

## **Les services publics / services d'intérêt général en Europe : de quoi parlons-nous et en quoi cela nous concerne?**

L'Europe se construit depuis plus de cinquante ans.

Au fil des élargissements successifs, les pays qui composent l'Europe ont défendu des approches différentes du rôle de l'Etat et de la répartition des compétences entre les échelons nationaux et supra-national. Les objectifs partagés, initialement celui de garantir la paix entre des pays auparavant en guerre puis celui de fonder ensemble un projet politique inédit, ont, toutefois, permis d'approfondir la construction européenne.

Dans le domaine des services publics, on retrouve la même tension entre différences et points communs. Certes, la définition, l'organisation et la gestion des services publics dépendent fortement de l'histoire d'un pays, de la conception de l'intérêt général et des modes de garantie qu'il a développés, du rôle et du fonctionnement de l'Etat. Malgré cela, l'implantation des services publics correspond à des valeurs, à des formes de solidarités à la fois économiques, sociales, géographiques et générationnelles, partagées par l'ensemble des pays européens.

Il n'est pas possible, sans être réducteur, de donner une définition en quelques lignes des services publics. L'objectif, ici, est de mettre en avant les acceptions nationales et de voir comment l'Europe a agi en la matière.

\*

L'idée de l'Europe, dès sa fondation, a été que la mise en commun d'actions, dans certains domaines, permettait de les conduire plus efficacement. Ainsi, même si des intérêts nationaux divergents ont toujours co-existé, une partie de la souveraineté et des compétences de chaque Etat membre est déléguée au niveau supra-national.

En ce qui concerne les services publics : quels services et quelles décisions doivent demeurer du ressort national ? Quelle part de délégation des compétences au plan communautaire ? C'est la question du principe de subsidiarité. Il faut privilégier, dans le partage des compétences entre les différents échelons territoriaux, le niveau le plus à même de remplir efficacement les missions confiées. L'application de ce principe suscite de vifs débats dans les Etats membres et au plan européen. Elle a des conséquences importantes, dans la vie quotidienne des habitants de l'Union et dans le fonctionnement des institutions. Les services publics concernent l'ensemble des habitants, dans leur vie quotidienne et locale. Pour certains, il est difficile de comprendre ce que l'Europe, qui paraît si lointaine, peut bien avoir à faire là-dedans. Pourtant, dans le double processus d'élargissement et d'approfondissement qu'a connu l'Europe, la mise en place de services publics au plan européen constitue un enjeu de taille pour tous ses résidents.

### ***Des diversités entre les pays...***

Chaque pays a, historiquement, défini un mode propre d'occupation des sols et de l'espace et l'organisation du territoire a une incidence sur celle des services publics. De la même façon, les rôles de l'Etat central et des autorités publiques territoriales varient d'un pays à l'autre : cela a des conséquences dans la mise en œuvre de services publics aux différents échelons territoriaux. La France a historiquement fonctionné sur un mode d'Etat central fort, bien qu'une décentration ait été mise en place depuis quelques décennies. Par contre, l'Allemagne fonctionne sur un mode fédéral et a confié, en particulier après la seconde guerre mondiale, des compétences importantes aux communes et aux régions (*Länder*).

La notion même de service public renvoie à des réalités diverses : elle peut faire référence aux activités d'intérêt général, à la fonction publique, aux services administratifs, aux services sociaux ou encore aux services « de réseaux » tels que l'énergie, les communications, les transports<sup>1</sup>.

Selon les pays, les domaines couverts sont multiples : on appelle services publics tantôt des services régaliens, tantôt des services administratifs ou encore des services de nature industrielle. Certains pays ont une définition très large de ce que recouvre les services publics, d'autres au contraire très restrictive. Les modes de gestion d'un même service sont eux aussi variés : le mode

---

<sup>1</sup> Sur le terme de services publics de réseaux ainsi que les autres utilisés dans ce rapport, se référer au glossaire élaboré par l'AITEC - <[aitec@reseau-ipam.org](mailto:aitec@reseau-ipam.org)> - 00 33 (0)1 43 71 22 22 – [www.reseau-ipam.org/aitec](http://www.reseau-ipam.org/aitec).

interne ou la régie (*in house*) qui permet à l'autorité compétente de fournir elle-même un service ; la délégation du service à un opérateur privé, public ou encore à un organisme sans but lucratif qui le fournit alors à la place de l'autorité compétente ; le partenariat public-privé, dans lequel le service est conjointement détenu et fourni par des entités publiques et privées ; etc. Ainsi, selon les pays, divers acteurs sont concernés lorsqu'il s'agit des services publics : l'Etat, l'administration, les entreprises publiques, des entreprises privées, des associations, etc. Les niveaux de responsabilité en matière de services publics diffèrent selon les pays, en fonction de l'organisation générale : les compétences sont réparties entre l'Etat, les régions, les communes et d'autres collectivités territoriales.

Dans certains pays, les différentes acceptions se chevauchent. En France, par exemple, deux conceptions co-existent : l'élément organique et l'élément fonctionnel. Selon le premier, les services publics sont gérés par une personne publique et sont dépendants d'un organe public. Pour le second, ce sont les finalités recherchées - l'objectif d'intérêt général poursuivi - qui caractérisent le service public. En France, ces éléments se confondent : l'appellation services publics désigne tantôt les missions de service public, tantôt les services administratifs rendus par la puissance publique, tantôt les services de réseaux. La Grande-Bretagne et l'Irlande adoptent, quant à elles, une définition plus restrictive : les *public utilities* correspondent aux grands services de réseaux industriels. En Grèce ou au Luxembourg, le terme désigne plutôt les structures administratives qui délivrent un service. En outre, les services publics ont connu, à partir des années 1980, des évolutions importantes, notamment en ce qui concerne le statut juridique et le régime de propriété des fournisseurs du service. Cela ajoute à la confusion car des services publics jusque là confiés à des entités publiques ont été libéralisés et, dans certains pays, privatisés, tout en conservant la même appellation.

Ainsi, au sein des Etats membres, le panel de désignations et de compréhensions derrière le seul et même terme de « services publics » s'est élargi. *A fortiori* avec les derniers élargissements de l'Union européenne, à dix nouveaux membres en 2004, puis à la Roumanie et la Bulgarie en 2007. En effet, les pays d'Europe centrale et orientale qui ont rejoint l'Union en 2004 puis en 2007 ont une histoire bien différente de celle des Quinze de « l'ancienne » Union. En termes de réglementation, de subsidiarité, de traditions, les situations des services publics diffèrent grandement. La transposition de « l'acquis communautaire » et des textes communautaires relatifs aux services d'intérêt économique général a fortement influencé les notions de service public, de fonction publique, d'administration, d'intérêt général dans ces pays. Elle a contribué à faire émerger de nouveaux concepts. Dans l'ensemble, les orientations prises au plan communautaire ont induit de fortes modifications des paysages nationaux en matière de services publics.

Afin d'illustrer ces diversités, donnons quelques exemples.

Pour les Etats du Nord de l'ancienne Union européenne des Quinze, les services qui relèvent de l'intérêt général correspondent moins à une notion juridique qu'à des pratiques politiques et sociales. En effet, la Suède, la Finlande, les Pays-Bas ou le Danemark n'avaient pas, avant la transposition de l'acquis communautaire en vue de leur adhésion, de définition juridique en tant que telle des services d'intérêt général. Ils avaient par contre, bien évidemment, mis en place des politiques sociales actives de *Welfare State* (Etat-providence). L'Allemagne non plus ne présente pas de doctrine juridique précise mais il existe des « droits publics subjectifs » ou un concept d'« égalité des chances », qui correspond à la mise en place de services d'intérêt général.

Pour d'autres pays au contraire, la reconnaissance juridique des services publics est très marquée, c'est le cas de l'Italie, de l'Espagne, de la France ou du Portugal.

Les données de géographie physique modifient également la teneur des enjeux de services publics. En ce qui concerne le service de l'eau ou ceux de l'électricité et du gaz, par exemple, les pays de l'Union européenne, n'étant pas confrontés aux mêmes données géographiques et de ressources naturelles, ont fait des choix stratégiques différents. Ainsi, l'implication du secteur privé dans le domaine de l'eau est nettement plus forte en France (petit pays) qu'en Suède (zones plus vastes à desservir). En ce qui concerne le service postal, les caractéristiques géographiques induisent les modalités de mise en œuvre et d'organisation du service. En terme de coût d'acheminement du courrier, les situations ne sont évidemment pas les mêmes dans des pays plats et petits que dans des territoires étendus avec un relief important. Enfin, dans le domaine du logement - service pour lequel l'Union européenne n'a pas de compétence propre, la situation en Europe est hétérogène : conception généraliste ou restrictive du logement social, organisation et gestion du secteur, processus de privatisation notamment, différent beaucoup d'un pays à l'autre.

Malgré cette diversité, des points de convergence existent entre les pays européens, accentués par la mise en place des politiques communautaires.

## **... mais aussi une certaine unité européenne**

Dans tous les pays européens, les autorités publiques locales, régionales ou nationales ont décidé que certaines activités ne pouvaient relever des seules règles du marché. C'est la condition pour que ces services puissent remplir un triple objectif. Tout d'abord, 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.). Ensuite, favoriser la cohésion économique, sociale et territoriale et, en particulier, construire des solidarités entre les territoires et développer du lien social. Enfin, œuvrer à un développement durable sur les plans économique, social et environnemental, prendre ainsi en compte le long terme et les intérêts des générations futures. Une certaine unité se dégage : certaines activités, certains services sont considérés comme spécifiques compte tenu des besoins essentiels qu'ils couvrent.

Pour certains services, des formes spécifiques d'organisation et de régulation ont donc été mises en place dans l'intérêt général, qui est à la fois le but et la justification de l'activité. Les « services d'intérêt général », appellation retenue au plan communautaire, sont reconnus dans les traités comme faisant partie des valeurs communes de l'Union européenne depuis 1997. Ces dernières, qui au départ renaient la paix et la liberté, ont progressivement évolué vers le respect des droits fondamentaux (années 1980) puis l'égalité et la solidarité (2000), des principes chers aux services publics. Ces services (de santé, d'éducation, d'eau et d'assainissement, de transports, d'énergie, de logement, de communication tels le service postal ou téléphonique, etc.) répondent à des besoins essentiels et leur l'objectif premier n'est pas, contrairement à celui d'une entreprise privée, la maximisation du profit.

Au delà de cette unité de conception sur la finalité de ces services, les pays européens sont actuellement confrontés aux mêmes défis, notamment en ce qui concerne leur mise en œuvre. Les enjeux environnementaux interpellent tous les pays européens, dans les secteurs de l'énergie, de l'eau ou encore des transports urbains collectifs. La problématique de l'accroissement de la dépendance énergétique –et la façon de la traiter– est devenue commune à tous les pays. La reconnaissance de l'importance des services comme le logement, le service postal ou les transports urbains, en terme de cohésion sociale et territoriale est partagée par l'ensemble des pays. Il y a, également, des modes de gestion majoritairement répandus pour certains services, par exemple la délégation à une entreprise privée en matière de transport local.

Aussi variés soient-ils du point de vue de leur mise en œuvre, les services publics répondent à une conception partagée par l'ensemble des pays européens.

## **Le terme de « service d'intérêt général »**

L'Europe est confrontée à des difficultés de traduction d'une langue européenne à l'autre aussi bien qu'à des confusions potentielles entre les différents termes utilisés. L'Union a alors privilégié une conception fonctionnelle : la notion de « service d'intérêt général » (SIG). Elle renvoie à la mission de service public, qui n'est pas caractérisée par le régime (public ou privé) de l'entité prestataire de service mais par sa fonction d'intérêt général. Dès son origine, le Traité de Rome a fait référence aux « services d'intérêt économique général » (SIEG), en disant que les entreprises chargées de leur gestion devaient obéir aux lois de la concurrence mais dans la limite du bon accomplissement des missions particulières qui leur ont été confiées.

Il faut noter ici que la distinction entre les services d'intérêt général et les services d'intérêt économique général est de plus en plus délicate à établir. La frontière est floue entre les services de nature économique et les services de nature non économique, entre les services marchands et les services non marchands. Des critères mercantiles se développent en effet dans des domaines jusque là exempts de marchandisation et le champ du secteur privé s'étend à des pans de secteurs jusque là non concernés, par exemple les services de restauration à l'école ou de propreté à l'hôpital. Ainsi, la dimension non « économique » ne garantit pas un traitement non marchand de certains services<sup>2</sup>. Les

<sup>2</sup> La Communication de la Commission européenne du 26 avril 2006 sur les « Services sociaux d'intérêt général » souligne ainsi que la Cour de Justice a établi que doit être considérée comme une activité économique : « toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné par une entreprise, indépendamment du statut de cette dernière et de son mode de financement ». Elle ajoute : « En ce qui concerne la libre prestation de services et la liberté d'établissement, la Cour a établi que doivent être considérées comme activités économiques au sens du traité, les prestations fournies normalement contre rémunération. Le traité n'exige pas, néanmoins, que le service soit payé directement par ceux qui en bénéficient. Il

services dits « économiques » couvrent un champ de plus en plus large. Des débats à ce sujet ont lieu au plan communautaire, en particulier lorsqu'il est question de services tel le logement, qui, tout en ayant un aspect « économique », présentent des spécificités propres aux services sociaux qu'il est important de prendre en compte.

Dans la pratique, les services d'intérêt économique général désignaient au départ les services de réseaux comme les transports (aériens, maritimes, terrestres), l'électricité, le gaz, la poste, les télécommunications, mais, comme nous venons de le voir, le champ des SIEG s'étend. Quant aux services d'intérêt général, ils englobent à la fois les précédents services et d'autres « non économiques » ou sociaux. Le choix sémantique communautaire « services d'intérêt général/d'intérêt économique général » a fait et continue de faire débat. Pour certains, ce choix permet de se comprendre entre européens, alors que les traductions du terme « services publics » n'étaient pas satisfaisantes. Pour d'autres en revanche, le terme de services publics aurait dû être conservé au plan européen car il incarne une spécificité et correspond à une valeur. Notons à ce propos que les textes communautaires parlent d'« obligations de service public » (obligations imposées par l'autorité publique à l'organisme de production du service pour qu'il mène à bien sa mission d'intérêt général<sup>3</sup>) et que le terme « service public » est employé dans sa définition fonctionnelle.

## ***Les services publics dans la construction européenne : une prise en compte progressive, sujette à débat***

Comment l'Europe, de son origine à aujourd'hui, a-t-elle pris en compte la question des services publics ?

C'est progressivement que les compétences de l'Europe en matière de services publics se sont étendues, en fonction du contexte politico-économique des Etats membres, des personnalités qui ont constitué la scène européenne –en particulier certains commissaires européens- et des débats sur la prise en compte juridique de ces services dans les différents traités et textes communautaires.

Quelques années avant le Traité de Rome, après la guerre, le maintien de la paix et la reconstruction des villes et des économies représentaient des questions prioritaires pour les pays dévastés. Une première initiative commune aux six pays fondateurs a conduit, en 1950, à la création de la CECA (Communauté européenne du charbon et de l'acier). En mettant en commun les moyens de production énergétique mais aussi les sources de construction du matériel de guerre, l'Europe répondait à un double objectif : le refus de la guerre entre les pays et la reconstruction. Quant à la constitution d'une armée commune, l'initiative, en 1952, de Communauté européenne de défense (CED) a échoué quelques années plus tard.

En 1957, dans un objectif de développement économique, émerge l'idée d'étendre le fonctionnement de la CECA aux marchandises industrielles et agricoles et de créer un marché commun aux six pays fondateurs. C'est la signature du Traité de Rome. La PAC (Politique agricole commune) est mise en place dans l'objectif d'atteindre l'autosuffisance alimentaire. Des politiques communes en matière commerciale et de transports sont définies. Des institutions communautaires sont créées : la Commission européenne, le Parlement européen, le Conseil des Ministres -puis le Conseil de l'Union européenne- où les Etats membres sont représentés par le biais d'un ministre de chaque gouvernement national, la Cour de Justice, le Comité économique et social<sup>4</sup>. L'unanimité n'est requise que pour les sujets particulièrement importants et délicats ; pour les autres, la majorité qualifiée suffit (majorité des Etats et majorité des populations).

L'Europe s'est, au départ, relativement peu intéressée aux services publics. Un titre du Traité de Rome traite des transports terrestres et fluviaux dans l'objectif de favoriser la circulation des marchandises et des personnes entre les six pays. L'un de ses articles évoque en la matière les « servitudes inhérentes à la notion de service public ». L'article 86 fait référence aux « entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général » et à la possibilité, dans ce cadre, de déroger aux règles de la concurrence. Mais, de la création de l'Europe jusqu'à l'Acte unique de 1986, les Etats membres restent compétents pour définir, organiser, mettre en œuvre et financer les services publics.

---

s'ensuit que la quasi-totalité des services prestés dans le domaine social peuvent être considérés comme des «activités économiques» au sens des articles 43 [liberté d'établissement] et 49 [libre prestation de services] du traité CE. »

<sup>3</sup> Voir les passages sur l'arrêt Altmark et le paquet Monti-Altmark-Kroes dans le point II.2. consacré aux textes communautaires.

<sup>4</sup> La Cour des comptes européenne sera créée en 1975, le Comité des Régions en 1993.

Après les Trente glorieuses et après s'être élargie à six autres pays, les pays européens affrontent une période de crise sans précédent : croissance faible, chômage important... c'est dans ce contexte que l'Acte unique est adopté en 1986. Il doit permettre de répondre aux nouveaux problèmes. Les quatre grandes libertés de circulation deviennent un objectif concret. Les institutions européennes acquièrent des compétences en matière de services d'intérêt économique général au plan européen sans que ne soient définies les finalités de ces services ni requises les garanties de leur réalisation. A partir de l'Acte unique, une politique de libéralisation est mise en place.

Quelques définitions, succinctes et nécessairement insatisfaisantes compte tenu de la complexité des thèmes abordés, doivent être précisées. La libéralisation, en matière de services publics, consiste à ouvrir à la concurrence un service pour lequel une entreprise ou une administration agissait jusque là sous le mode du monopole. Le monopole est le fait de jouir d'une exclusivité en matière de production et de fourniture d'un service. Le fait d'avoir un marché concurrentiel induit donc que plusieurs entreprises fournissent le même service dans des conditions comparables et qu'elles rivalisent entre elles. Les principes du marché concurrentiel entrent en contradiction avec le fait de subventionner des entreprises puisqu'elles ne seraient plus sur un pied d'égalité avec les autres agissant sur le marché. Toutefois, des missions spécifiques peuvent être assurées par une entreprise (par exemple la desserte d'une zone géographique peu rentable) et justifier, de ce fait, un besoin de financement. Notons que le postulat selon lequel une ouverture à la concurrence impliquerait une baisse des prix pour les consommateurs ne se vérifie pas nécessairement, en particulier du fait de la tendance à la constitution d'oligopoles (dans lesquels un petit nombre d'entreprises sont les seules à offrir un même service). Libéralisation ne signifie pas privatisation, qui, elle, correspond à la transformation d'une entreprise publique en entreprise privée. Toutefois, la dynamique d'ouverture à la concurrence d'un marché peut induire une ouverture des capitaux de l'entreprise aux capitaux privés et donc, indirectement, conduire à une privatisation de l'entreprise, sans qu'il existe d'obligation juridique.

La libéralisation entreprise par l'Acte unique a concerné les secteurs de l'énergie, des transports, des télécommunications, des postes. La concurrence a alors été introduite à des échéances, des degrés et des rythmes différents en fonction du service considéré. Si les libéralisations des services aériens et de télécommunications ont eu lieu assez rapidement, celles des services d'électricité, du gaz, de la poste et des chemins de fer n'ont été entamées qu'une dizaine d'années plus tard car de fortes divergences existaient entre les Etats membres, notamment quant au rythme et à la profondeur du processus.

Ainsi, ce n'est qu'à partir du milieu des années 1980 que l'on a assisté à une « approche européenne » de certains services de réseaux. Objectif sans aucun doute pertinent lorsque l'on souhaite approfondir la construction européenne mais qui s'est appuyé presque exclusivement sur des critères économiques liés à la réalisation du marché intérieur. Avec pour ligne directrice la libéralisation, la mise en concurrence et la logique de marché, l'Union européenne, en exerçant ses nouvelles compétences en matière de services d'intérêt économique général, est venue remettre en cause les organisations traditionnelles des services publics dans les Etats membres. Cela s'est conjugué avec des évolutions et des remises en question nationales et conjoncturelles des services publics. De plus, la recherche d'un marché le plus concurrentiel possible a pu entrer en contradiction avec des coopérations inter-entreprises à l'œuvre. Les politiques de libéralisation mises en place ont donc concerné l'ensemble des acteurs des Etats membres : Etat, entreprises publiques et privées, usagers-consommateurs, etc.

A partir de la fin des années 1990, avec le Traité d'Amsterdam de 1997, les services d'intérêt général sont inscrits dans les traités et reconnus comme valeur commune de l'Union œuvrant à sa cohésion sociale et territoriale (article 16). Les compétences partagées entre les Etats membres et l'Union européenne sont posées pour que ces services puissent accomplir leur mission. La Charte des droits fondamentaux proclamée en 2000 reconnaît elle aussi l'importance de l'accès aux services d'intérêt économique général et leur rôle dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union (article 36). Mais l'accès aux services d'intérêt général n'est pas garanti en tant que droit économique et social. En effet, ni l'article 16 ni la Charte n'ont de caractère juridique contraignant et ils ne permettent donc pas aux citoyens de l'Union de faire prévaloir leurs droits devant la Cour de Justice des Communautés européennes. Par ailleurs, le projet de Traité constitutionnel de 2004, qui n'est pas entré en vigueur compte tenu des « non » aux référendums français et néerlandais, disposait que, dans le respect du principe de subsidiarité, la loi européenne établisse les principes et fixe les conditions de fonctionnement permettant aux Etats membres de fournir, de faire exécuter et de financer les services d'intérêt économique général. Les dispositions de la CIG de 2004 concernant les

services d'intérêt économique général ont été reprises par le nouveau projet de réforme des traités du Conseil européen de juin 2007.

Depuis 2000, notamment avec l'actualisation de sa Communication sur les services d'intérêt général et les publications des Livres vert (2003) et blanc (2004), la Commission européenne a cherché à avoir une approche plus transversale des services d'intérêt général au sein de l'Union. Il n'est plus seulement question d'une approche sectorielle mais l'objectif est d'avoir une approche globale sur l'avenir des services d'intérêt général. Dans ce sens, certains proposent qu'un commissaire européen soit spécifiquement en charge des Services d'intérêt général. Par ailleurs, sur les compensations d'obligations de service public, avec la Directive-cadre sur les services dans le Marché intérieur ou les débats autour de la Directive-cadre sur les services d'intérêt général, il est indéniable que l'Union européenne prend des initiatives sur l'ensemble des SIG. Et c'est bien là que se cristallisent les débats entre les Etats membres de l'Union. En effet, quelles répartitions des compétences entre eux et le niveau européen ? Dans quelle mesure un Etat est-il libre de mener la politique qu'il souhaite en telle ou telle matière et dans quelle mesure l'Union européenne a-t-elle un droit de regard ? C'est l'éternel débat de la construction européenne et il n'est pas en passe de prendre fin.

Rappelons ici comment les décisions communautaires sont prises, en particulier en ce qui concerne la libéralisation des services publics. Depuis les années 1990 et la mise en place de la co-décision entre le Conseil de l'Union européenne (Conseil des Ministres) et le Parlement européen, elles suivent toutes le même parcours formel avant d'être adoptées, même si l'article 86-3 du traité CE permet à la Commission d'adopter seule certains règlements ou directives. Au départ, la Commission européenne propose des mesures législatives, par exemple des directives, qui définissent notamment un rythme et un degré de libéralisation du secteur. Cette proposition est alors transmise au Parlement européen qui donne un avis accompagné d'éventuels amendements. Le Conseil peut alors adopter l'acte, avec les amendements du Parlement européen. S'il n'est pas d'accord, le processus de « navette » commence entre le Parlement et le Conseil à partir d'une « position commune » arrêtée par ce dernier. Par tâtonnement et éventuellement avec la création d'un comité de conciliation comprenant des membres des deux parties, la décision doit être adoptée conjointement par le Parlement et le Conseil. Ainsi, les décisions prises par la procédure de co-décision, et notamment celles liées, plus ou moins directement, aux services publics, sont le fruit de négociations permanentes entre les différents acteurs. La Commission européenne propose, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne décident. Toutefois, notons ici que la Commission est considérée par certains comme une institution technocratique (ses orientations s'appuyant sur des données techniques, insuffisamment contre-balançées par des considérations politiques générales) qui est, de plus, à la fois juge et partie (elle peut proposer une mesure et en évaluer elle-même les conséquences). Son mode de fonctionnement est vivement critiqué. Quoiqu'il en soit, les décisions prises au plan communautaire par le Parlement et le Conseil de l'Union européenne s'appliquent finalement aux niveaux nationaux et les « lois » européennes sont alors supérieures aux lois nationales.

Ces précisions sont importantes car elles permettent de dissiper des idées erronées, consistant par exemple à attribuer exclusivement à « l'Europe » -à la Commission européenne en particulier- des décisions relevant de processus plus complexes. Dans la même optique, il est nécessaire de préciser que, en ce qui concerne la propriété des entreprises assurant des missions de service public, le droit communautaire est neutre quant au statut, public ou privé, des entreprises<sup>5</sup>. Théoriquement, les Etats membres sont donc libres d'opter pour l'un ou l'autre statut. Bien sûr, les politiques de libéralisation décidées au plan européen induisent indirectement -et cela peut coïncider avec les orientations souhaitées au niveau national- des logiques de privatisation. Mais l'Europe n'oblige pas, législativement, à privatiser des entreprises publiques.

\*

Aujourd'hui, l'échelon communautaire est bien un échelon primordial de réflexion et d'action en matière de services publics. Les services d'intérêt économique général dans chacun des Etats membres ont évolué avec les politiques communautaires sectorielles. L'ensemble des services publics dans les Etats membres est concerné par l'évolution des débats transversaux sur les services d'intérêt général en Europe. L'Union européenne est devenue le cadre de définition des règles d'organisation de ces services et, même si des marges d'adaptation peuvent exister, les orientations prises au plan européen impactent fortement les législations des Etats membres.

<sup>5</sup> Article 295 du Traité CE : « Le présent traité ne préjuge en rien le régime de la propriété dans les Etats membres »

Or, depuis son origine, l'Europe a toujours mis en avant la dimension économique du processus de construction communautaire, au détriment de la dimension sociale. En matière de services publics, il existe ainsi un décalage évident entre les objectifs de réalisation d'un marché intérieur, en particulier la libéralisation des services, et la recherche de l'intérêt général et de ses modes de garantie. C'est donc au plan européen que les choses se jouent pour ce rééquilibrage, afin que les intérêts des habitants de l'Union européenne l'emportent sur les considérations purement économiques. Que l'Europe soit fondée en premier lieu sur le respect des droits fondamentaux et un accès aux services essentiels. Dans ce sens, même si le fonctionnement communautaire est insatisfaisant à bien des égards, il ouvre toutefois quelques portes pour agir. Des consultations sont organisées, dans des domaines où les débats sont vifs, aussi bien pour les organisations que pour les citoyens<sup>6</sup>. La portée et la prise en compte de ces consultations sont difficiles à évaluer mais elles ont le mérite d'exister. Les lobbies européens, en particulier les représentations des grandes entreprises, n'ont pas attendu d'y être invitées pour tenter de peser sur les débats...

---

<sup>6</sup> L'AITEC et le CELSIG avaient notamment répondu à la consultation suite à la publication par la Commission européenne du Livre vert sur les Services d'intérêt général de 2003. Pour consulter les réponses :

6. [http://ec.europa.eu/services\\_general\\_interest/comments/partner\\_en.htm](http://ec.europa.eu/services_general_interest/comments/partner_en.htm)

AITEC, septembre 2007



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