUE («Dans la 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»);

- enrichir chaque texte des objectifs de protection de l'environnement et de développement durable, conformément à l'article 11 TFUE («Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable»);
- garantir les pouvoirs et responsabilités des autorités publiques nationales et locales, comme l'exige l'article 4 TUE («L'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale») et le Protocole 2 (sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité);
- définir clairement les droits des utilisateurs, sur la base de l'article 14 de la Charte des droits fondamentaux et du Protocole 26 (cf. ci-dessus).

Ainsi pourrait-on répondre aux besoins des citoyens de l'Union européenne, garantir à chacun et partout des services publics ou d'intérêt général de qualité et associer toutes les parties intéressées au processus d'eupéanisation des services publics. Rendre l'Europe compatible avec les services publics, c'est permettre aux citoyens européens de retrouver sens et confiance dans la construction européenne. ●