

Eau, électricité et gaz, logement, transport urbain, service postal: Approche européenne

AITEC – septembre 2007

Derrière une pluralité de pratiques et de modes d'organisation possibles, les services publics constituent dans le même temps un socle commun entre les différents pays de l'Union. A partir d'une approche sectorielle, l'Europe a "transversalisé" sa démarche et aborde donc les services publics / "services d'intérêt général" de plus en plus globalement.

En outre, deux autres questions majeures se posent aujourd'hui au plan européen. Tout d'abord, compte tenu du contexte actuel lié aux services publics (Directive-cadre, approfondissement des libéralisations, etc.), de nécessaires mesures d'évaluation et de régulation, adéquates et efficaces, sont réclamées par de nombreux acteurs.

Evaluation des conséquences des libéralisations déjà menées avant d'aller plus loin et évaluation des services publics eux-mêmes. Régulation devenue nécessaire avec l'introduction de la concurrence si on ne veut pas laisser le marché seul maître des lieux.

De nombreux Etats membres se sont déjà dotés d'entités indépendantes de régulation sectorielle mais la question se pose aussi quant à la mise en place d'une régulation au plan européen. D'autre part, une question importante est celle de l'articulation entre construction européenne et respect du principe de subsidiarité. En effet, par exemple, alors que la responsabilité de la gestion des services de l'eau est essentiellement assurée par des autorités locales et régionales dans les différents Etats membres, la législation relative à l'environnement a notamment donné à l'Union compétence en termes d'harmonisation des normes de qualité de l'eau. Ainsi, même pour des services gérés à l'échelle locale, l'Union européenne peut avoir, indirectement, des compétences en la matière. Comment, dans un contexte d'approfondissement de la construction européenne et d'élargissement, le principe de subsidiarité et les spécificités locales peuvent-elles être respectées ?

Ce document fait état des évolutions et de l'organisation communautaire de cinq secteurs:

- I. Eau
- II. Electricité et gaz
- III. Logement
- IV. Transport urbain
- V. Service postal

I. L'eau : un bien vital au cœur d'enjeux économiques et environnementaux

D'une préoccupation commune à une gestion européenne?

Alors que le Traité de Rome de 1957 ne traitait pas des questions environnementales, le sommet de Paris en octobre 1972 a initié la lutte contre la pollution au plan communautaire. Son approche s'est tout d'abord concentrée sur la protection des eaux utilisées par l'Homme : directives européennes sur la qualité des eaux destinées à la production d'eau potable, sur la qualité des eaux de baignade, sur les risques de pollution des eaux souterraines par des substances dangereuses, etc. La protection de l'environnement est juridiquement introduite dans les traités avec l'Acte unique européen de 1986. Plus tard, le Traité de Maastricht pose pour objectif de « parvenir à un développement équilibré et durable ».

Bien que l'Union n'ait pas de prérogatives directes en matière de modes de gestion du secteur de l'eau, elle prend, depuis une trentaine d'années, des mesures relatives à la protection de l'environnement et à la santé publique. Des directives européennes sont venues établir des normes de qualité de l'eau et de prévention de la pollution, par exemple les directives relatives aux eaux résiduaires urbaines ou à la réduction de la pollution par les nitrates d'origine agricole. C'est donc par le biais de l'environnement, puis de la santé publique, que se concrétise une politique communautaire relative au secteur de l'eau (le site Internet de l'Union dédié à l'eau fait d'ailleurs partie de la rubrique « environnement »).

Le 23 octobre 2000, une Directive-cadre dans le domaine de l'eau¹ a été adoptée par le Conseil et le Parlement européen. Toujours dans l'objectif de réduire la pollution et de favoriser l'utilisation durable de l'eau, l'Union européenne organise ainsi la gestion des eaux de surface, souterraines, de transition (estuaires) et côtières. La Directive impose aux Etats membres qu'ils prennent des mesures en terme d'identification et d'analyse des eaux dans leurs bassins respectifs. Elle demande aux Etats membres d'adopter, sous certains délais, des mesures de gestion, de protection et de tarification de l'eau. Après le recensement des bassins versants (portions de territoire dont toutes les eaux alimentent un même point, un cours d'eau ou un lac par exemple), les Etats membres sont invités à adopter un système de gestion intégrée des ressources en eau, c'est-à-dire qui prenne en compte l'ensemble des activités, naturelles et humaines, au sein du bassin versant. C'est dans ce cadre que se feront des bilans de l'impact des activités humaines sur les eaux et une analyse économique de leur utilisation. L'objectif principal de la directive est d'arriver à un « bon état » des eaux de surface et souterraines dans les quinze années suivant son entrée en vigueur, soit en 2015.

Comme le souligne un considérant de la Directive-cadre, « l'approvisionnement en eau constitue un service d'intérêt général tel que défini dans la communication de la Commission intitulée "Les services d'intérêt général en Europe" ». Pourtant, la distinction entre services économiques et non économiques étant de plus en plus floue et compte tenu des définitions actuelles, le secteur de l'eau et de l'assainissement relève de la catégorie des SIEG. Le premier considérant de cette directive affirme que « l'eau n'est pas un bien marchand comme les autres mais un patrimoine qu'il faut protéger, défendre et traiter comme tel ». Paradoxalement, cette même directive fixe notamment l'objectif de recouvrement de l'ensemble des coûts par les divers usagers du service (article 9 sur la tarification).

La Charte européenne des ressources en eau, adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe en 2001, a reconnu le « droit à disposer d'une quantité d'eau suffisante pour satisfaire [les] besoins essentiels » de chaque personne. Et bien d'autres initiatives, institutionnelles (ONU en particulier) ou de la société civile (Forum mondial alternatif de l'eau par exemple) vont dans ce sens. Malgré la notion de patrimoine commun ou de bien public essentiel, malgré la rareté de la ressource et son aspect vital, un véritable droit européen à l'eau n'est pas encore garanti - pas plus qu'au niveau mondial.

Contrairement à d'autres secteurs –comme les communications, les transports, l'énergie, le service postal- l'Union européenne n'a pas mené, jusqu'à présent, de politique de libéralisation des services de distribution d'eau. Ceci peut notamment s'expliquer par la spécificité locale du service, la responsabilité des autorités locales en la matière dans la plupart des pays européens (sauf la Grande-Bretagne) et le fait qu'il y ait peu de transport sur longue distance de l'eau et donc pas d'enjeux en

¹ Disponible à l'adresse : http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2000/l_327/l_32720001222fr00010072.pdf. Voir aussi la page du site Internet Europa dédiée à la Directive : <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/l28002b.htm>

terme d'interconnexion entre les réseaux. Pourtant, tout en restant prudentes, certaines déclarations ces dernières années tendent à montrer que la Commission souhaite évaluer les situations juridiques et administratives relatives à la gestion de l'eau dans les pays de l'Union, notamment les aspects concurrentiels. Les résultats d'une évaluation sur le secteur de l'eau, annoncée par la Commission européenne dans le Livre blanc sur les services d'intérêt général de 2004, ont pris beaucoup de retard dans leur publication, sans doute du fait des multiples débats et enjeux autour de ce bien spécifique. Beaucoup de parties prenantes sont attachées au respect du principe de subsidiarité et les grands groupes multinationaux ne réclament pas, contrairement à d'autres secteurs, une libéralisation généralisée, préférant agir au cas par cas. De plus, les vertus de la concurrence pour cette ressource particulière font douter plus d'un acteur et la prise en compte d'aspects purement économiques et financiers est dénoncée par la plupart d'entre eux. Toutefois, il existe un profond paradoxe : l'eau est une ressource vitale et rare mais, en même temps, elle est source de profits faramineux pour certains. Bien que l'Union européenne n'ait pas entamé de processus de libéralisation du secteur de l'eau, une évolution de sa politique en la matière ne doit pas être écartée.

II. Les services de l'électricité et du gaz : au-delà des enjeux économiques et stratégiques, quelles politiques en matière d'environnement ?

De la libéralisation des marchés à la prise en compte des enjeux environnementaux : l'émergence d'une véritable politique énergétique européenne ?

Historiquement, la politique énergétique n'était pas une compétence communautaire, bien que la première forme d'organisation communautaire, la CECA (Communauté européenne pour le charbon et l'acier) lancée en 1950, se rapportait aux ressources énergétiques. En effet, après la seconde guerre mondiale, les six Etats fondateurs ont décidé, dans des objectifs de maintien de la paix et de reconstruction des villes, d'instaurer un marché commun pour les marchandises de l'acier et du charbon. Les droits de douane et les éventuelles aides nationales au secteur ont été supprimés. Une partie de la souveraineté des Etats membres a été déléguée à une entité commune indépendante et un marché unique a été instauré pour ces deux marchandises : les prémices du fonctionnement de l'Union européenne actuelle.

C'est à partir de l'Acte unique de 1986 que l'Europe a commencé à jouer un rôle de plus en plus important en ce qui concerne les secteurs du gaz et de l'électricité, dans l'optique de réaliser un « marché intérieur » et de promouvoir les énergies renouvelables notamment. Mais sans qu'existe une véritable politique énergétique européenne commune.

Les secteurs de l'énergie et du gaz sont considérés, au plan communautaire, comme des services d'intérêt économique général (cf. infra). La réalisation d'un marché intérieur de ces services et leur ouverture à la concurrence ont été les principaux objectifs poursuivis au plan communautaire depuis vingt ans. L'ouverture devrait être totale et pour tous les consommateurs en 2007 : au 1^{er} juillet 2004, le marché a été totalement ouvert à la concurrence pour les professionnels, la date du 1^{er} juillet 2007 est fixée pour le marché des clients domestiques. En plus des initiatives législatives portant sur la consommation, l'efficacité, les infrastructures énergétiques ou encore les énergies renouvelables², les textes communautaires ont fait de la libéralisation du marché le cœur de la politique énergétique européenne. Notons que le Traité de la Communauté de l'énergie, adopté en 2006³, compte parmi ses

² Pour un bilan législatif des mesures récentes en matière énergétique, voir le [Bilan du Livre vert sur l'énergie](#) proposé par la Commission fin 2004.

³ Le Traité instituant la Communauté de l'énergie a été adopté en date du 20 juillet 2006 : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2006/l_198/l_19820060720fr00180037.pdf. La Résolution du Parlement du 18 mai

membres, outre l'Union européenne, neuf autres pays d'Europe du sud-est : Roumanie, Bulgarie -qui ont depuis rejoint l'Union-, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Macédoine, Monténégro, Serbie, Albanie et Kosovo. Dans ce cadre, ces pays vont mettre en œuvre l'ouverture totale des marchés du gaz et de l'électricité, en 2008 pour les professionnels et en 2015 pour les particuliers, ainsi que d'autres dispositions communautaires en matière de concurrence et d'environnement. Derrière l'objectif affiché d'améliorer le fonctionnement des marchés de l'énergie et de contribuer à la stabilité dans la région des Balkans, d'autres enjeux sont présents en matière de sécurité d'approvisionnement de l'Union et d'accès aux ressources gazières, ainsi qu'en termes économiques.

Les thèses néo-libérales connaissent, à partir des années 1980, un essor important et vont contribuer, notamment pour l'électricité, à introduire la concurrence dans tous les pans possibles du secteur (en amont et en aval des réseaux de transport). Emergent alors des questions, notamment d'ordre économique, sur la définition et la reconnaissance de ce qu'est un monopole naturel. La Commission européenne, à la fin des années 1980, constate des disparités importantes en terme d'organisation des secteurs électriques dans les douze Etats membres d'alors : régimes d'actionnariat divers, régulation hétérogène à divers niveaux territoriaux, niveaux de prix différents, etc. Guidée par une logique de libéralisation, la Commission, après une première directive en 1990 relative au transit de l'électricité sur les grands réseaux⁴, souhaite voir consacrer le principe de l'accès des tiers au réseau avec un projet de directive en 1992. Celui-ci visait à introduire la concurrence dans un secteur réservé et monopolistique en demandant au propriétaire du réseau d'autoriser son accès aux tiers, en échange d'une rémunération juste. Une mobilisation sociale très forte, ainsi que les réticences des électriciens dits continentaux⁵, ont abouti au rejet de ce projet. Après d'âpres débats entre les différentes institutions européennes et entre les Etats membres, c'est en 1996 qu'un compromis est trouvé, notamment entre Allemands et Français. Au départ, ces derniers n'étaient pas d'accord, les premiers souhaitant une ouverture du marché globalement large et rapide, les seconds voulant la freiner et la maîtriser.

Dès 1996 pour l'électricité et 1998 pour le gaz, les marchés ont donc été graduellement libéralisés. Les directives européennes adoptées alors induisent d'importants changements dans les modes d'organisation nationaux, en définissant des « règles communes pour le marché intérieur de l'électricité [et du gaz] », bien que les compétences restent partagées. Ces premières directives obligent les Etats à définir les missions de service public en matière d'électricité et de gaz et les moyens mis en œuvre pour les accomplir (respect des principes de transparence et de proportionnalité notamment). En outre, la Directive électricité implique la dissociation comptable, par laquelle toute entreprise intégrée sur deux des trois activités de fourniture d'électricité (production, transport et distribution) est dans l'obligation de présenter chaque année des comptes séparés pour chacune de ses activités, même s'il n'y a pas de séparation juridique. Cette innovation marque les prémices des modifications en profondeur que connaîtra le secteur de l'électricité dans les dix années suivant cette première directive. Enfin, notons que ces directives ont été adoptées dans un contexte de forte mobilisation des acteurs sociaux les critiquant vivement. Dans ce cadre, une première action de dimension européenne commune aux électriciens de divers Etats membres a eu lieu au début de l'année 1999.

Un premier Livre vert, *Vers une stratégie européenne de sécurité d'approvisionnement énergétique*⁶, a été publié par la Commission le 29 novembre 2000. Il met en avant la dépendance énergétique de l'Union et donne des projections sur son évolution, préconise une action sur le niveau de la demande, en particulier par les économies d'énergie. De plus, il exprime la nécessité de prendre des mesures par rapport au changement climatique afin de respecter les engagements du protocole de Kyoto, qui fixent des limites quantitatives aux émissions de gaz à effet de serre⁷. Le Livre vert note par ailleurs que les échanges intracommunautaires d'électricité sont faibles (pour le gaz, le franchissement de « frontières » est beaucoup plus courant) et qu'il existe des problèmes en terme d'interconnexion des réseaux. L'ouverture totale des marchés est toujours présentée comme l'objectif ultime du fonctionnement du secteur.

2006 est téléchargeable à l'adresse : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2006-0225+0+DOC+PDF+V0//FR> et la Décision du Conseil du 29 mai 2006 sur : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2006/l_198/l_19820060720fr00150017.pdf

⁴ En particulier à la demande de la France qui veut pouvoir exporter sans entraves ses kilowatt-heures.

⁵ En opposition aux groupes électriques britanniques, privatisés par le gouvernement Thatcher.

⁶ Téléchargeable à l'adresse : http://europa.eu.int/comm/energy_transport/fr/lpi_lv_fr1.html

⁷ Le protocole de Kyoto est téléchargeable à l'adresse : <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpfrench.pdf>

Dès 2000, les seuils minimaux d'ouverture des marchés prévus par les directives de 1996 et 1998 ont été largement dépassés par la plupart des Etats membres. Deux nouvelles directives européennes pour chacun des secteurs sont venues, en juin 2003, abroger les anciennes et renforcer cette tendance⁸. Elles ont notamment prévu l'ouverture du marché aux consommateurs professionnels à partir de juillet 2004 et pour les ménages à partir de juillet 2007. Cela a contribué à la remise en cause des organisations nationales de ces secteurs, par exemple en matière de monopoles d'entreprises publiques. Les premières directives distinguaient déjà plusieurs fonctions, jusque là assumées par un seul et unique opérateur national dans une majorité de pays : la production et le transport (lignes haute tension et gazoducs haute pression), la distribution (lignes basse tension et réseaux locaux de gazoducs) et la fourniture. La politique communautaire vise à introduire une concurrence en matière de production et de fourniture d'électricité, les fonctions de transport et de distribution jouissant, comme nous l'avons vu, d'un monopole naturel. Ainsi, l'objectif d'ouverture totale du marché en 2007 induit que les infrastructures soient indépendantes des sociétés d'approvisionnement, qui utiliseront toutes le même réseau. Selon Eurostat, l'office de statistiques des Communautés européennes, en 2005, la libéralisation des marchés était déjà complète, dans les textes, dans 10 des 25 Etats membres pour le gaz et dans 9 pays pour l'électricité (dont certains déjà depuis plusieurs années, par exemple l'Allemagne, la Suède et le Royaume-Uni)⁹.

D'un point de vue économique, notons que les objectifs de libéralisation des marchés promus par les politiques de l'Union européenne se sont accompagnés de la constitution d'oligopoles¹⁰. Des fusions et acquisitions se sont succédées, les opérateurs se sont internationalisés et une intégration horizontale des activités a eu lieu (des groupes se sont dédiés à la fois aux services de l'électricité et du gaz, ainsi qu'à d'autres services de réseau, comme l'eau par exemple). Ainsi, de grands opérateurs se partagent aujourd'hui le marché européen, y compris des opérateurs trans-sectoriels : EDF (français, par ailleurs seule multinationale présente sur l'ensemble des continents au plan mondial selon le *Public Services Yearbook de 2005/6*), RWE et EON (allemands), Suez-Electrabel (franco-belge), mais aussi Enel (italien), Endesa (espagnol), Vanttenfall (suédois). Des alliances ont lieu entre les diverses firmes européennes aboutissant à un système économique et stratégique concentré.

En parallèle de cette libéralisation, notons que les Etats membres ont eu la possibilité d'édicter des missions et des obligations de service public. Celle-ci a été reconnue dans les directives de 1996 et 1998, puis étendue dans celles de 2003 pour les deux secteurs (article 3), par exemple en matière de sécurité, de qualité, de prix et de protection de l'environnement. Cette disposition permet, sous des conditions précises de transparence, de non discrimination et de notification à la Commission notamment, de mettre en oeuvre des compensations financières des Etats pour assurer des missions dont la réalisation ne peut se faire dans le seul cadre du marché (utilisation de l'article 86-2 du Traité CE). Cette possibilité est offerte pour les deux secteurs, les entreprises de gaz naturel bénéficiant en outre d'une possibilité de « refus d'accès » au réseau (article 21), notamment si cela va à l'encontre de la réalisation de leurs obligations de service public (alors que pour l'électricité, la seule raison pour laquelle un gestionnaire d'un réseau peut refuser l'accès est le fait de ne pas disposer de la capacité nécessaire).

En outre, la directive de 2003 reconnaît le service universel pour l'électricité mais pas pour le gaz, qui n'est pas desservi partout. Il correspond au droit à être approvisionné en électricité d'une qualité définie à un prix raisonnable, pour tous les clients résidentiels et éventuellement les petites entreprises.

Fin 2005, la Commission a rappelé à l'ordre un certain nombre d'Etats membres, jugeant insuffisante l'application des dispositions des directives de 2003 sur l'ouverture des marchés électriques et gaziers. Cela a même conduit la Commission à engager des procédures devant la Cour de Justice.

⁸ [Directive 2003/54/CE](#) du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et [Directive 2003/55/CE](#) du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel.

⁹ Une ouverture totale énoncée juridiquement n'implique pas forcément qu'il y ait une concurrence réelle, le marché pouvant rester dominé par un ou quelques opérateurs (situations monopolistiques ou oligopolistiques).

¹⁰ Voir à ce sujet le *Public Services Yearbook 2005/6* par PSIRU-TNI : <http://www.tni.org/books/yearb05corporations.pdf>

En mars 2006, la Commission a publié un nouveau Livre vert, *Une stratégie européenne pour une énergie sûre, compétitive et durable*¹¹, afin de consulter les citoyens et parties prenantes autour de la question énergétique. Ce Livre vert fait coexister deux démarches : d'un côté, il souligne la nécessité de politiques publiques volontaristes en matière d'investissements dans le secteur, d'une sécurité d'approvisionnement par le principe de solidarité entre Etats membres, d'un bouquet énergétique diversifié ainsi que la nécessité de parler d'une seule voix européenne sur la scène internationale. De l'autre, il demande de nouvelles mesures en vue de l'achèvement du marché intérieur (notamment un plan d'interconnexion européen, un régulateur européen, la séparation des réseaux et des activités concurrentielles). L'achèvement du marché intérieur est considéré par la Commission comme un objectif permettant protection des consommateurs et sécurité d'approvisionnement alors qu'aucune véritable évaluation indépendante de l'impact des libéralisations, notamment au plan social, n'a été réalisée. De ce point de vue, il est important de noter que les derniers chiffres rendus disponibles par Eurostat montrent que les prix de l'électricité ont augmenté dans presque tous les Etats membres de l'Union entre juillet 2004 et juillet 2005¹². Ceci est d'autant plus marquant que cette augmentation a eu lieu dans 21 des 25 Etats membres pour les consommateurs domestiques alors que 19 pays ont connu une stagnation ou une hausse des prix pour les consommateurs industriels. De même, l'étude de NUS Consulting publiée au printemps 2006¹³ montre que tous les pays européens ont connu une hausse importante des prix de l'électricité entre avril 2005 et avril 2006. Seule l'Allemagne ne connaît pas une hausse à deux chiffres (7,5%), les autres pays se situant entre une hausse de 14% (pour la Belgique) et 48% (sur le marché dérégulé français, les prix du marché régulé stagnant). Ainsi, les conséquences de l'approfondissement de la libéralisation des marchés électriques semblent correspondre à une hausse des prix, plutôt qu'à la baisse escomptée et vantée.

Dans un contexte de crise suite à la panne électrique géante du 4 novembre 2006 qui a touché dix millions de personnes dans six pays de l'Union¹⁴, la Commission a publié, le 10 janvier 2007, une Communication intitulée *Une politique de l'énergie pour l'Europe*¹⁵. Celle-ci propose notamment le renforcement de la séparation des activités (par exemple la propriété des réseaux et la production d'électricité), la mise en place de normes pour la sécurité des réseaux, une meilleure coordination des gestionnaires de réseaux de transport d'électricité, une augmentation des investissements pour moderniser les réseaux, la promotion des économies d'énergie et des énergies renouvelables, en particulier dans l'objectif de lutte contre le changement climatique.

¹¹ Téléchargeable à l'adresse :

http://europa.eu.int/comm/energy/green-paper-energy/doc/2006_03_08_gp_document_fr.pdf

¹² Par ailleurs, les comparaisons de prix de l'électricité d'un pays à l'autre sont délicates compte tenu de l'existence de diverses taxes selon les pays (TVA, taxes spécifiquement liées à la consommation d'énergie, etc.). Lorsque des comparaisons de prix seront faites à partir de données européennes officielles, les prix toutes taxes comprises seront considérés dans la mesure où ils correspondent aux prix effectivement payés par les consommateurs finaux.

¹³ Disponible en ligne à l'adresse : <http://www.lesechos.fr/info/medias/200076861.pdf>

¹⁴ Cf. rapport de l'UCTE (Union pour la coordination du transport d'électricité) sur cette panne : <http://www.ucte.org/pdf/Publications/2007/Final-Report-20070130.pdf>, qui serait due, selon l'ERGEG (groupement des régulateurs européens de l'électricité et du gaz, www.ergeg.org), à un manque de coordination entre les gestionnaires de réseaux.

¹⁵ Téléchargeable à l'adresse : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2007/com2007_0001fr01.pdf

III. Le logement : un service social et un besoin de première nécessité au cœur de logiques économiques

Politique communautaire : d'une influence indirecte sur le logement dans les Etats membres à une politique européenne du logement ?

Le logement en tant que tel n'est pas une compétence de l'Union européenne, qui n'a pas de pouvoir législatif dans le domaine des politiques du logement social. Le principe de subsidiarité s'applique et ces politiques sont de la responsabilité des autorités nationales ou infra-nationales. Alors, pourquoi inclure le logement dans un rapport traitant notamment des politiques communautaires en matière de services d'intérêt général ? Tout simplement parce que les initiatives législatives de l'Union européenne dans d'autres domaines, par exemple en matière d'énergie, de transports, de politique sociale, de concurrence, de marché intérieur ou d'aides d'Etat, peuvent avoir un impact, directement ou non, sur les conditions de logement dans les Etats membres.

Avant de voir concrètement en quoi les politiques communautaires peuvent avoir un impact sur les politiques nationales du logement social, il est important de donner quelques indications historiques sur l'évolution du secteur en Europe. Du début du XX^{ème} siècle jusqu'à la seconde guerre mondiale, celle-ci est liée aux processus d'industrialisation et d'urbanisation. Les forces du marché régissent le secteur, l'intervention publique n'étant à ce moment que ponctuelle et marginale. Après la seconde guerre mondiale, les pays d'Europe centrale et orientale vont connaître une évolution différente de celle des pays d'Europe de l'Ouest.

Pour la plupart de ces derniers, le rôle des gouvernements augmente significativement en matière de logement autour des années 1950. Il s'agit au départ d'une approche quantitative : jusque dans les années 1960 à 1975 selon les pays, face aux difficultés socio-économiques et politiques d'après-guerre, il est nécessaire de reconstruire avec l'aide des pouvoirs publics. C'est la période du logement social de masse de façon à pallier la crise du logement que connaissent de nombreux pays. Puis, dans les années 1970, se met en place une approche qualitative du logement. Par la suite, le contexte économique change, ainsi que le rôle de l'Etat dans la fourniture de logement. Dans la plupart des pays, ces évolutions aboutissent dans les années 1980 à une réduction des dépenses publiques en matière de logement et à une ouverture du secteur à la concurrence. Cette tendance se confirme dans les années 1990 et 2000 : les investissements publics sont réduits et les aides accordées par les Etats sont spécifiquement dirigées vers les personnes en situations socio-économiques les plus difficiles. Pourtant, de façon générale et dans tous les pays, le poids des loyers représente une part toujours plus importante du revenu des ménages. De plus, il est de plus en plus difficile de trouver un logement décent à un prix abordable. Les situations d'extrême précarité –personnes sans domicile, exclusion, ségrégation- participent au débat sur le droit au logement. Et pourtant, le logement social connaît actuellement une réduction importante des budgets qui lui sont alloués ainsi qu'une financiarisation pouvant éventuellement, dans certains pays, conduire à un processus de privatisation.

Pour les pays d'Europe centrale et orientale, l'évolution du secteur du logement après 1945 a été très différente. Le logement était un droit social directement garanti par les gouvernements dans le contexte d'économies centralisées et planifiées. La production, la construction, l'octroi d'allocations et la consommation de logement étaient sous contrôle direct de l'Etat. Le logement constituait un bien abordable pour les ménages. Après 1989, avec le processus de transition économique qu'ont connu ces pays, la politique du logement s'est orientée vers l'économie de marché. L'intervention publique, notamment financière, a été restreinte et s'est accompagné d'une privatisation progressive de l'industrie et des services de logement. Ces changements ont été réalisés sans nécessairement que les cadres légaux et institutionnels s'adaptent. Les problèmes d'accès à un logement de qualité à un prix raisonnable sont aujourd'hui partagés par une partie toujours plus conséquente de la population de ces pays.

De manière générale, pour les pays de l'Union européenne, les politiques traditionnelles du logement qui s'intéressaient au bien logement en tant qu'infrastructure ont été dépassées. Elles se concentrent maintenant sur les conditions de son usage, la mise en œuvre d'un droit au logement et les politiques territoriales qui y sont liées. Le droit fondamental qu'est le droit au logement est reconnu par la plupart des Etats membres, soit par leur Constitution, soit par des réglementations responsabilisant les autorités locales ou régionales sur sa mise en œuvre. La nécessité de l'intervention publique dans le

secteur a été reconnue, en même temps que s'est réalisée, dans la plupart des Etats membres, une décentralisation des politiques du logement vers les entités locales ou régionales. Le partage des compétences entre les différents échelons diffère selon les pays, leur culture et leurs pratiques¹⁶. Un système mixte apparaît donc dans le domaine du logement social : les acteurs publics (Etat central ou fédéral et collectivités locales) côtoient des opérateurs privés et des acteurs associatifs, à qui ont été déléguées des missions de service public.

Au plan européen, certains textes ou initiatives revêtent une importance particulière en matière de reconnaissance ou d'approfondissement du droit au logement. Dans un arrêt de 1986¹⁷, la Cour européenne des droits de l'Homme mentionne notamment que « *les sociétés modernes considèrent le logement comme un besoin primordial dont on ne saurait entièrement abandonner la satisfaction aux forces du marché* ». En 1996, la révision de la Charte sociale européenne¹⁸ élaborée au sein du Conseil de l'Europe en 1961 fait état du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale et, en particulier, affirme le droit de toute personne au logement, avec notamment des mesures visant l'accessibilité des logements pour les personnes à faibles ressources ou la lutte contre le sans-abrisme. Sur le plan communautaire, dès le milieu des années 1980, plusieurs résolutions du Parlement européen ont procédé à un état des lieux sur l'exclusion, rappelé le Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels stipulant notamment le droit à un logement adéquat et suffisant, ou souligné l'importance d'une inscription législative du droit à habiter. En 1999, le Comité des Régions, dans son Avis sur la questions des sans-abri et du logement¹⁹, incite les autres institutions européennes à envisager le principe du droit au logement à l'échelle de l'Union européenne, considérant qu'il est la condition *sine qua non* d'une intégration sociale et professionnelle. Le Traité CE, dans son article 136, se réfère aux droits sociaux fondamentaux de la Charte sociale européenne de 1961. Cette dernière ayant été révisée en 1996, le Traité ouvre indirectement des possibilités en terme de reconnaissance du droit au logement. Enfin, la Charte des Droits fondamentaux de 2000²⁰ reconnaît le droit à une aide au logement au titre de la lutte contre l'exclusion.

Plus récemment, en juillet 2005, le Parlement européen a voté l'éligibilité de la rénovation des logements à vocation sociale aux fonds structurels de l'Union²¹ et a lancé un débat sur l'application d'un taux de TVA différencié pour ce type de dépenses. Il a invité les Etats membres à mieux prendre en compte les problématiques urbaines, à renforcer les priorités en matière de développement urbain, et notamment de logement, aux niveaux régional et national. En avril 2006, l'Intergroupe « Urban-Logement » du Parlement européen, a élaboré un projet de Charte européenne du logement²². Celle-ci invite l'Union européenne à agir face aux difficultés croissantes des habitants en matière de logement en créant un cadre favorable et incitatif aux politiques des Etats membres en la matière. Le logement y est reconnu comme un bien de première nécessité, un droit social fondamental, facteur clé d'inclusion sociale. Il est explicitement corrélé à la politique de cohésion de l'Union, qu'elle soit économique, sociale ou territoriale. Le partenariat public-privé est encouragé dans le cadre

¹⁶ A titre illustratif, la Belgique avait effectué une décentralisation totale des décisions relatives au logement vers les régions mais le gouvernement fédéral a dernièrement indiqué son intention de devenir plus actif en la matière. L'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne ou l'Italie recherchent un partage des compétences entre niveau central ou fédéral et les régions. D'autres pays confèrent la compétence exclusive à l'Etat central.

¹⁷ Arrêt James et autres c. Royaume-Uni du 21 février 1986. Consulter l'arrêt à l'adresse Internet : <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=699941&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=1132746FF1FE2A468ACBCD1763D4D8149>

¹⁸ Charte sociale européenne disponible à l'adresse : http://www.coe.int/t/ff/droits_de_l%27homme/cse/

¹⁹ Avis du Comité des régions disponible à l'adresse : http://coropinions.cor.eu.int/CORopinionDocument.aspx?identifiant=cdl\commission4\dossiers\com4-018\cdr376-1998_fin_ac.doc&language=FR

²⁰ Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne disponible à l'adresse : http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fr.pdf

²¹ Les fonds structurels sont un instrument financier de l'Union européenne visant à promouvoir la cohésion économique, sociale et territoriale par la résorption des écarts de développement entre les différentes régions de l'Union. Plus d'informations sur le portail Europa : <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/l60014.htm>. Le règlement du 5 juillet 2006 relatif au Fonds européen de développement régional (FEDER) pour la période 2007-2013 rend éligibles les dépenses de logement pour les Etats ayant rejoint l'Union à partir de 2004, sous certaines conditions, voir l'article 7 à l'adresse :

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0001:01:FR:HTML>

²² Téléchargeable à l'adresse : http://www.urban-logement.eu/bibliographie/2006/Charte_Logement_FR_04_04_06.doc.

Voir aussi le site Internet de l'intergroupe Urban-Logement : www.urban-logement.eu

d'investissements pour la construction ou la rénovation de logements. Afin notamment d'évaluer les conséquences des politiques communautaires en matière de logement, la Charte propose la création d'un Observatoire européen du logement. Un rapport d'initiative du Parlement européen sur la politique du logement et la politique régionale a été voté en mai 2007²³. Il rappelle que le droit à un logement adéquat et de qualité, à un prix raisonnable est un « important droit fondamental ». Il affirme l'importance des politiques du logement pour la cohésion de l'Union et invite celle-ci à adopter une Déclaration européenne sur le logement, à partir de la Charte de l'intergroupe évoquée plus haut. Outre une étude sur le coût et la demande de logement, le rapport demande à la Commission de se pencher sur « la répartition des compétences et des responsabilités entre les niveaux national, régional et local, [afin] d'identifier les possibles champs d'action de l'Union européenne [...] afin d'assurer une véritable valeur ajoutée des mesures communautaires par rapport aux actions nationales, régionales et locales, en tenant compte de la mission d'intérêt général des États membres en matière de logement adéquat, de bonne qualité et à prix abordable »

D'autre part, les services sociaux d'intérêt général, et en particulier le logement social, ont été vivement concernés par les débats sur la Directive sur les services dans le marché intérieur²⁴. Après un long processus, la proposition modifiée de Directive adoptée en décembre 2006 exclut le logement social de son champ d'application. Ainsi, le caractère spécifique du service du logement et de ses missions est implicitement reconnu. Cependant, la conception des services sociaux reste globalement restrictive : la Commission a préféré lister les activités pour lesquelles la Directive ne s'applique pas, notamment les « *services sociaux relatifs au logement social [...]* », plutôt que de retenir la formulation visant à exclure les services sociaux « tels que » tel ou tel service, plus ouverte et qui aurait permis d'exclure davantage de services du champ d'application de la directive.

La Communication de la Commission européenne sur les services sociaux d'intérêt général du 26 avril 2006, exposée en première partie de ce rapport, inclut notamment le service du logement social. Elle s'inscrit dans les suites du Livre Blanc sur les services d'intérêt général et des débats qui ont accompagné la Directive sur les services dans le marché intérieur. Elle note que les services sociaux d'intérêt général jouent un rôle particulier en terme de cohésion sociale et en faveur de l'inclusion dans la société et garantissent l'accomplissement de droits fondamentaux. Notamment, le logement social « *[qui] procure un logement aux personnes défavorisées ou aux groupes sociaux moins avantagés* ». La Communication rappelle que, malgré leurs spécificités, notamment en terme de solidarité, de proximité, d'objectif de non lucrativité et de bénévolat, les services sociaux ne sont pas, dans le droit communautaire, une catégorie juridique distincte au sein des services d'intérêt général. Le fait que le logement social ait été exclu du champ de la Directive Services n'écarte pas le risque que lui soient appliquées les dispositions générales du Traité CE en matière de liberté d'établissement ou de prestation de services, ce qui conduirait à la remise en cause de sa spécificité de fonctionnement.

Des débats ont lieu au plan européen sur la façon de qualifier le logement : s'agit-il d'un Service social d'intérêt général (SSIG), d'un Service d'intérêt économique général (SIEG) compte tenu de son caractère économique, ou encore d'un Service social d'intérêt économique général (SSIEG) ? Quoi qu'il en soit, des missions de service public peuvent être confiées à des entreprises de logement social ou à des associations. Les autorités publiques ne sont pas soumises à l'obligation de notifier au plan communautaire leurs aides au logement social. La compatibilité des aides accordées à des organismes de logements sociaux avec les règles de concurrence est admise lorsqu'un acte de mandatement existe et qu'il n'y a pas surcompensation de coûts liés aux obligations de service public. Le caractère d'intérêt général des missions de logement social (et donc la possible application de l'article 86-2 du Traité CE qui dispose la primauté de l'accomplissement de telles missions sur le respect des règles de concurrence du Traité) est pour l'instant communément reconnu au plan européen. Il en est de même pour la compétence des États membres -quel que soit l'échelon territorial- à définir des obligations de service public et les critères du logement social, bien que la question de la subsidiarité soit au cœur du débat²⁵.

²³ Disponible à l'adresse :

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?Type=TA&Reference=P6-TA-2007-0183&language=FR>

²⁴ Un traitement synthétique des débats autour de la Directive sur les services dans le marché intérieur est réalisé en première partie de ce document. Voir aussi sur cette question le rapport annuel 2006 de l'Union sociale pour l'habitat intitulé « Logement social : quel encadrement communautaire après l'exclusion de la directive services ? », disponible à l'adresse : <http://www.union-hlm.org/europe>

²⁵ A titre d'illustration, la DG Concurrence de la Commission européenne avait conditionné la reconnaissance de la compatibilité du système néerlandais d'aide en matière de logement social aux règles communautaires à la vente

Enfin, notons que, dans plusieurs pays européens, des débats ont cours sur la notion de « droit au logement opposable ». Au-delà des reconnaissances législatives et réglementaires, il s'agit de donner à la collectivité, non pas seulement une obligation de moyens pour faciliter l'accès à des logements de qualité, mais aussi une obligation de résultat. Cela a été récemment le cas en Ecosse. La mise en place d'un droit au logement opposable, revendication de justiciabilité portée notamment par de nombreuses associations dans divers pays, permettrait aux citoyens d'avoir recours à un tribunal pour attaquer l'autorité responsable de la non fourniture d'un logement décent et stable.

IV. Les transports urbains accessibles : un passeport vers d'autres droits, des enjeux environnementaux, économiques, sociaux et territoriaux

Politique communautaire : au-delà de la diffusion de bonnes pratiques, un traitement européen des transports urbains est-il possible ?

Comme nous l'avons évoqué plus haut, le Traité de Rome de 1957 traitait des « services d'intérêt économique général » dans son article 86. Mais, dans son article 73, il faisait aussi directement référence au « service public » dans le cadre du titre V sur les transports. Cet article permettait de rendre compatibles des aides correspondant à « certaines servitudes inhérentes à la notion de service public », qui seront par la suite appelées les « obligations de service public ». Celles-ci, et leur possible compensation, sont reconnues en matière de transport depuis la création de l'Europe.

Avant d'entrer plus particulièrement dans le sujet des transports urbains collectifs, il est important de faire quelques remarques générales sur la politique européenne en matière de transports publics de voyageurs (chemin de fer, route, voie navigable)²⁶. Comme nous l'avons dit, il s'agit, dès le Traité de Rome, d'une compétence communautaire. La réalisation d'un marché intérieur des transports, libre et concurrentiel, est un objectif qui s'approfondit avec l'Acte unique européen de 1986. Dans le même temps, des obligations de service public (OSP) sont reconnues pour ces services et elles entrent dans le cadre d'un règlement de 1969. La Commission européenne, jugeant ce dernier inadéquat aux évolutions qu'a connues le marché et complexe dans sa façon de déterminer les possibilités de compensation des obligations de service public, a fait une proposition de nouveau règlement en 2000. Celle-ci a été fortement contestée en première lecture au Parlement européen comme dans la plupart des Etats membres de l'UE. L'un des principaux points d'achoppement était le non respect du principe de libre administration des collectivités territoriales puisqu'elle imposait une obligation de mise en concurrence par appels d'offres et conduisait à la disparition progressive des régies. Arrivé au Conseil en 2002, le projet de règlement OSP est resté sans suites jusqu'en 2005. En juillet 2005, la Commission a fait une nouvelle proposition qui, vise, entre autres, une clarification des conditions de mise en place des obligations de service public, oblige à une contractualisation des rapports entre autorité compétente et opérateur (signature de contrats limités dans le temps) et établit le principe du

d'une partie du parc de logements sociaux, arguant d'une surcapacité structurelle de logements sociaux. La Commission s'appuyait notamment sur une définition restrictive du logement social, alors que les Pays-Bas en ont une acception large. Dans ce pays, plus du tiers du parc de logements correspond à du logement social (la moyenne de l'Union européenne est de 17%).

²⁶ Pour un traitement approfondi et chronologique de ce thème, on se référera aux bulletins d'informations Nouvelles-News-Europe publiés par le CELSIG (www.celsig.org, notamment les n°s 62, 67, 80, 89, 99, 169 et 180 disponibles en ligne) ainsi qu'à la présentation de la Commission européenne au colloque « Faut-il une doctrine des services publics en Europe ? », organisé par l'association « Penser public » en juin 2006 (www.penserpublic.org).

libre choix. Ce dernier permet aux collectivités territoriales de choisir d'attribuer le contrat à un tiers par une procédure d'appel d'offres, de fournir elles-mêmes les services de transport ou de les faire fournir par un opérateur interne. Pour cette dernière possibilité, deux conditions sont nécessaires : un contrôle de l'opérateur interne et une spécialisation de ses activités sur le territoire géographique de l'autorité dont il dépend. En juin 2006, après des mois de discussions avec les Etats membres, le Conseil parvient à un accord politique. Des disparités importantes existaient notamment sur la notion d'autorité locale compétente pour laquelle les Allemands ou les Irlandais ont une conception spécifique. Ainsi, la position du Conseil a assoupli les dispositions de la dernière proposition de la Commission, en ce qui concerne la notion de contrôle de l'opérateur interne et le principe de cantonnement géographique. La durée des contrats est allongée. La libre administration des autorités territoriales pour, sous des conditions précises, passer ou non par une procédure d'appel d'offre est confirmée, en même temps que la nécessité de passer contrat avec l'opérateur. En mai 2007, le Parlement européen a adopté le rapport Meiyer sur le projet de règlement relatif aux obligations de service public de transport. A quelques amendements près, en particulier celui sur la simplification de la définition de l'opérateur interne et celui sur l'élévation des seuils en deçà desquels une entreprise peut bénéficier d'un contrat de service public sans procédure d'appels d'offre, le compromis atteint au Conseil de l'Union européenne en juin 2006 a été repris.

L'Union européenne a des compétences en ce qui concerne les transports routiers, ferroviaires, aériens, maritimes, fluviaux et elle peut, dans le cadre de la politique de transport européenne, prendre des initiatives relatives aux transports locaux.

Les transports urbains présentent la particularité d'être fournis par un très large panel d'opérateurs sur des territoires relativement réduits. Il existe une importante différenciation selon les besoins et les exigences de chaque territoire local considéré. Cela va dans le sens de l'affirmation du principe de subsidiarité en matière de transports urbains et d'une forte décentralisation des responsabilités dans la plupart des pays européens. Pour ces raisons, une intervention normative et régulatrice globale, tant aux plans européen que national, est plus délicate que dans d'autres secteurs, voire non souhaitable. Comme nous l'avons évoqué, l'Union européenne prend toutefois des initiatives spécifiques, par exemple en ce qui concerne les critères de non-discrimination et d'accessibilité au service. Dans la mesure où les transports urbains facilitent la cohésion sociale et territoriale, l'Union peut jouer un rôle d'évaluation et de soutien –notamment financier- aux autorités locales qui développent des services adaptés.

Avant d'aborder la dimension communautaire des services de transports urbains, examinons les tendances générales de l'organisation de ces services dans les pays européens et leurs évolutions²⁷. Alors que la plupart des pays a connu, à la fin des années 1990, une augmentation de l'offre de transports urbains, notamment dans l'objectif de combattre la pollution et les difficultés de circulation dans les villes, certains Etats membres ont réduit les aides accordées aux autorités locales, menaçant de fait les systèmes de transports urbains (c'est le cas de la plupart des pays étudiés dans le présent rapport, à l'exception de la Suède et de l'Allemagne). Toutefois, dans les années 2000, des exemples montrent que certaines autorités publiques soutiennent le développement des transports locaux –extension de lignes de métro ou création de lignes de tramway. La demande, quant à elle, est globalement en progression, à quelques exceptions près.

En ce qui concerne la prise en charge des missions de service public, les années 1990 ont été celles de la progression des procédures de mise en concurrence par appels d'offre, notamment en Italie, au Royaume-Uni et en Allemagne. La tension pour une réduction des coûts s'est renforcée dans le même temps ; les charges ont été transférées vers les usagers. Cela s'est traduit par une augmentation du niveau des prix des services de transport local, au-delà des taux d'inflation, en particulier au Royaume-Uni et en Hongrie²⁸. Ce constat interroge, notamment sur les conséquences de telles

²⁷ Les considérations relatives aux différents pays européens peuvent toutefois difficilement être comparées compte tenu de l'importante fragmentation du secteur, de sa complexité et de la spécificité propre à chaque ville concernée. Par exemple, selon l'Eurobaromètre n°58 de 2002 concernant l'opinion des consommateurs sur les services d'intérêt général, il semble que certaines restrictions à l'usage des transports urbains subsistent dans de nombreux pays européens, notamment en ce qui concerne les personnes âgées, les personnes ayant des revenus modestes ou les habitants de zones rurales. Pourtant, les appréciations générales en terme d'accessibilité du service de transports locaux semblent plutôt positives si l'on en croit cette étude, malgré quelques exceptions. En ce qui concerne la qualité du service et le niveau des prix, ils sont appréciés très diversement d'un pays à l'autre. Il paraît donc important de noter que les comparaisons en terme de satisfaction sur le service rendu, de niveau des prix, d'accessibilité doivent être manipulées avec précaution compte tenu de la subjectivité de la perception du service dans chaque pays, qui ne correspond pas nécessairement à des réalités.

²⁸ Dans les économies en transition, les aides allouées aux transports publics locaux ont brusquement chuté, ce qui a été compensé par une hausse des prix assumée par les usagers.

augmentations sur les personnes les plus défavorisées. Des incitations sont mises en place dans certains pays pour réduire le coût du service ou en favoriser l'usage (déductions fiscales en Allemagne, taxe sur la circulation automobile à Londres ou Stockholm, etc.). De plus, il existe, selon les pays, des aides financières individuelles ou des conditions spécifiques de voyage pour certaines catégories de personnes (par exemple familles nombreuses, personnes âgées, etc.). Notons que certaines catégories ne bénéficient parfois d'aucun traitement spécial alors que leur situation économique le nécessiterait (par exemple les chômeurs ou les personnes à faibles revenus dans certains pays).

Les transports locaux, qui favorisent les interconnexions avec les zones périphériques et isolées, jouent un rôle primordial dans le développement des territoires. Le caractère raisonnable des prix des transports et des temps de trajet est décisif dans la lutte contre les discriminations. Face à cela, de plus en plus de villes procèdent à une gestion intercommunale des services de transports locaux et travaillent au développement de transports intégrés (l'infrastructure et les véhicules sont gérés par la même entité). De même, des efforts sont menés pour favoriser l'intermodalité –permettant de faciliter l'utilisation successive de différents moyens de transport- et la possibilité, à un coût raisonnable ou gratuitement, de laisser son véhicule individuel en parking au niveau des points d'accès aux transports collectifs. Enfin, de nouvelles modalités de transport local sont expérimentées de façon à répondre aux besoins de trajets plus flexibles, à la demande, pour permettre par exemple un déplacement plus rapide lors d'embouteillages. Certains pays développent ainsi des services de « porte à porte » pour les personnes âgées ou à mobilité réduite ou bien incitent financièrement au co-voiturage (Allemagne, Italie).

L'accès aux transports urbains pose également des questions d'ordre matériel. Au plan communautaire, une *Directive concernant des dispositions applicables aux véhicules de transport des passagers*²⁹ a visé la sécurité des passagers tout en traitant la question d'un droit européen à l'accès aux moyens de transport pour les personnes à mobilité réduite. Cela s'est par exemple concrétisé par l'équipement de nouveaux autobus avec un plancher surbaissé, des rampes ou encore des annonces sonores informatives pour les aveugles et les mal-voyants. Alors que la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni ont anticipé –dans une certaine mesure- les dispositions de la Directive, les situations restent encore contrastées d'un pays à l'autre de l'Union, notamment en Italie et en Hongrie où les retards semblent plus importants.

Dans un Livre blanc intitulé *La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix*³⁰ paru en 2001, la Commission européenne affirme que, « faute d'une approche intégrée entre les politiques d'urbanisme et les politiques de transport, la voiture particulière règne quasiment sans partage ». Ainsi, face à l'augmentation du trafic et de la congestion en milieu urbain, le Livre blanc plaide en faveur d'une limitation de la place de la voiture dans nos sociétés et encourage fortement l'utilisation d'une énergie diversifiée dans les transports en commun, par, notamment, la promotion des carburants de substitution -les bio-carburants. L'action communautaire se concrétisait essentiellement jusque là par la diffusion de bonnes pratiques visant à rendre plus attractives les solutions alternatives de transport, que ce soit au niveau des infrastructures (métro, tram, pistes cyclables, couloirs prioritaires pour les bus) qu'en terme de qualité de service (informations des voyageurs, desserte, etc.). Les compétences en matière de transports urbains se situant aux échelons nationaux, régionaux et locaux, la Commission européenne n'a pas encore pris de mesures réglementaires les concernant directement mais elle invite à multiplier les expériences menées par certaines villes européennes. De façon plus volontariste, la Commission a prévu, dans sa Communication de 2006 sur l'examen à mi-parcours du Livre blanc sur les transports de 2001³¹, la publication d'un Livre vert sur les transports urbains à l'automne 2007. Son objectif est d'identifier les éventuels obstacles à la mise en œuvre de transports urbains de qualité et efficaces et éventuellement de rechercher des solutions avec l'ensemble des parties concernées. Il traite de tous

²⁹ Directive 2001/85/CE concernant des dispositions particulières applicables aux véhicules destinés au transport des passagers et comportant, outre le siège du conducteur, plus de huit places assises, et modifiant les directives 70/156/CEE et 97/27/CE. Disponible à l'adresse :

http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=FR&numdoc=32001L0085&model=guichett

³⁰ http://ec.europa.eu/transport/white_paper/documents/doc/lb_texte_complet_fr.pdf, partie sur la rationalisation du transport urbain, page 90.

³¹ Communication *Pour une Europe en mouvement – Mobilité durable pour notre continent* : http://ec.europa.eu/transport/transport_policy_review/doc/com_2006_0314_transport_policy_review_fr.pdf

les modes de transport (la marche, la bicyclette, les motocycles et les véhicules à moteur) et couvre le fret urbain et le transport de passagers. Le Livre vert devrait permettre de « *déterminer la valeur ajoutée potentielle d'une intervention européenne à une action de portée locale* ». Des consultations sur le Livre vert sont prévues jusqu'à l'été 2008 pour une adoption du plan d'action à l'automne de cette même année.

En plus de ces dispositions, l'Union soutient financièrement des initiatives en matière de transports urbains. Par exemple, l'initiative CIVITAS³² (City vitality sustainability) bénéficie de financements européens afin de promouvoir la réalisation de projets innovants pour des transports urbains durables, propres et efficaces. Financée dans le cadre des Programmes cadres de recherche européens, elle touche plus d'une trentaine de villes « laboratoires » et aide la mise en place de mesures politiques et technologiques allant dans ce sens.

V. Le service postal, un enjeu clé en terme de cohésion économique, sociale et territoriale

Politique postale communautaire : une libéralisation graduelle accompagnée d'objectifs d'amélioration de la qualité

Dès la fin des années 1980, au plan européen, la volonté de réaliser une « Europe postale » a été affichée. L'objectif recherché, comme dans les autres services de réseaux, est d'achever le marché intérieur par une politique de libéralisation, progressive mais importante, du secteur postal.

En 1992, un *Livre vert sur le développement du marché unique des services postaux*³³ est publié par la Commission européenne. Les propositions qui y sont faites visent la réalisation du marché intérieur par une ouverture graduelle du secteur à la concurrence et l'amélioration de la qualité du service en termes de délais d'acheminement du courrier et de niveaux des prix. La notion de service postal universel émerge déjà et le Parlement européen adopte une résolution en sa faveur. En 1993, la Commission publie une Communication sur les lignes directrices pour le développement du marché unique des services postaux après avoir consulté différentes parties prenantes. Le Conseil répond en 1994 par une Résolution³⁴ donnant mandat à la Commission de faire des propositions en matière de développement du marché unique, de service universel et de domaine de secteur réservé³⁵.

La Commission publie en 1995 une première proposition de directive du Parlement européen et du Conseil qui concerne les règles communes pour le développement des services postaux communautaires et l'amélioration de la qualité de service. Celle-ci doit être adoptée par la procédure de codécision. Elle déclenche discussions et débats, les parlementaires européens n'étant pas tous d'accord sur le degré et la vitesse de libéralisation du secteur. Après de nombreux amendements et une procédure de conciliation entre le Parlement et le Conseil, la première Directive postale est adoptée à la fin de l'année 1997³⁶. Celle-ci prévoit notamment la fourniture d'un service postal universel

³² Site internet : <http://www.civitas-initiative.org/main.phtml?lan=fr>

³³ Livre vert sur le développement du marché unique des services postaux (COM/91/476). Non disponible en ligne mais possibilité de le commander au registre de la Commission européenne : http://ec.europa.eu/comm/secretariat_general/regdoc/registre.cfm?CL=fr

³⁴ Résolution du Conseil du 7 février 1994 sur le développement des services postaux communautaires : [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31994Y0216\(02\):FR:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31994Y0216(02):FR:HTML)

³⁵ Le secteur réservé correspond à la possibilité de mettre en place, sur une partie d'un secteur, un monopole.

³⁶ Directive 97/67/CE : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/consleg/1997/L/01997L0067-20020705-fr.pdf>

au sein de la Communauté européenne, fixe les critères de secteur réservé pour les fournisseurs d'un tel service, vise à l'harmonisation des services postaux des pays de l'Union et oblige à la création d'entités nationales de régulation indépendantes des opérateurs du service³⁷.

Le service universel doit donc être garanti dans chaque Etat membre. Il est défini comme l'offre de services postaux à une qualité définie et à des prix abordables pour les usagers. Il prévoit la levée et la distribution, en tout point du territoire, des envois postaux jusqu'à 2 kg et des colis jusqu'à 10 kg au moins cinq jours par semaine. D'autre part, des objectifs quantitatifs d'amélioration des délais d'acheminement du trafic intra-communautaire sont fixés par la première Directive postale : 85% du courrier doit être délivré en J+3 et 97% en J+5. La directive permet aux Etats de maintenir un secteur réservé pour les envois de moins de 350 grammes qui finance la prestation du service universel. Mais une libéralisation par étapes successives, en fonction du poids ou des tarifs des produits envoyés, est planifiée même si des dérogations sont possibles pour certains envois spéciaux.

En 1998, une Communication³⁸ de la Commission relative à l'application des règles de la concurrence au secteur postal, notamment sur l'évaluation de certaines mesures d'Etat relatives aux services postaux, est publiée. Elle vise à approfondir l'harmonisation des services postaux et fait suite à une consultation publique sur les publications antérieures.

Comme prévue par la Directive de 1997, une première réduction du champ du secteur réservé intervient en 1999. Suite à une proposition de 2000 de la Commission européenne, et après la procédure de codécision, une nouvelle Directive publiée en 2002³⁹ vient amender celle de 1997. Elle poursuit les objectifs de libéralisation par la réduction graduelle des limites de poids et de tarif permettant de mettre en place un secteur réservé. De nouvelles réductions du secteur réservé ont eu lieu en 2003 (le secteur réservé est alors abaissé aux envois de moins de 100 grammes) puis en 2006 (envois de moins de 50 grammes).

La Directive postale de 2002 avait prévu que, dans son rapport de 2006 sur l'application de la Directive⁴⁰, la Commission européenne statue sur la pertinence de l'échéance de 2009 pour l'ouverture totale du marché et envisage d'autres étapes si besoin. Compte tenu de ces échéances, la Commission a lancé une consultation publique sur les services postaux fin 2005. Environ 2000 réponses ont été reçues ; elles traitent des questions de service universel, de secteur réservé, de qualité du service, de protection des consommateurs, d'accessibilité du service, etc. Une synthèse des réponses, disponible en ligne⁴¹, a été effectuée par la Commission. En octobre 2006, la Commission européenne a formulé une proposition de Directive qui confirmerait l'ouverture totale des marchés postaux de l'Union pour 2009⁴². Ainsi, « à partir du 1^{er} janvier 2009, les Etats membres ne [pourraient] accorder ou maintenir en vigueur des droits spéciaux ou exclusifs pour l'établissement et/ou la fourniture de services postaux ». Mais les obligations des Etats membres en matière de prestation du service universel seraient maintenues, notamment celle d'une distribution et d'une levée du courrier cinq jours par semaine au moins. Toutefois, la prestation du service universel ne pourrait plus être financée par le biais du secteur réservé, puisque le marché serait totalement ouvert. Les Etats membres devraient alors trouver d'autres solutions, telles que les marchés publics, les fonds de compensation, le partage des coûts ou le système « play or pay »⁴³. Notons ici qu'un cabinet d'études⁴⁴ a été retenu par un groupe d'opérateurs postaux pour évaluer la faisabilité des méthodes de financement du service universel alternatives à celle du secteur réservé. Il en ressort notamment que ces méthodes ne seront pas nécessairement efficaces pour le secteur postal, compte tenu de ses spécificités par rapport à d'autres services de réseaux. D'autre part, si ces méthodes sont mises en

³⁷ Les Etats membres doivent désigner des autorités réglementaires nationales qui soient juridiquement distinctes et fonctionnellement indépendantes des opérateurs postaux. La France, la Belgique, l'Espagne, la Grèce et l'Italie n'ont pas assuré, initialement, une telle indépendance selon la Commission européenne et ont dû corriger le tir.

³⁸ Communication 98/C39/02 : http://europa.eu/eur-lex/pri/fr/oj/dat/1998/c_039/c_03919980206fr00020018.pdf

³⁹ Directive 2002/39/CE : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002L0039:FR:HTML>

⁴⁰ La directive de 2002 oblige la Commission à présenter un rapport au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la Directive postale tous les deux ans. Un premier rapport a été publié fin 2002 (<COM/2002/0632>), un second en mars 2005 (<COM/2005/0102>).

⁴¹ Consultation publique sur les services postaux : http://ec.europa.eu/internal_market/post/consultations_fr.htm

⁴² Proposition de Directive COM(2006) 594 final :

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0594:FIN:FR:HTML>

⁴³ Principe « participer ou payer » selon lequel les concurrents ont deux possibilités : fournir le même volume et la même qualité de service que le fournisseur du service universel ou bien contribuer financièrement à sa réalisation. Ce principe est par exemple appliqué en Finlande, pays très vaste et inégalement peuplé, avec le paiement par les concurrents de taxes en fonction de la densité de population du périmètre desservi.

⁴⁴ Cabinet Oxera, rapport de synthèse disponible à l'adresse : <http://www.oxera.com/main.aspx?id=5759>

place, l'étude conclut que leur efficacité devra être évaluée empiriquement, avec des réponses différentes selon les pays.

Conformément à la procédure de co-décision, la proposition de Directive de la Commission européenne a été soumise au Parlement européen et au Conseil et communiquée au Comité économique et social européen et au Comité des Régions pour avis. En avril 2007, un projet de rapport du Parlement européen a été déposé devant la commission transports. En réponse à la question du financement du service universel une fois le marché totalement ouvert, ce projet propose tout simplement... de limiter le champ d'application du service universel postal. Ainsi, la définition du service universel n'est pas acquise dans le temps et elle pourra être remise en cause, notamment si ce rapport est adopté (vote en session plénière intervenant en 2007). Le Comité économique et social européen a, dans son avis sur la proposition de la Commission, estimé que « les éléments fournis [...] ne permettent pas de garantir avec la sécurité indispensable le financement durable du service universel dans chacun des Etats membres ». Et il propose de reporter l'échéance à 2012, à la condition que des propositions de financement crédibles soient trouvées avec l'ensemble des parties prenantes. En juin 2007, le Comité des Régions a rendu son avis, demandant également à la Commission de décaler à 2012 l'ouverture totale du marché postal. Il estime que le projet actuel sous-évalue la complexité du financement du service universel en l'absence d'un secteur réservé. Le service universel doit pourtant être sauvegardé compte tenu de son rôle clé en matière de cohésion territoriale et sociale. Le Conseil européen des 21 et 22 juin 2007 a invité les différentes parties prenantes à achever rapidement les discussions au sujet de la directive relative à l'achèvement du marché intérieur des services postaux, en mentionnant qu'elle « devra garantir le financement d'un service universel efficace et de haute qualité ».

Globalement, sur la proposition de la Commission de libéraliser totalement les services postaux, deux groupes de pays se dégagent. L'Allemagne, la Finlande, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni y sont favorables. La Belgique, Chypre, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Italie, la Hongrie, le Luxembourg et la Pologne sont moins tranchés et demandent des garanties par rapport au financement du service universel postal.

L'objectif de suppression des distorsions à la concurrence en matière de services postaux a conduit la Commission à lancer des procédures d'infraction en matière d'application de la TVA en avril 2006. Trois des pays étudiés dans le présent ouvrage sont concernés. Si les façons d'appliquer la TVA en Allemagne et au Royaume-Uni entraveraient la concurrence, la Suède quant à elle n'appliquerait pas l'exonération prévue dans la législation communautaire en matière de services postaux⁴⁵.

⁴⁵ Pour plus de précisions, voir le site de la Commission :

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/484&format=HTML&aged=0&language=fr&guiLanguage=fr>

AITEC, Septembre 2007



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