

Quelle stratégie d'européanisation des services publics?

Pierre Bauby

Docteur de l'IEP de Paris, enseignant et chercheur en sciences politiques, animateur de réseaux français et européens sur les services publics, auteur en particulier de *Reconstruire l'action publique*, Syros, 1998 ; *Le service public*, Flammarion, 1997 ; *Service public, services publics*, Documentation française, 2^e éd. 2016 : *Le XXI^e siècle des Lumières*, Ed. du Croquant, 2023.

Mots-clés : service public; construction européenne; libéralisation; mise en concurrence; Union européenne; traité de Lisbonne, traité d'Amsterdam, Acte unique européen, Charte des droits fondamentaux

La notion de service public est restée longtemps un impensé dans la construction européenne et cela pour plusieurs raisons. Tout d'abord du fait des particularités de certains pays sur la question, empêchant l'unicité entre les États membres. Mais aussi, car l'ambition première affichée lors du Traité de Rome visait à créer un marché commun, la question de l'européanisation des services publics était alors reléguée au second plan. Cependant, la construction se précisant au fil du temps, la question ne pût plus être évitée. Il y eut donc, une européanisation des services publics que nous relate ici Pierre Bauby, à travers la définition de concepts et de normes communes, l'adoption de la Charte des droits fondamentaux et de dispositions spécifiques du Traité de Lisbonne concernant les Services d'intérêt général.

La définition et l'organisation de ce que l'on appelle en France (et dans certains autres pays européens) « services publics » s'est faite dans le cadre de la construction de chaque État national, dans son histoire longue, en relation avec ses traditions, son organisation, ses institutions, sa culture.

Diversités et unité des services publics en Europe

Existe ainsi en Europe toute une série de diversités : les termes utilisés sont différents et pas toujours traduisibles dans les différentes langues (ce qui a conduit les institutions européennes à inventer un terme nouveau permettant d'essayer de se comprendre – les « services d'intérêt général ») ; il existe de fortes différences en matière de doctrines et de concepts (en particulier juridiques) ; les échelons territoriaux compétents ne sont pas les mêmes selon les activités et la structuration de chaque État, entre le local, le régional et le national ; selon les activités concernées, elles ont un caractère marchand ou pas ; les modes d'organisation peuvent relever de différents types d'acteurs, public, mixte, privé ou associatif.

Mais au sein même de ces diversités existe en Europe une profonde unité : dans tous les pays européens, les autorités publiques locales, régionales ou nationales ont été amenées à considérer que certaines activités ne pouvaient pas relever du seul droit commun de la concurrence et des seules règles du marché, mais de normes spécifiques d'organisation et de régulation, dans trois objectifs :

- garantir le droit de chaque habitant d'accéder à des biens ou services fondamentaux (droit à l'éducation, à la santé, à la sécurité, aux transports, aux communications, etc...) ;
- construire des solidarités, assurer la cohésion économique, sociale et territoriale, développer le lien social, promouvoir l'intérêt général de la collectivité concernée ;
- prendre en compte le long terme et les intérêts des générations futures, créer les conditions d'un développement durable à la fois économique, social et environnemental.

Ces finalités et objectifs d'intérêt général sont au cœur du système de valeurs qui caractérise tous les États européens et sont une valeur commune de l'Europe. Les services publics (ou leur équivalent) représentent ainsi un élément clé du modèle social européen caractérisé par les interactions et l'intégration du progrès économique et du progrès social, qui en font une « économie sociale de marché ».

Ainsi donc, les services publics sont-ils caractérisés tout à la fois par leur forte spécificité nationale, porteuse de réelles diversités, et par une unité de problématique, résultante de toute une histoire.

Pourquoi européeniser les services publics ?

Comment les services publics allaient-ils être pris en compte par le processus de construction européenne, initié aux lendemains de la Seconde guerre mondiale ? Allaient-ils continuer à être définis et organisés dans un cadre national, ou allaient-ils être soumis à un processus d'eupéanisation ? La question n'est pas tranchée dans le traité de Rome de 1957.

Il n'évoque qu'à deux reprises les services publics : l'article 73¹ fait état des « *servitudes inhérentes à la notion de service public* » pour le secteur des transports et l'article 86-2 limite l'application des règles de la concurrence pour les « *services d'intérêt économique général* » : « *Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ... sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de la 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 la Communauté* ».

Il faut ici souligner deux éléments clés. D'une part, l'objet du traité de Rome est de définir une première étape de la construction européenne, qui consiste à construire un « marché commun » en éliminant progressivement les différents obstacles aux échanges de marchandises, tout en instituant quatre politiques communes (commerciale, de concurrence, agricole et de transports), et non à harmoniser les services publics. D'autre part, les signataires procèdent à une innovation : pour pouvoir se comprendre entre représentants de pays aux histoires, cultures et langues différentes, ils inventent ce concept de « *services d'intérêt économique général* » (SIEG), qui ne préexistait dans aucun pays ; même s'ils ne les définissent pas, ils mettent clairement l'accent sur les objectifs et finalités, l'intérêt général.

Mais de 1957 à 1986 existe un consensus : chaque État membre reste compétent pour définir, organiser, mettre en œuvre, financer ses services publics ou d'intérêt général, en fonction de son histoire, de ses traditions, de ses institutions, de sa culture. Il n'existe pas pendant près de 30 ans d'eupéanisation des services publics.

L'Acte unique de 1986, qui amende et complète le traité de Rome, donne mission aux institutions européennes de mettre en œuvre les quatre libertés fondamentales de circulation - des personnes des marchandises, des services et des capitaux - et la réalisation du marché unique. Il engage un processus d'eupéanisation des services d'intérêt économique général cités dans le traité de Rome de 1957 (à l'époque circonscrits aux secteurs des communications, des transports et de l'énergie), mais sans définir des dispositions spécifiques qui auraient permis de garantir leurs finalités et de développer des solidarités européennes.

¹ Nous utilisons la numérotation des articles de l'actuel traité.

Quelle européanisation ?

Trois stratégies sont alors possibles pour européaniser les services publics :

- Rejeter l'européanisation au nom des spécificités des services publics ou de chaque État national (principe de subsidiarité). Cela 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.
- Construire des services publics européens, mais aucun acteur ne l'a proposé, tant cela aurait mis en cause les habitudes, traditions 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 fondamentales de circulation est entrée en résonance avec des transformations essentielles des années 1980 et 1990 : 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 néolibérales 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 de communication, de transports et d'énergie par rapport aux objectifs de libre circulation de l'intégration européenne. 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 situations de monopole, des droits exclusifs, locaux, régionaux et/ou nationaux.

L'Union européenne a mis progressivement en cause les formes nationales d'organisation et de régulation des services publics qu'avaient défini dans l'histoire chacun des États membres de l'Union européenne, en développant des stratégies de création de marchés intérieurs dans les secteurs de réseaux, fondées sur la « libéralisation », l'introduction de la concurrence et les logiques du marché.

Pour autant, dans ces secteurs de réseaux, il ne peut pas y avoir une libéralisation totale, ne les faisant relever que du droit communautaire de la concurrence. La logique de libéralisation est porteuse dans les secteurs de réseaux d'une série de polarisations mettant en cause certains objectifs de service public. Il ne peut exister qu'une concurrence oligopolistique entre quelques grands groupes, conduisant à de nouvelles concentrations, à l'existence et au repartage de rentes, au détriment des utilisateurs. La libéralisation survalorise le court terme, pour lequel le marché donne de précieuses indications, au détriment du long terme, pour lequel le marché est myope. Elle privilégie les gros consommateurs qui disposent d'un « pouvoir de marché » sur les petits. Elle met en cause l'égalité de traitement et les possibilités de péréquation des tarifs. La libéralisation ne prend en compte ni les effets territoriaux, ni les conséquences sur l'environnement. Elle conduit à des formes de dumping social².

Dans ces conditions, à part quelques groupes de pression proposant une dérégulation complète des services publics, 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. L'Union européenne a été amenée à compléter les projets sectoriels de libéralisation par la construction de nouveaux concepts et normes. On verra apparaître le concept de « service universel » dans les

² [Les effets de la libéralisation des services publics](#), Groupe GUE/NGL du Parlement européen, Bruxelles, 2019.

télécommunications et à la poste, puis pour l'électricité, garantissant certains services essentiels à tous les citoyens et résidents ; celui de service public sera défini dans l'énergie et les transports. La Commission européenne organisera des débats publics et proposera une série de principes pouvant être à la base d'une conception communautaire.

Vers une conception européenne

Il faudra attendre onze ans après l'Acte unique, pour que le traité d'Amsterdam fasse référence en son article 16 aux SIEG (sans davantage les définir) comme valeurs communes de l'Union et contributions à la cohésion sociale et territoriale ; il énonce une compétence partagée entre l'UE et les États membres pour qu'ils puissent accomplir leurs missions. Mais cet article n'aura pas de véritable valeur juridique contraignante.

En 2000, la Charte des droits fondamentaux sera proclamée. Son Article 36 « *reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général* ». Mais la Charte restera sans réel effet juridique jusqu'au traité de Lisbonne.

Le Traité de Lisbonne signé le 13 décembre 2007 comporte plusieurs innovations importantes : outre le fait de donner à la Charte des droits fondamentaux un caractère contraignant, le nouvel article 14 donne mission aux institutions communautaires de définir « *par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire* » les principes, les conditions, notamment économiques et financières, permettant aux SIEG « *d'accomplir les missions... sans préjudice de la compétence qu'ont les États membres de fournir, de faire exécuter et de financer ces services* ». Par ailleurs, le Protocole 26, annexé aux traités, traite des Services d'intérêt général dans leur ensemble et non plus des seuls services économiques et dénomme les « services non économiques d'intérêt général » comme étant de la compétence des États membres. Il précise les « valeurs communes » des SIEG – diversité des services, qualité, sécurité, accessibilité, égalité de traitement, accès universel, droits des utilisateurs –, donc en leur donnant pour la première fois une valeur juridique. Il conforte les capacités de décision des autorités publiques nationales et locales « *dans la fourniture, la mise en service et l'organisation des services d'intérêt économique général* ».

Ces éléments nouveaux, qui concrétisent toute une série d'actions, d'interventions et de mobilisations des acteurs sociaux, définissent les bases d'une doctrine communautaire des Services d'intérêt général.

Cette conception européenne suppose de distinguer service public / monopole / propriété publique / État ; de reconnaître que les services publics ne sont pas exempts de défauts, notamment quand ils sont en situation de monopole : abus de position dominante de l'entreprise qui preste le service, manque de transparence et bureaucratisation, manque de démocratie, oubli de la finalité du service qui est l'usager-consommateur-citoyen, régulation insuffisante ou chaotique, ignorance de la société et des relations avec les citoyens. Elle implique de partir non des concepts et des principes, tels qu'ils se sont sédimentés dans chaque construction historique nationale, mais des objectifs, missions, obligations, droits et formes de régulation publique.

Cette esquisse de conception commune permet, dans une démarche ouverte aux mutations économiques, sociales, environnementales et culturelles, de recenser les éléments communs, fondements d'une conception européenne rénovée des services publics ou des services d'intérêt général.