

**Sarah Valin, AITEC.**

## **Les services publics : un défi pour l'Europe ?<sup>1</sup>**

Merci beaucoup pour cet accueil chaleureux réservé à l'AITEC<sup>2</sup>. Un petit mot, tout d'abord, sur ce qu'est l'AITEC : des professionnels, des chercheurs, des citoyens qui sont engagés dans le mouvement social. L'objectif de l'association est de relier l'engagement politique et social de ses membres et leurs pratiques professionnelles. L'AITEC regroupe donc des sociologues, des urbanistes, des juristes, des professionnels d'entreprises publiques, etc. qui croisent leurs approches pour contribuer à une expertise citoyenne sur trois thématiques principales : les questions urbaines ; le financement du développement et le commerce international ; et enfin les services publics, en particulier au plan européen.

L'intervention que je voulais proposer ce soir vise à se demander en quoi la question des services publics est-elle un défi pour l'Europe. Pourquoi se poser une telle question ? Parce que lorsque nous parlons de services publics, nous avons tendance à penser d'emblée les choses au niveau national ou au niveau local, mais finalement assez peu au niveau européen. Or, il existe là un certain paradoxe car même si les services publics -de par leur proximité, leur quotidienneté- renvoient souvent aux sphères locale ou nationale, les décisions qui sont prises au plan européen impactent fortement l'organisation et la gestion des services publics dans chacun des Etats membres, et donc en particulier en France. L'idée est donc de partir de ce paradoxe et d'essayer de le dépasser pour comprendre les enjeux de la dimension communautaire des services publics.

Je vous propose une intervention en trois temps.

Le premier consistera à montrer que l'intitulé même du séminaire de ce soir, « services publics et libéralisation », ne peut être traité que si l'on prend en compte la dimension européenne des services publics.

Dans un deuxième temps, nous aborderons concrètement l'évolution et les enjeux de la dimension européenne des services publics.

Enfin, je proposerai d'identifier trois débats clés, parmi d'autres, pour l'avenir des services publics en les illustrant nationalement et par secteur.

\*\*

## **Tout d'abord, pourquoi est-il nécessaire, lorsque nous parlons de « services publics et libéralisation », de prendre en compte la dimension européenne ?**

Dès l'avènement de la Communauté économique européenne en 1957, l'idée a été de fonder un marché intérieur, un marché commun, qui se définit par une libre circulation des marchandises, des hommes, des capitaux mais aussi des services à l'intérieur des frontières de la communauté. Indirectement, les services publics pouvaient être potentiellement concernés par cet objectif de réaliser le marché commun. En outre, les politiques communes qui ont été mises en place en 1957 -agriculture, commerce extérieur, concurrence et transports-

---

<sup>1</sup> Cette intervention s'appuie sur l'ouvrage « Services publics : un défi pour l'Europe. Approches nationales et enjeux communautaires », fruit d'un travail collectif de l'AITEC, paru en novembre 2007 aux Editions Charles Léopold Mayer.

<sup>2</sup> Site de l'AITEC : <http://aitec.reseau-ipam.org/>

pouvaient, de façon directe ou indirecte, s'appliquer aux services publics. Par définition, le service public des transports était concerné mais la politique de concurrence, elle aussi -en posant la question de la compatibilité des aides d'Etat allouées aux services publics avec les règles concurrentielles- pouvait avoir un impact sur les services publics au sein des Etats membres.

Après cette période de fondation de l'Europe, le double processus, à la fois d'approfondissement de la construction européenne et d'élargissement géographique de l'Union, a donné lieu à des délégations successives de souveraineté qui ont reconfiguré les prérogatives des Etats membres. En particulier en ce qui concerne les services publics, on a assisté à une extension progressive du domaine de compétence communautaire et donc à une remise en cause de l'organisation traditionnelle qui était en vigueur dans chacun des Etats membres.

Ainsi, d'emblée, lorsque nous parlons de services publics et, a fortiori, de leur libéralisation, il faut prendre en compte la dimension communautaire et le fait que celle-ci est venue, progressivement, remettre en cause leur organisation dans les Etats membres telle qu'elle était avant les fondements de l'Union européenne.

\*\*

### **Nous allons, dans un deuxième temps, aborder plus concrètement l'évolution et les enjeux de la dimension communautaire des services publics.**

Il paraît tout d'abord important de faire un **détour d'ordre terminologique** puisque, dans chacun des Etats membres de l'Union, les services publics renvoient à des choses différentes. Les façons d'organiser et de gérer les services publics sont très diverses entre les pays qui composent l'Union européenne.

Par exemple, en termes de responsabilité ou de compétence, les choses ne sont pas les mêmes suivant que l'on se trouve dans un Etat fédéral ou un Etat central unitaire : les compétences ne sont pas, par définition, déployées de la même façon. De même, en ce qui concerne la prestation d'un service public, le mode de la régie peut être choisi (l'autorité compétente va elle-même fournir le service), une délégation de service public à un opérateur privé peut être préférée ou il peut également exister des partenariats publics-privés. Il y a, par ailleurs, des acteurs variés qui interviennent dans le champ des services publics : l'Etat, l'administration, les entreprises publiques, les entreprises privées, éventuellement les associations. A tout cela s'ajoute une diversité de concepts, d'histoires et de traditions. A titre d'illustration : traditionnellement en France, le secteur privé a été prégnant dans le secteur de l'eau alors qu'en Suède, la tradition correspond, justement pour ce service, à un fonctionnement en régie. Cette grande diversité dans la manière d'appréhender les « services publics » dans les différents pays est donc indéniable. Pourtant, il y a également des convergences qui représentent les fondements des services publics, en France mais aussi dans les autres pays. Les autorités nationales, dans les différents pays, ont en effet décidé que certains services ne devaient pas relever des seules règles du marché et répondre à des objectifs précis : garantir l'accès de tous les habitants à des services considérés comme essentiels, s'inscrire dans une perspective de cohésion économique, sociale et territoriale, et garantir le long terme, c'est-à-dire ne pas avoir des objectifs court-termistes de maximisation de profits, mais œuvrer dans des perspectives de long terme et de développement durable.

Par ailleurs, arrêtons-nous également sur la terminologie employée par l'Union européenne. Quand l'Europe a commencé à travailler sur les services publics et à chercher des termes pour en parler, elle s'est trouvée confrontée à deux conceptions qui peuvent s'opposer, mais aussi co-exister dans certains Etats membres, et en particulier en France. Il existe tout d'abord une conception organique : c'est le régime de propriété de l'organe qui fournit le service qui va permettre de définir s'il s'agit d'un service public ou privé. Ainsi, si l'organe est public, le service rendu est un service public ; s'il est privé, ce n'en est pas un. La conception fonctionnelle diffère de la précédente. Ici, c'est la finalité du service, la mission, la fonction qui va déterminer la nature du service. L'Europe a décidé de retenir une conception fonctionnelle des services publics : elle a identifié l'objectif poursuivi, qui est l'intérêt général, et elle a employé le terme de « Services d'intérêt général » (SIG). Les SIG sont un terme vaste qui contient lui-même les notions de « Services d'intérêt économique général » (SIEG), « Services sociaux d'intérêt général » (SSIG), etc.

Face à cette pluralité de termes, je voudrais signaler que l'AITEC a élaboré, après plusieurs années de travail, un **glossaire multilingue** pour expliciter tous ces termes et clarifier leur utilisation (voir le site de l'AITEC : <http://aitec.reseau-ipam.org/> et le site Ressources sur les services publics en Europe, Eurosig : <http://www.eurosig.eu/>). Ces termes renvoient en effet à des façons de les utiliser très différentes dans chacun des pays, compte tenu de leur histoire mais aussi parce qu'ont émergé de nouveaux termes au plan communautaire. Tout cela a créé des confusions qui méritaient d'être éclaircies, et c'est l'objet de ce glossaire.

Reprenons maintenant sur la **dimension communautaire de plus en plus prégnante des services publics** dans tous les pays de l'Union. Nous pouvons parler d'« européanisation des services publics » et observer son évolution chronologique. De 1957 jusqu'au milieu des années 1980, il y avait un accord tacite qui consistait à dire que chaque Etat membre restait lui-même compétent lorsqu'il s'agissait de services publics. Comme nous l'avons évoqué en introduction, même si le traité de Rome contenait un titre sur les transports, qui évoquait les « servitudes inhérentes à la notion de service public » et renvoyait à la notion d'obligations de services publics, ces leviers ont été sous-utilisés au départ, chacun gardant ses responsabilités traditionnelles.

C'est avec l'Acte Unique, en 1986, que l'objectif d'achèvement du marché intérieur a été réaffirmé et qu'il a été décidé d'introduire la concurrence de façon progressive et sectorielle dans les « Services d'intérêt économique général », donc les services dits « de réseau ». Cette libéralisation a eu lieu à des rythmes et des degrés très divers selon les secteurs : l'ouverture à la concurrence dans les secteurs aériens et des télécommunications a été plus rapide car plus facile à mettre en œuvre. La libéralisation des secteurs postaux, de l'électricité, du gaz a été plus tardive, notamment en raison de conflits et de désaccords sur le rythme des mesures à suivre et la profondeur de la libéralisation à mettre en œuvre.

Notons ici que, bien qu'il y ait une obligation de libéralisation des services du fait des décisions prises au plan communautaire, il n'y a pas, contrairement aux idées reçues, d'obligation de privatisation du service. Le Traité en tant que tel reste neutre par rapport au régime de la propriété dans les Etats membres. Toutefois, on peut bien sûr considérer qu'une libéralisation induit, *in fine*, des logiques de privatisation, sans qu'une obligation existe dans les textes.

Après ce tournant de l'Acte Unique et cette amorce d'européanisation essentiellement par le biais de la libéralisation sectorielle, l'Union européenne, pendant les années 1990 et 2000, a adopté une approche plus transversale en matière de Services d'intérêt général. Tout d'abord, on peut pointer l'avènement de la notion de « service universel » : un service défini comme répondant à des exigences précises de prestation en tout point du territoire, pour tous, à des prix abordables et de qualité. Un débat consiste à s'interroger sur la nature du service

universel : est-il simplement un filet de sécurité pour avoir un service minimal une fois la concurrence en place ou bien cette notion permet-elle au contraire de définir de manière ambitieuse, « universellement », l'accès aux services ? Ce sont différentes appréciations qu'il est nécessaire d'aborder mais, quoi qu'il en soit, dans les secteurs des télécommunications et des services postaux dans les années 1990, puis de l'électricité en 2003, un service universel a été défini, ce qui peut représenter une forme de transversalisation de l'approche de la question des services publics. Par ailleurs, le Traité d'Amsterdam en 1997 et la Charte des droits fondamentaux en 2000 ont, eux aussi, comporté des articles qui traitaient des Services d'intérêt économique général en leur ensemble, les reconnaissaient comme valeur commune de l'Union et affirmaient le droit d'accès à ces services. Enfin, diverses parties prenantes ont observé que les directives sectorielles ne couvraient pas toutes les insécurités juridiques par rapport aux services publics. Des projets de « Directive-cadre sur les Services d'intérêt général » ont alors émergé de façon à considérer les Services d'intérêt général dans leur ensemble et à créer un instrument juridique transversal affirmant à la fois la spécificité des SIG et les principes communs qui les fondent. Notons enfin que le protocole sur les Services d'intérêt général qui a été annexé au Traité de Lisbonne traite de l'ensemble des SIG, et non plus des seuls SIEG.

Nous avons vu, dans cette deuxième partie que, après des débuts assez discrets, l'Europe prend finalement de plus en plus de poids en matière de services publics et qu'elle dépasse son action originellement sectorielle pour une approche transversale.

\*\*

Enfin, de façon à rendre un peu plus concrète cette intervention, je vous propose de retenir **trois débats clés, parmi d'autres, pour l'avenir des Services d'intérêt général en Europe.**

Tout d'abord, l'Union est amenée à se poser la question des services pour lesquels elle souhaite mener une « européanisation ». Comme nous l'avons vu, ce que l'on nomme « services publics » renvoie à des réalités diverses. Le caractère « marchand » ou « non marchand » d'un service ne peut être retenu comme critère pertinent de distinction des services publics et privés. Par exemple, le secteur de l'électricité est considéré comme économique ; le secteur du logement est un Service social d'intérêt général mais il a également un caractère économique. Les services régaliens sont-ils les seuls qui puissent être qualifiés de « non-économiques » ? Toutes ces questions méritent d'être posées et il est important de savoir si l'on va aborder les choses de la même façon pour des services aussi différents les uns des autres.

Un deuxième débat clé est de se demander quels sont les points communs à mettre en avant face à la diversité des modèles nationaux. Il s'agit de voir comment articuler approfondissement de la construction européenne et élargissement de l'Union. Mais aussi de concilier approfondissement de l'Union et respect du principe de subsidiarité (à savoir la garantie que les actions ne soient menées au plan communautaire que si elles ne peuvent l'être de manière plus efficace à un échelon inférieur). L'Allemagne et la Suède, par exemple, sont historiquement très attachées au principe de subsidiarité, et cet attachement doit être rendu compatible avec les mesures supplémentaires prises au plan communautaire, en particulier en ce qui concerne les services publics.

Et enfin, dernier débat : quelle est la direction choisie par l'Union européenne et quelles méthodes adopte-t-elle ? Est-on dans une poursuite des libéralisations à tout-va, de principe finalement, ou l'Europe va-t-elle procéder à des ajustements sectoriels ? Prenons par exemple

le cas des services postaux : l'ouverture totale du marché postal, qui était initialement prévue en 2009, a été repoussée de deux ans, à 2011. Les nombreux débats et divergences entre les Etats-membres ont conduit à cette décision de postposer l'ouverture totale du marché. Ne faut-il pas également avoir des ajustements aux niveaux nationaux : pourquoi adopte-t-on le même type de démarche d'ouverture d'un marché, par exemple de l'électricité, pour des territoires aussi distincts que Chypre et la France ? Quel type de « gouvernance » pour les services publics : des directives sectorielles, une directive cadre, une diffusion de bonnes pratiques ou encore des modes de coopération sectoriels ? Est-on simplement dans l'objectif de libéraliser les services, par exemple en ce qui concerne la distribution d'eau, ou l'Europe peut-elle être le vecteur de diffusion de bonnes pratiques, notamment en termes de développement durable ?

\*\*

Pour conclure, je voudrais souligner trois points.

Tout d'abord l'idée que, pour penser les services publics aujourd'hui, il n'est pas possible de s'inscrire seulement au niveau local ou au niveau national, mais qu'il faut prendre en compte leur dimension communautaire.

Ensuite, nous avons montré que l'Europe était passée d'actions sectorielles à une démarche de plus en plus transversale, plus intéressante bien sûr mais qui porte en elle des défis encore plus grands. Notons en particulier que, entré en vigueur en décembre 2009, le Traité de Lisbonne contient un protocole dédié à la question des Services d'intérêt général et reprend, dans l'article 14 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'ancien article 16 du Traité CE. Notons également que le Parlement européen a créé, en janvier 2010, un Intergroupe spécifiquement dédié à la question des services publics. Cet Intergroupe est composé d'une cinquantaine de députés européens de 6 groupes politiques différents et se réunit sur base mensuelle, en séance ouverte aux partenaires sociaux, aux acteurs de la société civile et aux collectivités territoriales. Son objectif est de proposer des dispositions concrètes en termes de promotion et de sécurisation des services publics.

Enfin, je voudrais dire que les services publics, compte tenu de cette approche de plus en plus transverse, ne sont pas –ils ne l'ont jamais été– un enjeu purement économique ou technique, mais qu'ils représentent bien un enjeu politique et de société, que ce soit au plan européen ou au plan national. Il est important que, dans les Etats-membres, chacun puisse prendre conscience de cette dimension d'enjeu politique global des services publics au plan européen.