



## **Atelier WT 23 – La conception, le financement et la gestion des services publics**

### **1. L'européanisation des services publics**

Lors du premier Forum Europe-Chine de Nansha de septembre 2005, un atelier a été l'occasion de présenter les principales caractéristiques et évolutions des services publics en Europe. Rappelons-en les principaux éléments.

Dans tous les pays européens, quelles que soient les diversités des termes et concepts utilisés, des échelons territoriaux compétents (local ou national), du caractère marchand ou non de certains services et des types d'acteurs concernés (public/mixte/privé/associatif), les autorités publiques (nationales et locales) ont été amenées à décider que certains services ne pouvaient pas relever du seul droit commun de la concurrence et des seules règles du marché, mais de règles spécifiques, afin de :

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

Ces finalités et objectifs d'intérêt général sont une valeur commune de l'Europe. Les Services publics ou Services d'intérêt général représentent un élément clé du modèle européen de société caractérisé par les interactions et l'intégration du progrès économique et du progrès social, qui en font une économie sociale de marché.

### **La stratégie de libéralisation**

Pourtant, pour l'essentiel, les Services d'intérêt général (SIG) ont été ignorés dans le traité de Rome de 1957. L'article 73 consacré aux transports, évoque sans davantage de précisions les "servitudes inhérentes à la notion de service public". L'article 86 envisage des dérogations possibles aux règles du traité, notamment de concurrence, pour les seuls "services d'intérêt économique général" (SIEG – à l'époque communications, transports, énergie).

Mais de 1957 à 1986 a existé un consensus : chaque Etat membre reste compétent pour définir, organiser, mettre en œuvre, financer ses services d'intérêt général, en fonction de son histoire, de ses traditions, de ses institutions, de sa culture.

L'Acte unique de 1986 est venu donner compétence aux institutions européennes de mettre en œuvre la libre circulation des services et la réalisation du marché unique. Il engage un processus d'européanisation des SIEG, mais sans définir des dispositions spécifiques qui auraient permis de garantir, au plan communautaire, leurs finalités. La mise en œuvre des quatre grandes libertés de

circulation (hommes, produits, services, capitaux) est entrée en résonance avec des transformations essentielles des années 1980 et 1990 : mutations technologiques, internationalisation des économies et des sociétés, diversification et territorialisation des besoins, lourdeurs de bien des services publics, stratégies de certains grands groupes industriels et financiers de services, développement de l'influence des thèses néo-libérales et des vertus de la concurrence, etc.

Dès lors, les institutions européennes ont conduit une stratégie d'intégration, qui a consisté à introduire de la concurrence de manière progressive dans les secteurs de réseaux jusque là organisés sur la base de monopoles nationaux ou locaux.

L'Union européenne a mis en cause les formes nationales d'organisation et de régulation des services publics qu'avaient défini dans l'histoire chacun des Etats membres de l'Union européenne. La stratégie de libéralisation, fondée sur l'introduction, secteur par secteur, de la concurrence, les logiques du marché et du libéralisme économique et la mise en cause des monopoles territoriaux (nationaux, régionaux ou locaux) antérieurs a visé à la fois à casser les frontières nationales et à introduire davantage d'efficacité dans des secteurs souvent protégés par des situations de monopole.

Pour autant, dans les secteurs de réseaux, il ne peut pas y avoir une libéralisation totale, ne les faisant relever que du droit communautaire de la concurrence. 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 peut conduire à des formes de *dumping* social.

## **Vers un cadre communautaire ?**

Dans ces conditions, les règles européennes, résultantes de débats, d'initiatives d'acteurs et de réseaux européens comme la Confédération européenne des syndicats (CES-ETUC), le Centre européen des entreprises à participation publique (CEEP), le Comité européen de liaison sur les Services d'intérêt général (CELSIG), de mouvements sociaux, ont cherché à mettre en oeuvre 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 a ainsi vu apparaître le concept de " service universel " dans les télécommunications, puis à la poste et aujourd'hui pour l'électricité, garantissant certains services essentiels à tous les citoyens et résidents.

11 ans après l'Acte unique, l'article 16 du traité d'Amsterdam fait référence aux SIEG comme valeurs communes et l'Union, contributions à la cohésion sociale et territoriale et pose le principe d'une compétence partagée entre l'UE et les Etats membres. Mais il n'a pas de 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 reste à ce jour sans réel effet juridique.

Malgré ces éléments, la situation actuelle est marquée par l'existence de 5 insécurités majeures :

- \*juridiques, quant à la hiérarchie des normes communautaires en cas de tension entre règles de concurrence ou du marché intérieur et les objectifs d'intérêt général,

- \*quant au champ couvert par les SIEG et donc quant aux normes communautaires dont chaque

service est susceptible de relever,

\*économiques, d'une part pour le financement des investissements à long terme et d'autre part pour la compensation des obligations de service public,

\*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) pour définir, organiser et financer les SIG,

\*politiques quant à la place des SIG dans l'intégration européenne et dans l'UE demain.

Ce sont ces incertitudes et insécurités, préjudiciables aussi bien aux autorités publiques qu'aux opérateurs de service, aux utilisateurs, ou aux personnels qu'il est nécessaire de lever par la définition d'un cadre législatif communautaire.

## **Approfondissement et élargissement**

L'intégration européenne est aujourd'hui travaillée par un double processus d'une part d'approfondissement de ses orientations et politiques, d'autre part d'élargissement de sa composition à de nouveaux Etats membres, qui ont des histoires et caractéristiques spécifiques.

Le Livre vert publié par la Commission européenne le 25 mai 2003, puis le Livre blanc du 12 mai 2004 ont cherché à clarifier les débats des dernières années quant à l'avenir des SIG, aux politiques que doit développer l'Union européenne, ainsi qu'à la manière d'intervenir (législation sectorielle ou cadre juridique général). Ils ont ouvert un débat public à l'échelle de l'Union européenne sur la place et le rôle des SIG dans l'Union du XXI<sup>e</sup> siècle et dégagé des principes et pistes.

Parallèlement, l'Union européenne est engagée dans le cadre de l'OMC dans les négociations de l'AGCS (Accord général sur le commerce des services) visant à la libéralisation des échanges de services à l'échelle mondiale.

C'est pour poser les bases d'une conception communautaire permettant de garantir des Services d'intérêt général de qualité pour tous que plusieurs organisations européennes (CES-ETUC, CEEP, Comité des régions, CESE, CELSIG, Groupe PSE du Parlement européen) ont avancé des propositions de cadre législatif communautaire visant toutes en particulier à :

- rééquilibrer l'intérêt général par rapport à la concurrence et garantir les SIG pour tous,
- clarifier les conditions d'existence des SIG (définition, rôle des autorités publiques, libre choix des modes de gestion, garantie de financement à long terme, régulation, évaluation),
- faire évoluer les objectifs d'intérêt général et de service universel en fonction des mutations technologiques et des besoins,
- conduire des évaluations pluralistes, démocratiques et contradictoires,
- organiser les échanges de services au niveau mondial permettant l'accès de tous aux biens publics.

En même temps, l'élargissement de l'Union européenne en 2004-2007 à 12 nouveaux Etats membres, dont 10 d'Europe centrale et orientale, pose des problèmes spécifiques.

L'Etat y avait été conçu comme l'instrument destiné à satisfaire les besoins de la population en organisant directement la production et la distribution des services. Outre le fait d'assurer la sécurité intérieure et extérieure, l'Etat devait faire en sorte que chaque habitant dispose de manière égalitaire de services de base, en matière d'éducation, de santé, de logement, de crèches, de chauffage urbain,

d'électricité ou d'eau. Dans cette conception extensive des "services publics", ceux-ci étaient considérés comme devant être hors-marché et les usagers-citoyens ne finançaient directement qu'une infime part de leur coût.

Un tel système a sans doute permis de garantir à chaque habitant l'accès à certains services essentiels, ce que l'on pourrait qualifier aujourd'hui de "services universels" de base, mais il a engendré absence de responsabilités à tous les niveaux, inefficacités et gaspillages dans l'emploi des fonds publics, sous-investissements et innovations technologiques limitées, relations sociales basées sur l'assistanat.

Ce type d'organisation a été rejeté en même temps que le régime politique qui le portait et il n'existe plus aujourd'hui que comme héritage, d'ailleurs souvent prégnant. Les réformes que les pays d'Europe centrale et orientale ont engagées depuis le début des années 1990 ont souvent consisté à prendre au départ le contre-pied de ces caractéristiques, en privilégiant la "désétatisation", les privatisations ou l'appel à la gestion privée, avec des conséquences sociales souvent importantes, avant de rechercher des solutions plus équilibrées.

Notre atelier s'intéressera particulièrement aux réformes conduites en Roumanie, à la manière dont elles ont été conduites, aux liens avec l'"acquis communautaire", à leurs effets, en même temps qu'il examinera l'apport spécifique des pays d'Europe centrale et orientale à la définition d'une conception communautaire.

AITEC



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/2.0/fr/deed.fr>