

Pierre Bauby
Françoise Castex

Europe :
une nouvelle chance
pour le **service
public!**

Europe : une nouvelle chance pour le service public !

Pierre Bauby
Françoise Castex

SOMMAIRE

Introduction	5
Notre patrimoine	13
Quelle(s) définition(s) ?	14
Les grands services publics nationaux	20
Les services publics locaux délégués au privé	29
Une offensive de déstructuration	37
Rénover le service public pour le refonder	41
Le service public est la réponse aux besoins des individus et de la société : il faut en organiser l'expression	42
Une stratégie de refondation	46
La démocratie !	52
La législation communautaire : de la négation politique à l'interprétation des juges	57
L'absence de définition commune positive ouvre la voie aux libéralisations sectorielles	60
La solidarité vs la rentabilité	64
Bolkestein, la grande accélération	70
L'épreuve de la transposition	80
Une nouvelle donne pour une clarification	85
Le traité de Lisbonne et la « nouvelle donne » juridique	85
La création de l'intergroupe « Services publics »	93
L'Europe dans la crise économique et sociale	96

Pierre Bauby, enseignant et chercheur en sciences politiques, anime des réseaux européens sur les services publics. Il est l'auteur de plusieurs ouvrages (www.actionpublique.eu).

Françoise Castex, députée européenne depuis juin 2004, est présidente de l'intergroupe « Services publics » au Parlement européen depuis décembre 2009 (www.francoisecastex.org).

INTRODUCTION

L'Europe serait-elle une chance pour les services publics ? C'est la forme affirmative que nous avons choisie comme titre à cet essai. Cela peut paraître une provocation ou une ironie de mauvais goût tant l'Union européenne est responsable, pour beaucoup de nos concitoyens, de la dégradation de la qualité des services publics.

Pour les défenseurs des services publics, usagers et salariés, l'Union européenne est perçue comme le fossoyeur des services publics. Garante de « la concurrence libre et non faussée » chère à l'idéologie libérale et attachée à l'ouverture systématique à la concurrence, l'Union euro-

péenne est celle qui dérèglemente, libéralise et privatise. Cheval de Troie du libéralisme, elle serait venue pervertir notre conception idéale du service public républicain en y instillant logique marchande et objectifs de rentabilité.

Certes, la France a plutôt mieux résisté que l'Angleterre de Margaret Thatcher, faible consolation au regard des effets politiques générés par la libéralisation des services de réseau. En effet, cette perception de la responsabilité de l'Union européenne dans la dégradation de la qualité des services publics n'est pas étrangère au désamour grandissant des citoyens vis-à-vis d'un projet européen dans lequel la notion même de service public n'aurait pas de place.

La réalité est plus complexe. Depuis vingt-cinq ans, l'Union européenne est traversée par des forces contradictoires. D'un côté des tendances lourdes à la marchandisation des services publics, de l'autre l'ambition réelle d'inventer un nouveau modèle de développement économique, social et écologique.

Les services publics (quel que soit le nom qu'on leur donne dans les Etats membres) sont une réalité européenne tangible. Ils représentent plus de 26 % du PIB de l'Union européenne des 27 et emploient plus de 64 millions de personnes. Les services publics ne sont pas seulement des employeurs de premier plan mais aussi des acheteurs de produits et de services qui investissent chaque année plus de 150 milliards d'euros.

Malgré les attaques, les restrictions budgétaires dont les services publics sont l'objet, la vie des citoyens européens est en grande partie déterminée par les politiques publiques chargées d'assurer l'entretien d'infrastructures vitales telles que les hôpitaux ou les routes et de fournir des services sociaux essentiels tels que la santé, le logement et l'éducation. Les services publics restent un pilier du modèle social européen tel que la gauche européenne le définit : une association fondamentale entre une économie moderne prospère et des initiatives publiques pleinement développées.

Pourquoi dès lors un tel décalage entre certains discours politiques et la réalité vécue par les citoyens européens ? C'est ce décalage que nous allons tenter d'éclairer en levant le voile sur les débats européens et le processus de décisions tels que perçus du point de vue du Parlement européen.

Cependant, il est important de souligner que ce décalage trouve aussi son origine au niveau national.

Depuis vingt-cinq ans, la politique européenne des services publics a fait l'objet d'une double instrumentalisation par les responsables politiques des Etats membres. D'une part, ils rejettent sur l'Europe la responsabilité de tout ce qui est ou risque d'être impopulaire, oubliant de dire qu'ils ont participé à la décision. D'autre part, ils utilisent le prétexte de directives communautaires pour faire passer, par l'Europe, des réformes nationales non assumées. Il n'est pas rare que les Etats aillent, dans les transpositions de directives européennes, au-delà de ce qui est demandé.

Le dernier exemple en date, en France, concerne la mise en œuvre de la directive postale. Si l'Union européenne, notamment au Conseil, a été largement majoritaire pour imposer l'ouverture à la concurrence des services postaux du courrier, rien dans la directive adoptée n'impose la privatisation ni même le changement de statut de l'opérateur public historique. Si La Poste, en France, est devenue une société anonyme et a préparé l'ouverture du capital, il s'agit d'une décision nationale dont l'objectif n'est pas tant de protéger les missions de service public que d'être performant sur le marché postal européen pour entrer dans le jeu de la concurrence dans les autres Etats membres.

De même, l'idéologie européenne de la concurrence ne s'est-elle pas trouvée opportune pour arriver à maîtriser les grandes entreprises nationales de réseaux héritées de la Libération, ces « Etats dans l'Etat » qu'étaient devenues des entreprises publiques comme EDF ou la SNCF... ?

Il n'est pas inutile de rappeler, aussi, que l'on regarde toujours les politiques européennes du point de vue

particulier de notre histoire et de notre culture politiques nationales. Elles sont parfois tellement enjolivées et survalorisées que nous en perdons la moindre capacité critique et développons un patriotisme politique très subjectif. S'il serait vain de le condamner, il est utile d'en être conscient. Nous vous proposons donc de commencer par un bref retour critique sur l'histoire du service public en France.

Nous pensons opportun, en ouvrant la réflexion sur les services publics en Europe, d'aborder aussi la question de la nécessaire refondation qu'il faudrait entreprendre au niveau national et communautaire pour que le développement des services publics réponde aussi aux aspirations démocratiques actuelles.

En France comme en Europe, notre conviction est que la politique n'est jamais finie.

Les cadres institutionnels bougent, le contexte économique et social bouge, les rapports de forces politiques bougent. Depuis une dizaine d'années, les défenseurs du

service public, notamment en France, ont campé sur une position défensive, accusés que nous étions par la déferlante libérale.

La crise est passée par là qui a fait la preuve de l'échec du libéralisme débridé et a redonné à beaucoup de nos concitoyens et aux forces de gauche le goût de la régulation publique.

Au sein des institutions européennes, le Parlement commence à s'affirmer comme un acteur politique majeur et attire vers lui les mobilisations syndicales et citoyennes qui ont compris qu'elles peuvent y trouver les leviers des mises en débats et peut-être des solutions politiques avant d'être législatives.

L'Union européenne doit faire la preuve qu'elle a tiré les leçons de ses erreurs passées et qu'elle est capable de proposer un modèle social pour assurer son avenir. Peut-elle, à ce titre, être une nouvelle chance pour les services publics ?

NOTRE PATRIMOINE

Le service public relève d'une construction historique et sociétale. Outre les prémices liés à l'Etat d'Ancien Régime (les infrastructures – routes et canaux –, les services régaliens – justice, sécurité extérieure et intérieure), il est le fruit de trois grandes périodes historiques :

- la Révolution française et les droits de l'Homme, fondateurs en particulier du principe d'égalité ;
- la montée du mouvement socialiste au XIX^{ème} puis dans la première partie du XX^{ème} siècle, qui débouche à la fois sur une série de solidarités sociale, territoriale et intergénérationnelle, avec aussi bien le développement de services de proximité que la nationalisation de la SNCF en 1936 ;
- la Résistance et la Libération, qui se concrétiseront par la création de grandes entreprises publiques en charge des grands services publics nationaux (transports, énergie, communications).

Quelle(s) définition(s) ?

Le service public a dès lors en France trois grands modes de définition :

- une origine juridique : dès la fin du XIX^{ème} et au début du XX^{ème} siècle, la jurisprudence du Conseil d'Etat forge les trois grands principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité qui devront s'appliquer à chacune des activités relevant du service public ;
- des fondements économiques : le service public remédie aux défaillances du marché – existence de biens publics, de monopoles naturels, de fortes externalités, prise en compte du long terme, investissements lourds, etc. ;
- une référence politique : le service public relie efficacité économique et sociale. Il comporte une dimension de « *contrat social* », de « *pacte social* », de « *modèle de société* ». C'est une composante essentielle de la « *solidarité* », de la « *cohésion économique, sociale et territoriale* » et du « *lien social* ». En France, il se confond largement avec les principes républicains de bien commun (au

niveau européen, on dira « intérêt général »), d'égalité, de solidarité.

Cette conception politique du service public est le fruit d'une large alliance forgée pendant la Résistance par la convergence de cinq démarches développées dans les années 1930. Outre les approches juridique et technico-économique déjà évoquées, convergent l'approche des élus locaux, militants pour l'obligation de desserte ou la péréquation tarifaire ; celle des personnels et des organisations syndicales revendiquant, du fait des missions qui leur étaient confiées, un statut « de droits et obligations » et la garantie de l'emploi ; et celle des usagers voulant disposer de services de qualité, disponibles pour tous et contrôlés par leurs représentants dans des associations d'usagers.

A chaque niveau d'action publique – l'Etat, les communes, les collectivités territoriales et aujourd'hui l'Union européenne –, le service public repose sur un trépied d'objectifs qui interagissent :

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

Sur ces bases, s'est développée une « *idéologie de service public* » : l'Etat est érigé en tuteur de la collectivité et en protecteur de chacun. Il bénéficie d'un triple présupposé favorable de bienveillance, d'omniscience et d'infaillibilité. L'Etat est fonctionnel, il est légitime par l'action concrète qu'il mène au service du bien commun. La gestion publique est considérée comme supérieure à l'action privée dans la mesure où elle est entièrement tournée vers la satisfaction des besoins collectifs, où elle est mue

par l'altruisme et le désintéressement, où elle est capable d'anticipation et d'investissements à long terme, au lieu d'avoir la recherche du profit à court terme pour finalité. En même temps, la gestion publique est conçue comme la plus efficace socialement. Egalement accessibles, fonctionnant au meilleur coût possible, les services publics sont les mieux capables de garantir les intérêts des administrés tout en œuvrant pour la réduction des inégalités sociales. Le développement des services publics apparaît aussi comme la conséquence de l'aspiration des individus et des groupes à plus de sécurité et de protection.

Cette idéologie servira de puissant moteur à l'expansion étatique. Le chemin vers plus de liberté, d'égalité et de justice passe par l'Etat et suppose le renforcement des services publics. Dès lors, la logique de service public se présente comme antinomique à celle du libéralisme traditionnel, les services publics étant conçus comme remèdes aux défaillances du marché. Dans le même temps, l'initiative privée et sa capacité d'investissement ne sont jamais complètement écartées et, tout en se

méfiant de la logique du marché, le service public fonctionne souvent en complémentarité avec ce dernier.

Il existe, en France comme dans nombre d'autres pays européens, deux grandes conceptions des « services publics » (ou « services d'intérêt général » selon la terminologie communautaire). D'une part, la conception fonctionnelle, qui met l'accent sur les objectifs, finalités, missions de service public ; d'autre part, la conception organique, qui assimile le service public à l'entité publique qui en a la charge. La première laisse entière la question du statut, public, mixte ou privé, de l'opérateur alors que la seconde conduit à faire sortir du champ du service public les secteurs privés ou ayant fait l'objet de privatisations de l'opérateur historique.

La conception fonctionnelle est la seule à être commune aux différents Etats européens. C'est elle qui a été retenue dès le traité de Rome de 1957 (invention de « services d'intérêt économique général », insistance sur leur « mission particulière »). Elle s'impose aujourd'hui pour nous

comprendre avec nos partenaires européens et, dans une démarche pragmatique, c'est celle que nous retiendrons pour notre réflexion et nos propositions, car elle nous permet d'aller à l'essentiel et oblige le politique à clairement définir les finalités et missions pour lesquels existent les services publics.

S'enfermer dans une opposition entre « service public » et « services d'intérêt général » nous paraît politiquement contre-performant, d'autant plus que coexistent en France deux grands « modèles » historiques de référence d'organisation et de fonctionnement des services publics. Si historiquement, la distinction reposait sur une différence de niveau d'organisation entre les grands services publics nationaux gérés par des entreprises publiques nationales avec monopole national, centralisation, statuts particuliers des personnels, etc. et les services publics locaux dont la gestion était déléguée à des entreprises privées à buts lucratifs ou non lucratifs, depuis une trentaine d'années, les deux modèles coexistent à tous les niveaux territoriaux.

Pour la clarté de l'exposé, il est essentiel de rappeler leurs principales caractéristiques.

Les grands services publics nationaux

La Libération a été le moment clé de construction ou de consolidation des grands services publics nationaux dans les domaines de l'éducation, de la santé, ainsi que des grands réseaux d'infrastructures, en lien avec le développement de l'Etat-providence et du fordisme. Cette période est marquée par l'articulation dans un « cercle vertueux » du progrès économique et du progrès social.

Les services publics nationaux, devenus les symboles de l'unité française et du progrès, ont joué leur plus grand rôle d'abord comme vecteurs de la reconstruction, puis comme promoteurs d'une politique industrielle et d'aménagement du territoire en même temps que d'une politique économique et d'une politique sociale des pouvoirs publics.

Ils devaient être une pièce maîtresse de l'effort de reconstruction d'après-guerre en équipant l'ensemble du territoire. Leur gestion était conçue à l'origine de manière fortement décentralisée, au plus près des situations concrètes, avec une participation effective des personnels et des usagers (cf. les conseils d'administration tripartites – Etat, personnels, usagers – des entreprises publiques nationales). Cette conception permet de créer des services publics répondant pour l'essentiel aux besoins des usagers (individuels comme collectifs) et contribuant à renforcer un sentiment d'appartenance à la communauté nationale.

Une valeur identitaire

Pendant trente ans, les grandes entreprises de réseaux ont dessiné le visage de la France actuelle. Electricité de France a construit les barrages des Alpes et du Massif central afin de parvenir à une électrification totale du pays, puis les centrales nucléaires pour assurer l'indépendance énergétique. A la SNCF, la vapeur a cédé le pas aux motrices électriques, puis au TGV, assurant

l'aménagement du territoire et le désenclavement des régions. La Compagnie nationale du Rhône a domestiqué le fleuve pour produire de l'électricité et permettre la navigation. Le Réseau express régional (RER) fut lancé et construit, dotant la région parisienne du réseau de transport en commun le plus performant de l'époque. Air France assura l'exploitation du réseau aérien le plus long du monde et Air Inter fut créé pour desservir les métropoles régionales. La politique d'aménagement du territoire, mise à l'honneur, déboucha sur la création des villes nouvelles et sur l'établissement du Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de l'Île-de-France. Toute cette période peut être caractérisée comme l'ère des grands technocrates de l'Etat, en mesure d'imposer leur point de vue en s'appuyant sur d'importantes réalisations technico-économiques.

Pendant ces années, la présence de l'Etat sur l'ensemble du territoire, des métropoles jusqu'aux plus petits villages, passait par ses services publics. Ils avaient le visage de l'instituteur, du postier, du facteur mais aussi celui de

l'assistante sociale, de l'Action sociale ou de la Protection de la jeunesse.

Associant efficacité économique et sociale, contribuant à l'égalité et à l'universalité d'accès de tous, les services publics ont été un facteur majeur du progrès économique et social des « Trente glorieuses ». Ils ont su évoluer et répondre aux besoins individuels comme collectifs des usagers, ce qui explique, encore aujourd'hui, le taux de satisfaction élevé dont témoignent ces derniers et la forte charge identitaire dont bénéficie le service public en France.¹

Dans nombre d'autres pays européens, les services publics n'ont pas fait preuve de la même efficacité. Leurs dysfonctionnements ont suscité des mécontentements qui expliquent que, contrairement à ce qui se passe généralement en France, l'on y attende leur amélioration des processus de libéralisation et/ou de privatisation.

1. Ainsi, depuis le début des années 1970, les sondages montrent régulièrement que plus de 90 % des Français estiment que France Télécom et EDF-GDF fonctionnent bien ; ils sont plus de 80 % à être satisfaits de La Poste, plus de 70 % des hôpitaux et plus de 50 % de la SNCF.

La dérive managériale

Forts de ces indiscutables réussites, on ne comprendrait pas les critiques dont sont aussi l'objet les services publics nationaux français si on passait sous silence quelques-uns des reproches qui leur sont faits.

Les services publics français ont connu retards et ratés, ou pris des orientations discutables. Ainsi, le téléphone et les autoroutes ont stagné, faute de financements, jusqu'au début des années 1970, époque où leur décollage fut rendu possible grâce à l'appel à l'épargne et aux capitaux privés (crédit-bail pour les PTT, sociétés concessionnaires privées pour les autoroutes, rachetées ensuite – sauf Cofiroute – par l'Etat et les collectivités). Le TGV a accaparé la plupart des moyens de la SNCF, au point de mettre en péril ses missions traditionnelles de service public. Quant au programme nucléaire, il a été imposé sans réels débats et laisse dans l'obscurité nombre de questions, en particulier celles du démantèlement des centrales, de la gestion des déchets et de ses liens avec le nucléaire militaire.

Dans les faits, la construction des services publics ne s'est accompagnée ni de la décentralisation ni de la démocratisation prévues par leurs initiateurs.

La concrétisation du service public s'est en effet accompagnée, au cours du dernier demi-siècle, de sa confiscation progressive par les élites technico-administratives dans un face-à-face très particulier entre d'un côté les tutelles ministérielles et de l'autre les dirigeants des entreprises publiques conduits à prendre des orientations peu comprises par les usagers.

Au nom du pouvoir d'orientation et du contrôle de l'Etat, on a assisté à l'extension d'une tutelle gouvernementale et administrative tatillonne, en particulier de la part du ministère des Finances, régentant budgets, investissements, tarifs, marchés, etc. Tout en continuant globalement à remplir leurs missions, les services publics ont été considérés prioritairement comme les vecteurs et instruments d'une politique industrielle, d'une politique économique et, trop souvent, d'une politique conjoncturelle des pouvoirs publics.

Sensibles à l'idéologie managériale de la fin des années 1980, les dirigeants des entreprises publiques se sont vus en dirigeants d'entreprises tout court, copiant les pratiques managériales et les investissements financiers des grandes entreprises transnationales en plein essor.

Dès le début des années 1990, ceux-ci ont d'ailleurs eu tendance à se comporter de plus en plus en prédateurs à l'égard de certains services publics (France Télécom, EDF, GDF, Aéroports de Paris, La Poste, etc.), ponctionnant leurs résultats financiers ou engageant des politiques de privatisation pour combler les déficits publics. Un désengagement financier sensible s'est fait sentir à l'égard de certains autres, en particulier en matière de transports collectifs.

Les dirigeants des services publics nationaux, autrefois grands aménageurs du territoire, se sont dotés d'un fort pouvoir d'expertise technico-financière et d'une fétichisation de l'optimum économique (« *il n'y a qu'une solution* ») qui ont pris le pas sur les capacités de la tutelle. Ainsi s'est développé un déséquilibre structurel de connaissances et

d'expertises, qui a permis aux dirigeants des grands services publics nationaux d'influer, sinon d'imposer leurs orientations et leurs projets. Certains ont pu être qualifiés d'« Etat dans l'Etat ». Les autorités publiques ont souvent été dans l'incapacité d'exercer leur rôle d'orientation, d'évaluation et de contrôle. Le phénomène est d'ailleurs érigé en loi générale par les adeptes du libéralisme qui parlent à ce propos de « *capture du régulateur par l'opérateur* ». C'est ainsi que le dernier « Plan », qui visait à définir une vision à moyen terme de l'évolution des besoins, a été voté en 1983.

Cette perversion du fonctionnement des grands services publics nationaux s'explique largement par l'existence, dans un pays profondément marqué par le colbertisme, de grands corps de fonctionnaires (polytechniciens, X-Mines ou X-Ponts, en particulier dans les secteurs de réseau, énarques dans tous les services publics) concentrant les principaux pouvoirs de décision, procédant « en famille » aux arbitrages nécessaires et se partageant, en passant aisément de l'un à l'autre, les rôles du régulateur et de l'opérateur. Conséquence de ces jeux d'acteurs et de

l'idéologie dominante qui leur correspond, le système institutionnel des grands services publics nationaux s'est trouvé fortement centralisé et hiérarchisé.

Pour leur part, les usagers-citoyens, dont la satisfaction est la finalité du service public et le fondement de sa légitimité, ont été relégués au rang de clients-objets sans réel droit d'expression ni pouvoir de peser sur la définition des missions, leur mise en œuvre et leur évaluation. Les organisations de consommateurs ne sont « consultées » que rarement et pour la forme. Il n'y a pas en France, comme c'est le cas dans d'autres pays européens, de tradition consumériste, d'où une sorte de cercle vicieux : le faible développement des organisations de consommateurs et d'usagers conduit à leur accorder peu de place dans la définition et le fonctionnement des services publics, et cette faible place fait douter de leur représentativité, de leur capacité et finalement de leur utilité.

Par ailleurs, les collectivités territoriales, qui sont au contact direct avec les usagers-citoyens, ont été le plus

souvent marginalisées dans le fonctionnement des grands services publics nationaux et le restent malgré la décentralisation. Les personnels chargés de la mise en œuvre au quotidien du service public ont vu leurs possibilités de s'exprimer et d'infléchir les modes de fonctionnement remises en cause de manière croissante. Le caractère de « modèle social » que devaient avoir les services publics est largement passé à l'arrière-plan.

Les services publics locaux délégués au privé

Parallèlement aux grands services publics nationaux, un second « modèle » historique de service public s'est développé, celui des services publics locaux, dont la gestion est déléguée à des entreprises privées. Il s'est intensifié après les lois de décentralisation de 1982 et récemment avec les derniers transferts de compétence d'un Etat attaché à réduire la voilure de ses interventions directes et... de ses dépenses sociales. Ces services publics locaux recouvrent essentiellement la distribution de l'eau, l'assainissement, la collecte des ordures ménagères, les

transports collectifs de voyageurs, les services sociaux, les pompes funèbres, le chauffage urbain. On peut les qualifier de services urbains ou de services de la vie quotidienne, ce sont des « services de proximité ».

Leur gestion relève de la compétence des communes ou des regroupements de communes, syndicats de communes, communautés urbaines, agglomérations, etc. Les départements sont compétents pour les services sociaux, les transports interurbains et les transports scolaires ; les régions en matière de formation professionnelle et de transports régionaux de voyageurs. Leur mode d'organisation relève de la décision des élus, qui ont le choix entre deux grands modes de gestion, la gestion directe en régie (dans le jargon européen, on parle alors de gestion « in house ») ou la délégation de la gestion qui peut prendre deux formes, revêtant toutes deux le caractère d'un contrat de droit public, mais différant quant à leur mode de financement.

Le premier de ces modes est représenté par la concession ou l'affermage dans lesquels le titulaire du contrat est

rémunéré par le produit du prix du service payé par l'utilisateur². Le second mode est celui du marché public dans lequel le titulaire du contrat est rémunéré directement par la collectivité qui lui a confié l'exploitation.

Le gestionnaire du service, qu'il soit personne publique, privée ou mixte, dispose pour la gestion du service d'un monopole territorial (sur une zone donnée) et temporel (pendant une période de temps déterminée).

La gestion déléguée du service public est une invention française, née sous l'Ancien Régime et qui se répand aujourd'hui dans de nombreux pays et secteurs. Elle présente essentiellement trois « avantages » : elle permet, dans des situations budgétaires difficiles, de recourir à l'investissement privé. Elle offre la possibilité d'une intégration de la conception, de la réalisation et de la maintenance d'une infrastructure ou d'un service ; elle

2. La différence entre affermage et concession tient à l'ampleur des délégations de compétence consenties par l'autorité publique et plus précisément à la nature des travaux quelle confie à l'entreprise privée : le concessionnaire a pour mission la construction, l'entretien et la gestion d'un réseau, le fermier reçoit un ouvrage déjà constitué qu'il doit entretenir et gérer.

permet de substituer une logique d'entreprise aux contraintes de la gestion administrative. Cependant, ces avantages ont des contreparties.

L'apparition d'oligopoles

Depuis une vingtaine d'années, les services publics locaux ont connu d'importantes évolutions. Les services rendus se sont diversifiés et leur technicité s'est accrue. La production et la distribution de l'eau exigent des traitements plus importants pour satisfaire aux règles de santé publique et le traitement des eaux usées (assainissement) s'est développé avec l'installation de stations d'épuration performantes. La collecte des ordures ménagères s'accompagne de la mise en place d'installations de traitement avec ou sans récupération de chaleur pouvant servir au chauffage urbain. Cette technicité accrue conduit à une tendance au renchérissement du coût du service pour l'utilisateur.

Les élus locaux disposent depuis les lois de décentralisation de 1982 d'une autonomie de décision renforcée.

Ainsi, les concessions et affermages étaient soumis aux dispositions de cahiers des charges type à caractère réglementaire. Depuis la décentralisation, ces documents sont devenus de simples textes à valeur indicative. Le contrôle de légalité exercé par les préfets n'a plus qu'une portée formelle. Les élus locaux ont confié de plus en plus souvent la gestion de leurs services aux entreprises privées et ce mouvement s'est accéléré. En particulier, la pratique de la délégation du service public de l'eau aux grands groupes s'est développée depuis les années 1960 sous les effets conjugués de l'accroissement de la technicité, de la complexité des normes à respecter et du souci des élus de ne pas assumer la responsabilité des augmentations de prix de l'eau. La délégation a été également en France un moyen d'assurer le financement de la vie politique à une période où n'existait pas encore de financement public.

En même temps intervenait un mouvement d'intégration verticale et horizontale des entreprises privées et sur la constitution, à partir du secteur de l'eau, de deux grands groupes de services pour les collectivités territoriales

(Compagnie générale des eaux, Société lyonnaise des eaux-Suez).

Ces groupes ont leur origine dans la distribution de l'eau potable et l'assainissement au XIX^{ème} siècle. Avec le temps, ils ont étendu leur domaine à toutes les activités qui touchent à la production et à la gestion de la ville et couvrent aujourd'hui l'ensemble de la filière du génie urbain, du bâtiment et des travaux publics, offrant aux élus locaux la totalité des prestations nécessaires pour leurs services : de l'ingénierie financière et des études à la réalisation et à la gestion des équipements. Ils peuvent aussi satisfaire, à la demande, de nouveaux besoins (maison de retraite médicalisée, télévision par câble, téléphonie mobile, etc.). On les retrouve dans tous les appels d'offre de quelque importance, tant pour les collectivités locales que pour l'Etat.

Ce sont de véritables multinationales, implantées en Europe et à travers le monde, qui étendent leurs activités dans chaque secteur libéralisé (télécommunications, énergie, transports) et au secteur de la communication.

Cette situation débouche sur de profondes inégalités. Tout d'abord, il y a disproportion entre, d'un côté, ces grands groupes qui disposent de capacités techniques et financières fortes et, de l'autre, les 36 000 communes, dont 30 000 ont moins de 2 000 habitants, à la capacité de négociation et de contrôle réduite. Le déséquilibre des informations et des compétences est patent et le rapport de forces est fortement inégal, au détriment des collectivités locales. Alors que l'histoire de tous les réseaux de service public a été marquée par une adaptation progressive de l'échelon de la régulation au territoire technique, économique et capitalistique d'activité des opérateurs, il n'en a rien été dans le cas des services publics locaux. L'organisation-régulation de l'eau reste de la compétence de la commune, du syndicat intercommunal ou, récemment, des agglomérations alors que la production et l'assainissement, voire la distribution pour les stations de pompage, ne sont plus, dans la plupart des cas, assurés au niveau communal. Les questions de l'eau sont de plus en plus appréhendées au niveau des « bassins ». Quant aux grands groupes, leur champ d'intervention stratégique est

national et international. Ils peuvent jouer de ces différences pour échapper à la transparence.

Plus que dans tout autre secteur, il est légitime de parler ici de « capture » du régulateur par l'opérateur. Par ailleurs, les deux groupes constituent un véritable oligopole et la concurrence entre eux est souvent une pseudo-concurrence, soit qu'ils opèrent une répartition des marchés entre eux, soit qu'ils aient un comportement opportuniste pour « entrer dans la place » avec l'idée de s'assurer une très forte rentabilité à l'occasion de multiples révisions ou de travaux.

L'inégalité existe également entre les gestionnaires des services et leurs clients. Ces derniers sont le type même de la clientèle captive : ils n'ont pas le choix du prestataire de service. Celui-ci disposant d'un monopole territorial et temporel, ils n'ont qu'une capacité très restreinte pour négocier le prix du service et se voient souvent imposer des clauses abusives.

Des améliorations ponctuelles sont intervenues depuis le début des années 1990 (avec en particulier la loi Sapin) pour renforcer l'information préalable des consommateurs et la lisibilité des factures mais ces aménagements ne modifient pas la situation structurellement inégale dans laquelle se trouvent les usagers à l'égard des gestionnaires.

Le manque de transparence, l'absence de contrôle réel et de contre-pouvoir, la rente qui en découle, l'utilisation du gré à gré ou, en cas d'appel d'offre, le choix de l'opérateur selon le principe de *l'intuitu personae*, les difficultés de recours favorisent les abus.

Une offensive de déstructuration

Qu'il s'agisse donc des grands services publics nationaux – éducation, santé, sécurité, transports, énergie, postes et télécommunications, etc. – ou de services publics locaux, il existe aujourd'hui en France de graves problèmes de régulation publique, d'expression et de contrôles démo-

cratiques. Ces dysfonctionnements devraient imposer une profonde rénovation car ils desservent l'idée même de service public.

Cette situation a ainsi facilité grandement la tâche des politiques de libéralisation et de déstructuration progressive développées depuis les années 1970 et pour lesquelles la politique conduite dans l'Union européenne a, certes, sa part de responsabilités (comme nous le verrons dans la seconde partie) mais qui relève bien davantage encore de la responsabilité des gouvernements de droite qui se sont succédés.

Progressivement, la « réforme de l'Etat » et la « modernisation des services publics » ont été fondées sur les recettes du « nouveau management public », qui consiste à « libérer les forces du marché » dans tous les secteurs et activités de service public.

Cette offensive néolibérale vise au désengagement de l'Etat et de toutes les autorités publiques des activités

pouvant avoir la moindre composante économique. Le but est de favoriser les stratégies de « production de valeur » des acteurs et groupes privés dans tous les secteurs : l'éducation, la santé, le logement, les transports, les postes et télécommunications, l'énergie, etc. Le service public doit se limiter à son « cœur de métier », les fonctions régaliennes – armée, police, justice –, et limiter ses interventions dans les autres secteurs, soit à des tâches de régulation, dont l'idéal serait d'ailleurs de les confier à des autorités « indépendantes », soit à de l'action sociale « résiduelle » en direction des groupes très défavorisés, de plus en plus confiée aux collectivités territoriales, qui tentent souvent de résister au mieux à cette nouvelle donne.

La Révision générale des politiques publiques (RGPP) lancée par Nicolas Sarkozy vise officiellement à mesurer l'efficacité des services publics et à vérifier leur adéquation par rapport à la « demande ». En fait, l'objectif est beaucoup plus simple : réduire les dépenses, réduire le nombre de fonctionnaires, réduire les interventions de

l'Etat, permettre aux acteurs privés d'« écrémer le marché » dans les activités et les zones les plus rentables, en laissant le reste se déliter progressivement...

Comment répondre à cette offensive libérale ? On peut être tenté d'adopter une démarche consistant à « défendre le service public » secteur par secteur, au fur et à mesure des attaques dont il est victime. Mais cette stratégie est incapable de mettre en échec l'offensive globale et politique contre les services publics.

La défense du service public ne peut se réaliser qu'en construisant une large alliance avec tous les usagers-citoyens dont le service est la finalité du service public, avec tous les personnels qui font vivre ces services au quotidien, avec la société civile qui porte nombre d'attentes et d'aspirations à un service public efficace et de qualité.

RÉNOVER LE SERVICE PUBLIC POUR LE REFONDER

Refonder le service public implique, aussi bien en France que dans le reste de l'Union européenne, d'opérer un véritable retournement de perspective, une « révolution copernicienne ». Il s'agit de (re-)définir le service public, non sur la base de principes abstraits et par en haut, mais en partant des droits fondamentaux de la personne et de leur garantie d'exercice, des besoins et aspirations des consommateurs, des citoyens et de la société. Ils sont la finalité du service public, le fondement de sa légitimité.

Cette orientation implique de mettre en œuvre l'intervention et la convergence de tous les acteurs concernés (opérateurs, régulateurs, usagers, personnels, élus territoriaux, chercheurs et universitaires, mouvements associatifs, etc.).

Le service public est la réponse aux besoins des individus et de la société : il faut en organiser l'expression

La définition des missions du service public, sa réglementation, son organisation et sa régulation relèvent des autorités publiques, à tous les échelons (local, régional, national, européen). Elles supposent la prise en compte d'enjeux à la fois économiques, sociaux, territoriaux et finalement politiques. Elles concernent tous les acteurs sociaux et, enfin, elles sont évolutives dans le temps et l'espace. Les principes traditionnels du service public en France (égalité, continuité, mutabilité) en sont la traduction. Ils impliquent que les services publics s'adaptent en permanence à l'évolution des besoins, comme aux mutations technologiques, économiques, culturelles.

Tout cela en fait naturellement un objet de débats et de controverses, d'autant que tous les intervenants n'ont pas les mêmes intérêts et que le service public ne peut se réduire à la somme des intérêts particuliers. Les orienta-

tions, choix et arbitrages supposent donc un réel débat démocratique, préalable et continu. Le service public se situe au cœur du débat politique, il est la « chose publique » par excellence.

Le service public est là pour répondre aux besoins sociétaux, aux besoins des utilisateurs (usagers, consommateurs), des citoyens et de chaque collectivité à tous les niveaux d'organisation. Là est sa seule légitimité, toujours remise en question, toujours à revalider. Il ne saurait y avoir de service public défini une fois pour toutes ou ancré dans des statuts particuliers.

Traditionnellement, le recensement des besoins et des priorités, les arbitrages étaient du ressort exclusif du politique. Mais, on voit bien aujourd'hui combien monte l'aspiration à d'autres formes de démocratie que la seule démocratie représentative pour répondre finement aux besoins, alors que la tradition française fonde la démocratie sur les élections des représentants. Les élus se conçoivent comme les seuls représentants légitimes des

usagers-citoyens, les dépositaires de leur expression. Toute forme d'expression directe devient vite suspecte.

Cette conception traditionnelle est de plus en plus insuffisante aujourd'hui. Elle est insatisfaisante aux yeux de nos concitoyens qui attendent de leurs représentants politiques qu'ils jouent un rôle de facilitateurs dans le processus d'émergence et de concrétisation de l'intérêt général, dans l'expression des besoins et aspirations, dans le jeu d'expression démocratique en amont. Cette expression n'est pas un obstacle, mais tout au contraire un élément clé d'accomplissement de leur fonction.

Le rôle des autorités publiques et des élus est ensuite de définir et d'organiser les meilleurs moyens de leur satisfaction. Cela suppose aussi de mettre en œuvre des processus itératifs afin d'évaluer les décisions prises et de les adapter. Un réel service public ne peut exister sans évaluation.

L'expression démocratique des besoins et aspirations est un prérequis pour tout service public. Elle suppose de

rompre avec toute relation de type hiérarchique entre prestataire et destinataire et avec toute forme d'assistanat. Il s'agit d'encourager l'expression des utilisateurs par de multiples moyens à définir, qui peuvent être simples, tels des boîtes à idées, des cahiers d'expression, des lieux pour recevoir suggestions et plaintes, etc. avec engagements de suivis. Et, sur ces bases, d'organiser des échanges et débats ouverts et non formalisés.

Il s'agit de susciter l'expression préalable aux décisions de tous les « *stakeholders* »³ au plan local et au niveau pertinent d'organisation du service. Certes, il existe déjà aujourd'hui une série d'organismes de concertation, mais il serait urgent d'en dresser un bilan sans complaisance avec tous les intéressés.

Ces commissions sans pouvoir réel ne jouent dans les faits aucun rôle et ne sont souvent que de nouvelles structures bureaucratiques. Il faut que ces structures

3. Expression anglaise qui peut se traduire par « parties prenantes », qui s'oppose à l'expression « *shareholders* » qui désigne les seuls actionnaires.

soient dotées de réels pouvoirs : auto-saisine, suspension de décisions, voire veto suspensif, et que leurs membres soient élus, comme c'est le cas pour les conseils d'école.

Pour tous les services qui relèvent des régions, de l'Etat ou de l'Union européenne, il convient d'organiser des formes d'échanges entre les niveaux, de façon à rendre les services publics aux citoyens.

Ceci implique de redéfinir les rôles et modes d'action des personnels des services publics, afin de les transformer en acteurs-créateurs du service, en définissant clairement les objectifs du service, les marges de manœuvre et souplesses et d'organiser l'évaluation, l'« *accountability* », non comme contrôle bureaucratique, mais comme outil de qualité et d'efficacité du service.

Une stratégie de refondation

Il est devenu nécessaire de définir une stratégie de refondation des services publics pour pouvoir répondre aux

grandes mutations actuelles technologiques, économiques, sociales et culturelles, et pour résoudre les dysfonctionnements qui minent la légitimité de ces services. Une telle démarche implique d'une part de rénover, de décentraliser et de démocratiser les services publics nationaux, d'autre part de contrôler, de maîtriser et de socialiser les services publics locaux.

Le service public vise à réunir efficacités économique et sociale, qu'il ne faut pas opposer comme le font les adeptes du néolibéralisme. Aujourd'hui, c'est dans ces deux domaines qu'il y a à mener un processus de modernisation. Les télécommunications sont la preuve qu'il ne s'agit pas d'un jeu à somme nulle et que les deux aspects s'enrichissent mutuellement : l'accès de tous au téléphone, composante essentielle du service public, a représenté un renforcement du lien social, en même temps qu'il améliorerait la compétitivité et l'efficacité économique. A l'heure de la mondialisation économique, l'existence de réseaux d'infrastructures modernes et efficaces, économiquement comme socialement, est un

facteur de compétitivité des territoires. Dix ans de réformes libérales en France et en Europe, destructrices des services publics et des protections sociales, ont rendu méfiants nos concitoyens face aux discours de la réforme. Il est donc utile de souligner que rénover en profondeur les formes d'organisation et de régulation des services publics ne passe pas inéluctablement par la mise en concurrence, la désintégration horizontale et verticale et la privatisation. Autant de facteurs qui ont conduit à l'effondrement des bases du service public.

Il s'agit de réexaminer, au cas par cas, dans chaque secteur, en fonction des mutations technologiques, économiques et sociales la meilleure organisation possible et la plus efficace.

Si l'introduction d'éléments de concurrence chaque fois qu'ils apparaissent justifiés n'est pas à écarter, à condition toutefois qu'ils s'accompagnent des limites que la mission de service public impose, il faut aussi accepter l'idée de réhabiliter le principe de monopole public, le seul capable

de protéger un secteur et de pratiquer des politiques tarifaires et la péréquation.

Il incombe aux autorités publiques, à tous les niveaux, de décider si, à un moment donné et dans leur aire de responsabilité, un bien ou un service, existant ou nouveau, relève du service public et non du seul marché. Cela implique de leur part une claire définition des missions de service public, des procédures de financement des obligations qu'elles imposent (péréquation, mutualisation ou compensation) et la mise en œuvre d'une régulation publique.

La stratégie de refondation devrait s'appuyer sur au moins quatre éléments essentiels :

- repartir des besoins d'accessibilité, d'égalité, de solidarité, afin de redéfinir les services publics, leurs domaines (anciens et nouveaux) et pour ce faire mettre en œuvre une profonde démocratisation des services publics, par l'expression à tous les niveaux des usagers-citoyens, des organisations de consommateurs, des élus, des organisations syndicales, etc. ;

- redéfinir les objectifs et missions de service public dans des textes clairs et précis adoptés à chaque niveau par les autorités publiques, en tant qu'autorités organisatrices des services publics, après débats démocratiques ;
- définir les modes d'organisation (droits exclusifs ou spéciaux, modalités de concurrence), de gestion (gestion directe par l'autorité publique en service interne ou régie ou mission déléguée à une entreprise publique ou mixte ou d'économie sociale, coopérative ou associative ; délégation à une entreprise pour une durée déterminée ou concession) et de financement (subventions publiques, péréquations internes, accompagnées ou non de droits exclusifs, fonds de compensation entre opérateurs, exonérations de taxes, partenariats public-privé, etc.) ;
- mettre en œuvre des modes de régulation et d'évaluation de l'efficacité des services publics, en y associant à chaque niveau tous les acteurs concernés : autorités publiques, opérateurs, consommateurs – usagers domestiques ou industriels, citoyens, collectivités locales et élus, personnels et leurs représentants –, afin de prendre en compte la diversité de leurs attentes et intérêts.

En matière de droit de propriété des opérateurs, le préambule de la Constitution française de 1946 pose le principe de la propriété, par la collectivité, des entreprises exploitant un service public national ou exerçant un monopole de fait.

Le fait que la puissance publique soit propriétaire des opérateurs de service public lui donne la possibilité d'assurer la maîtrise, non seulement de leurs activités, mais d'une « juste » répartition des rentes et de la productivité entre les consommateurs (petits et gros), l'Etat, les collectivités locales, les opérateurs et les personnels.

La gestion publique est le mode privilégié de gestion des services publics, à condition de distinguer propriété sociale et étatisation. La socialisation des services publics, c'est-à-dire leur mise au service de la société de manière de plus en plus fine, doit être et ne peut être qu'une « désétatisation » - démocratisation. Des formes « mixtes », associatives, collectives, coopératives, etc. ou des concessions contrôlées et régulées peuvent être envisagées. Tout changement de statut doit être examiné au regard des finalités, buts et

missions, des projets industriels et de services, aussi bien en France qu'au plan des activités internationales.

À l'égard des grands groupes de services titulaires de délégations de service public, il convient de permettre aux collectivités territoriales d'assurer leurs missions d'orientation et de contrôle en développant des moyens d'expertise, dont les résultats doivent être publics.

La démocratie !

Refonder le service public amène à actualiser les principes fondateurs d'accessibilité, de continuité, d'égalité, d'anticipation et d'adaptabilité. Cela peut concerner par exemple le caractère évolutif dans le temps des produits et services qui doivent relever du service public, ou encore les modalités d'organisation et de régulation (arbitrage monopole-concurrence).

L'utilisateur doit être pris en compte à la fois comme client et comme citoyen, que le service concerné

ait affaire à des individus (chaque consommateur recherche le meilleur rapport qualité/coût) ou à des collectifs (les organisations de consommateurs et d'utilisateurs tentent d'agréger leurs intérêts et aspirations en prenant en compte les externalités, le long terme, la problématique d'un développement durable, les questions d'équilibre territorial, etc.). Reconnaître la place centrale du consommateur-citoyen, mettre en œuvre un véritable partenariat avec lui implique d'être davantage à l'écoute de la diversité de ses attentes, choix, aspirations et exigences, spécifiques et individuels, d'encourager son expression, de lui reconnaître des droits (et des devoirs), concrétisés sous forme de charte et/ou de contrat, prévoyant des dédommagements en cas de non respect.

En même temps, les services publics doivent répondre aux exigences de transparence et d'éthique. Il s'agit d'aller vers une mise en débat public des principaux choix et arbitrages, par exemple sur les questions de qualité, protection de l'environnement, de coûts et de sécurité, et de ne rien cacher des difficultés et incidents. Certains

secteurs, particulièrement sensibles, comme les choix énergétiques, ne devraient pas y échapper.

De même, il s'agit de passer du produit aux services, de la quantité à la qualité. Les services publics ne prennent leur utilité que par leurs réponses à des besoins concrets et spécifiques dans toutes les formes d'activité sociale, comme vecteurs de services. Le partenariat avec le consommateur-citoyen implique pour le service public de développer sa fonction de conseil et de mettre en œuvre des services diversifiés et individualisés. Il ne s'agit pas tant aujourd'hui d'opposer demandes quantitatives et qualitatives que de satisfaire à des exigences liées aux types de services attendus, ainsi que de répondre aux besoins de services de proximité. Le principe d'égalité n'est pas synonyme d'uniformité, mais de réponse sur mesure à des besoins différenciés et se différenciant.

A l'intérieur des services publics, cette démarche implique de mettre en œuvre une véritable décentralisation et une démocratisation effective de leur fonctionnement,

permettant l'intervention réelle des personnels et des organisations syndicales, reconnaissant toute leur place de citoyens à ceux qui font vivre le service public au quotidien. Les statuts des personnels doivent être modernisés en prenant en compte, d'une part, l'ensemble de leurs conditions d'emploi et de rémunération (globalement, il n'y a pas les « privilèges » affirmés par certains) et, d'autre part, leurs missions et sujétions particulières. Cette modernisation suppose d'une part d'affirmer clairement l'arrêt de tout processus d'éclatement des statuts des personnels, d'autre part de proposer à tous les contractuels et recrutés précaires actuels la possibilité d'intégrer le statut. En fait, toute ouverture à la concurrence éventuelle dans un secteur doit s'accompagner de l'extension des conditions d'emploi (statuts des fonctions publiques ou statuts particuliers ou conventions collectives) à tous les nouveaux acteurs, afin d'empêcher toute forme de « dumping social ».

La refondation nécessaire des services publics, qu'ils soient nationaux ou locaux, est une affaire de volonté

politique. Elle nécessite la convergence de tous les acteurs – usagers, autorités publiques, personnels. Mais aujourd’hui, il est illusoire de penser que la seule volonté locale ou même nationale puisse suffire. Il faut aussi prendre en compte une évidence institutionnelle : 80 % des lois et règlements sont d’origine communautaire. Ils impactent aussi les services publics quel que soit leur niveau d’organisation.

Depuis cinquante ans, et plus encore depuis ces dernières années, les conditions d’organisation et de gestion des services publics doivent respecter des règles communautaires dont le principal défaut est leur imprécision et l’insécurité juridique qu’elles font peser.

Pour comprendre la situation des services publics français qui nous tiennent à cœur et appréhender leur avenir, un détour par Bruxelles s’avère nécessaire.

LA LÉGISLATION COMMUNAUTAIRE : DE LA NÉGATION POLITIQUE À L’INTERPRÉTATION DES JUGES

Rappel chronologique

Dès le traité de Rome de 1957 apparaît l’expression de « services d’intérêt économique général » (SIEG) (l’article 90 de l’époque, 106 du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne – TFUE – de Lisbonne) pour désigner ce que nous appelons services publics en France.

« Les entreprises chargées de la gestion de services d’intérêt économique général (...) sont soumises (...) aux règles de la concurrence dans les limites où l’application de ces règles ne fait pas échec à l’accomplissement (...) de la mission particulière qui leur a été impartie ».

Le traité de Rome fait certes référence à la notion de « service public » mais sous la forme de « servitudes inhérentes à la notion de service public » et pour le seul secteur des transports.

Pour les rédacteurs du traité de Rome, cette expression est le moyen de contourner les difficultés de traduction du mot « public » et d'éviter de heurter des traditions nationales diverses en proposant un terme nouveau pour tous les Etats membres. Au fil des élargissements successifs, cette option s'avérera utile pour éviter toute confusion et discussion sur la conception organique des services publics.

En mettant l'accent sur l'« intérêt général », c'est-à-dire sur l'objectif des services concernés et non sur leur forme publique ou privée, ils choisissent une approche fonctionnelle pragmatique et progressive des services publics. La notion d'« intérêt général » présente aussi l'avantage d'être suffisamment large, vague et ouverte et peu connue politiquement, surtout quand cet « intérêt général » est à vocation économique.

Cette expression de 1957 restera dans toutes les versions des traités successifs sans être plus définie dans le droit primaire et sans plus de précisions sur les services ainsi désignés.

Pourtant le caractère strictement économique apparaît limitatif et, peu à peu, dans les débats au Parlement européen et les communications de la Commission va apparaître l'expression de « services d'intérêt général » (SIG), puis les notions de « services sociaux d'intérêt général » (SSIG) et de « services non économiques d'intérêt général » (SNEIG).

On s'accorde sur des définitions approximatives qui résistent mal à l'épreuve de la réalité.

Les services d'intérêt général (SIG) désignent les missions d'intérêt général économiques ou non économiques soumises par l'Etat ou les collectivités locales à des obligations spécifiques de service public.

Les services d'intérêt économique général (SIEG) ont un sens plus restreint et désignent les services de nature économique soumis à des obligations de services publics. Ils constituent en quelque sorte un sous-ensemble des SIG. Cela contribue-t-il à la clarification ? Personne ne se

risque en fait à catégoriser précisément tel ou tel service. Le logement social : SIEG ou SSIG ? La gestion des déchets est-elle un SNEIG ? Et l'éducation est-elle un SNEIG ? « Sanctuarisée » à partir de trois ans ici, elle peut être largement privatisée et ouverte à la concurrence ailleurs.

Il faudra toutefois attendre le traité de Lisbonne pour que les SIG soient déclinés dans le droit primaire en « services d'intérêt économique général » (SIEG) et en « services non économiques d'intérêt général » (SNEIG). Sans pour autant clarifier davantage les définitions.

L'absence de définition commune positive ouvre la voie aux libéralisations sectorielles

Jusqu'au début des années 1980, le flou conceptuel et l'incertitude juridique qui entourent les SIEG/services publics ne gênent pas une Communauté économique européenne (CEE) en construction, attachée à organiser la libre circulation des marchandises. Un consensus existe pour que les

services publics restent de compétence strictement nationale et rien ne les menace venant de Bruxelles.

L'adoption de l'Acte unique en 1986 marque véritablement la naissance d'un marché intérieur ouvert, du marché unique structuré par quatre libertés de circulation : des capitaux, des biens, des personnes et des services.

Dans le domaine des services, la construction d'un grand marché unique réclame d'euphémiser les grands services de réseaux : communication, transport, énergie.

Ces services de réseau illustrent le plus clairement ce que sont des services d'intérêt économique général (SIEG), mais l'Acte unique lui-même « oublie » de définir de manière positive leurs missions de service public dans le cadre communautaire. Acte manqué ?

En commençant par les opérateurs historiques des services de réseaux, l'Union européenne va remettre progressivement en cause les formes nationales d'organi-

sation des services publics définies par l'histoire des Etats membres.

Cette réorganisation se fait sur le mode de l'ouverture à la concurrence et parfois de la privatisation, secteur par secteur ; ce qui provoque de vifs débats dans certains Etats membres comme la France.

La question des services publics en Europe entre dans le débat politique au niveau européen et dans chaque Etat membre. Près de trente ans plus tard, elle y est toujours aussi sensible.

L'idéologie libérale dominante

Cette période de construction du marché unique correspond au triomphe de l'idéologie libérale qui pénètre les esprits des gouvernants européens pourtant majoritairement socialistes ou sociaux-démocrates.

La mise en œuvre de l'Europe des services de réseaux (transports, télécommunications, électricité, gaz, poste,...)

répond certes à l'objectif d'accomplissement du marché intérieur mais obéit aussi aux principes de l'idéologie libérale dominante selon laquelle le marché répondrait mieux aux besoins des utilisateurs consommateurs. Le marché aurait encore une meilleure réactivité face à une demande multiple et mouvante, une meilleure capacité d'innovation que des monopoles d'Etat qualifiés d'« archaïques et sclérosés », il offrirait des coûts plus avantageux grâce à une guerre des prix dont le consommateur sortirait gagnant. Ainsi Karel Van Miert, commissaire européen à la concurrence, écrivait en 1994 : *« comme la théorie l'enseigne et comme la pratique le démontre, la concurrence exerce une pression permanente sur les coûts des services dont le prix pouvait paraître excessif en régime de monopole, et qui peuvent devenir, à prix égaux, profitables en régime de concurrence (...) surtout dans les secteurs traditionnellement organisés par les Etats sous la forme de monopole (énergie, eau, télécommunications) ».*

La privatisation devient un impératif dogmatique qui aboutit, le plus souvent, à changer la nature du monopole

– de public il devient privé – ou à le transformer en oligopole, ce qui est une bien maigre consolation doctrinale, compte tenu de l'inéluctable entente sur les prix auquel il aboutit.

La solidarité vs la rentabilité

Dès 1991 pourtant, le traité de Maastricht affiche l'ambition de créer non plus seulement un marché unique mais une Union européenne qui devait aussi construire un espace politique à la souveraineté propre symbolisée par une monnaie unique.

Dès lors, la concurrence comme principe d'efficacité et de rentabilité économique devrait être rééquilibrée par le principe de solidarité.

En 1993 et 1994, deux arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne (Corbeau et Almelo) reconnaissent le caractère « égalitaire et ininterrompu » des services d'intérêt économique général. Au nom de la cohésion économique

et sociale, ils justifient des dérogations aux règles de la concurrence pour des entités accomplissant des missions de service public.

En septembre 1996, la Commission publie une communication « Services d'intérêt général en Europe » pour introduire une référence explicite aux SIG dans le traité en cours de négociation, le traité d'Amsterdam. Celui-ci reprend, dans son article 16, la référence aux SIEG, élevés au rang des « *valeurs communes de l'Union* » et contribuant à la « *cohésion sociale et territoriale* ». Ainsi, pour la première fois, le traité d'Amsterdam donne une fonction politique et identitaire aux services d'intérêt économique général (SIEG) dans l'Union européenne.

En soulignant que ces services relèvent d'un partage de compétences entre l'Union européenne et les Etats membres et qu'ils doivent se soumettre, sauf dérogation au cas par cas, aux règles de la concurrence, le traité d'Amsterdam échoue à créer un cadre juridique spécifique pour les services publics.

Le chantier des services d'intérêt général reste plusieurs années en l'état malgré les initiatives d'acteurs et de réseaux européens tel que le Centre européen des entreprises à participation publique (CEEP) ou la Confédération européenne des syndicats (CES) qui présentent en juin 2000 un projet de « Charte des services d'intérêt général ».

La préparation du Conseil européen de Barcelone en 2002 ouvre un nouvel espoir. Les chefs d'Etat et de gouvernement y demandent à la Commission de « *poursuivre son examen en vue de consolider et de préciser, dans une proposition de directive cadre, les principes relatifs aux services d'intérêt économique général, qui sous-tendent l'article 16 du traité, dans le respect des spécificités des différents secteurs concernés et compte tenu des dispositions de l'article 86 du traité* ».

Entre décembre 2002 et janvier 2004, en réponse à cette demande du Conseil européen, la Commission européenne présidée par Romano Prodi présente une Communication sur « l'état des travaux relatifs à l'examen d'une proposition

de directive cadre sur les services d'intérêt général » et ouvre une consultation publique sur le sujet.

La Commission européenne publie les conclusions de la consultation dans un « Livre blanc » en 2004. Elle met en avant la nécessité d'assurer la cohérence entre les mécanismes du marché et les missions de service public mais souligne que les avis restent partagés quant à la nécessité d'une directive cadre. Elle bloque toute velléité législative, affirmant que le sujet est tout simplement trop compliqué et qu'une directive ne pourrait pas régler les nombreux problèmes inhérents aux diversités sectorielles et aux différentes traditions nationales.

Une nouvelle fois, la volonté d'établir un cadre juridique spécifique échoue, ce qui maintient une forte incertitude juridique pour les services publics et laisse ouverte la voie de l'interprétation par les juges.

De fait, les contentieux sont nombreux et la Cour de justice de l'Union européenne multiplie les arrêts. Avec le

temps, la jurisprudence devient surabondante, parfois contradictoire. Aujourd'hui, seuls les juristes les plus pointus sont capables d'en faire l'exégèse.

Au fil de la jurisprudence, la définition des services publics s'effectue en « creux », procédant exclusivement du pouvoir des juges au détriment de la volonté politique.

L'ensemble des directives, règlements et jurisprudences accumulés depuis la fin des années 1980 constitue un millefeuille indigeste qui crée beaucoup d'incertitudes et d'insécurité juridiques dans l'organisation et la gestion des services publics.

Seuls quelques principes généraux et vagues sont énoncés, tandis qu'un ensemble de législations européennes très contraignantes existe pour mettre en œuvre les dispositions du marché unique et introduire progressivement la concurrence comme mode d'organisation et de régulation des secteurs concernés.

La Commission européenne reste le gendarme tout puissant et pour le moment incontesté pour rappeler aux règles de la concurrence un Etat membre ou une collectivité dans « l'erreur manifeste ». En même temps que les traités, elle est la gardienne d'un marché unique défini à partir des règles du marché et de la concurrence.

Des services publics protégés des règles de la concurrence n'ont pas de place dans ce schéma. Quant à la réflexion sur des services publics communautaires qui seraient essentiels à la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union européenne, elle ne fait pas partie de ses objectifs.

Tant que subsistera ce déséquilibre entre l'intérêt général, traité de façon résiduelle, et l'omniprésence de la concurrence, toute reconnaissance et promotion des services publics sera problématique.

Tant que sera exclue de la réflexion européenne la notion d'efficacité sociale, les libéraux dérouleront la logique

concurrentielle du marché unique, n'hésitant pas à pousser le plus loin possible leur avantage.

La fameuse directive dite « Bolkestein » en donne une illustration édifiante.

Bolkestein, la grande accélération

La directive relative aux services dans le marché intérieur, plus connue comme « directive Bolkestein » du nom de l'ancien commissaire chargé du marché intérieur, Frits Bolkestein, marque une étape essentielle.

Après une période de directives sectorielles, la Commission engage l'achèvement du marché intérieur et la réalisation de la dernière liberté de circulation : la libre circulation des services programmée dès 1986 par l'Acte unique de Jacques Delors.

Ce projet de directive adopté par la Commission Prodi en janvier 2004 mettra trois ans à passer les différentes

étapes de la procédure de co-décision du Parlement et du Conseil.

Quand on sait que sa transposition dans les Etats membres se poursuit tout au long de l'année 2010, on comprend que les citoyens aient du mal à suivre les étapes de la décision politique.

Cette directive Services, par son enjeu politique et par la bataille parlementaire et citoyenne à laquelle elle a donné lieu, est significative de l'importance du travail du Parlement européen pourtant très méconnu. Il peut être utile d'en retracer l'histoire.

Il faut savoir que, en présentant son projet de directive, Frits Bolkestein ignore deux rapports du Parlement européen (rapport Langen de 2001 et rapport Herzog de 2004) demandant l'élaboration d'une directive cadre d'organisation des services d'intérêt général et tente une approche globale des services sans distinction de nature.

Un enjeu économique pour les libéraux

Pour les libéraux, en plein déclin de l'industrie européenne, le marché des services constitue le nouvel eldorado qui doit confirmer la domination mondiale de l'Europe dans ce tiers secteur.

Les services représentent presque 75 % des emplois dans l'Union européenne et 66 % de son PIB, mais leurs échanges ne représentent que 20 % du commerce total de biens et services au sein de l'Union européenne. Le projet essentiel de la directive est donc de lever les « obstacles » empêchant les prestataires de services d'établir une unité de production dans un autre Etat membre (liberté d'établissement) ou de fournir depuis son Etat d'origine un service dans un autre Etat (libre prestation transfrontière).

Le problème est que les « obstacles » à lever touchent aux réglementations intérieures mises en place par chaque Etat membre en matière de qualité, de sécurité et de protection des consommateurs.

Les « obstacles » résident aussi dans la persistance de services encore non ouverts à la concurrence, notamment des services sociaux organisés le plus souvent au niveau local.

Enfin, la prestation de services est intrinsèquement liée à la personne qui fournit le service, leur ouverture au marché a forcément des implications sociales, notamment en termes de droit du travail.

Alors que la « méthode Delors » avait organisé le marché des biens par l'harmonisation des processus de production et la création du label CE, la Commission propose d'organiser le marché des services selon le principe du pays d'origine (PPO) : un prestataire de service est exclusivement soumis à la loi du pays dont il est originaire et non à la loi du pays où le service est fourni.

Le débat d'abord polarisé sur le principe du pays d'origine et ses conséquences en termes de dumping social, fiscal et environnemental s'élargit à la question du champ d'application de la directive et à la distinction des services concernés.

La proposition de directive définit ainsi son champ d'application : « *toute activité économique non salariée visée à l'article 50 du traité consistant à fournir une prestation qui fait l'objet d'une contrepartie économique* ». Les services de la Commission affirment dans une note destinée au groupe de travail « Compétitivité et croissance » « *qu'essayer de dresser une liste précise des services couverts par la proposition serait en pratique impossible et contre-productif, étant donné que l'économie des services est en constante évolution, et que de nouveaux services se développent en permanence* ». Dès lors, une série de critères établis sur la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne définissent les services concernés :

- l'activité doit être économique mais il est souligné que « *les activités d'une association sportive amateur peuvent constituer une activité économique* » (!) ;
- le service fourni doit donner lieu à une contrepartie économique, sachant qu'il est précisé que « *le service ne doit pas nécessairement être payé par ceux pour lequel il est effectué* ». Cela s'appliquant notamment aux services de santé, services audiovisuels ou sportifs ;

- les caractéristiques particulières de certaines activités n'empêchent pas qu'elles soient de nature économique, telles que les services de santé ou médicaux, puisque la Cour a considéré que « *une prestation médicale ne perd pas sa qualification de prestation de services au motif qu'elle serait prise en charge par un service national de santé ou par un régime de prestation en nature* ».

Il est enfin considéré que l'appréciation doit s'effectuer au cas par cas « *selon la manière dont le service est fourni, organisé et financé dans l'Etat membre concerné* ».

Au final, la quasi-totalité des services, dont beaucoup considérés comme des services publics, entrent dans le champ d'application de la directive. Seuls les services ayant « bénéficié » de législation spécifique tels que les transports ou les télécoms et les services fournis directement et gratuitement par les pouvoirs publics sans contribution des usagers, tels que la police, sortent du champ de la directive.

Un enjeu politique pour la gauche syndicale et politique

Dès juin 2004, les syndicats salariés belges FGTB dénoncent le projet de directive et lancent une campagne « Stop Bolkestein ».

Après les élections européennes de juin 2004, la Commission présidée par José Manuel Barroso conserve en l'état le projet de directive qui entame son parcours d'examen au Parlement européen nouvellement investi. L'eurodéputée sociale-démocrate allemande, Evelyne Gebhardt, est nommée rapporteure.

La première grande euro-manifestation se déroule à Bruxelles le 19 mars 2005 à l'appel de la Confédération européenne des syndicats (CES) mobilisée contre cette directive.

Lors du sommet européen des 22 et 23 mars 2005, le Président de la République française, Jacques Chirac, qui comprend que la mobilisation contre cette directive interfère dans le débat sur le référendum de ratification

du traité établissant une Constitution pour l'Europe, annonce que la directive est retirée.

Il s'ensuit une campagne de désinformation alors que le calendrier parlementaire suit son cours.

Le premier avis est donné par la commission de l'emploi et des affaires sociales du Parlement européen, au regard du risque de dumping social ; le premier amendement de rejet de la directive y est déposé par Françoise Castex (PSE France) et Marc Tarabella (PSE Belgique), en juillet 2005. Ils seront suivis par quelques députés socialistes français et belges dans les autres commissions parlementaires consultées. Mais alors qu'ils obtiennent dans la commission emploi que le PPO ne s'applique plus au droit du travail, le vote de la commission parlementaire du marché intérieur en novembre 2005 rétablit le PPO conformément à la version initiale du projet.

Dans le même temps, la mobilisation citoyenne se renforce. Des campagnes de pétition sont lancées dans

différents Etats membres : des milliers de lettres et mails adressés aux parlementaires européens leur demandent le rejet du texte.

En février 2006, à quelques jours du vote en première lecture en session plénière du Parlement européen, des centaines de milliers de citoyens européens se retrouvent pour une grosse euro-manifestation à Strasbourg.

Lors de ce vote, le Parlement européen supprime le principe du pays d'origine. Le droit du travail et les conventions collectives sont exclus du champ d'application ainsi que les services d'intérêt général.

Deux mois plus tard, en avril 2006, la Commission européenne présente un texte révisé qui reproduit très largement le texte adopté par le Parlement européen.

En juillet 2006, le Conseil adopte sa version appelée « position commune » qui réintroduit certaines dispositions libérales.

Après presque trois ans de débats, le 15 novembre 2006, le Parlement européen adopte à une très large majorité la directive relative aux services dans le marché intérieur en dépit d'une motion de rejet soutenue notamment par les socialistes français.

Le texte adopté est une régression par rapport à la version adoptée par le Parlement européen en première lecture. Ainsi, alors qu'en première lecture, les services comme le logement social et les services de santé publique avaient été exclus du texte, le Conseil a en partie restreint la portée de cette exclusion. L'ensemble des amendements destinés à garantir la protection des services publics (SIG et SIEG) tant pour leur organisation que leur financement ont été rejetés. De même, alors que le droit du travail relève d'une compétence nationale, l'adoption de cette directive subordonne celui-ci aux décisions communautaires puisque le respect du droit du travail sera désormais soumis aux jugements de la Cour de justice européenne.

Ce qu'elle fera dans les funestes arrêts Laval, Viking et Ruffert qui entérinent le principe du pays d'origine et redéfinissent par le même coup le droit d'action syndicale.

Il n'en demeure pas moins que les mobilisations syndicales et populaires et le travail déterminé du Parlement européen ont contraint la Commission et le Conseil à des reculs significatifs par rapport au projet initial.

L'épreuve de la transposition

La directive est entrée en vigueur le 27 décembre 2006, date de sa publication au Journal officiel. Dès lors, les Etats membres disposent de trois ans pour la transposer dans leur législation nationale.

Echaudé par la mobilisation citoyenne en 2005, le gouvernement français a écarté la perspective d'une loi-cadre pour transposer en droit français la directive sur la libéralisation des services. En juin 2009, le sénateur UMP Jean Bizet dans son Rapport d'information sur l'état de la

transposition de la directive services explique qu'« *une loi-cadre de transposition pourrait en effet servir d'« épouvantail » à tous ceux qui seraient tentés d'instrumentaliser un exercice essentiellement technique à des fins électorales. Elle ne doit pas constituer un prétexte à la « cristallisation » des mécontentements de tous ordres, d'autant plus nombreux en période de crise* ». Le gouvernement français choisit alors stratégiquement d'appliquer la directive en « *instillant plusieurs dispositions techniques à l'occasion de l'examen de différents projets* ».

Force est de constater qu'une fois encore pour contourner la mobilisation et la vigilance citoyennes, la méthode demeure la même que celle qui a présidé aux premières ouvertures à la concurrence dans l'Union européenne : la méthode sectorielle.

Une proposition socialiste de directive cadre

Après l'adoption de la directive, le flou juridique domine tant en matière de droit applicable que dans la définition des services eux-mêmes. Le texte n'offre pas de cadre

réglementaire garantissant la sécurité juridique aux services publics, à leurs utilisateurs et aux salariés des services. Forts de ce constat, le groupe du Parti socialiste européen propose une directive cadre sur les SIEG afin que ceux-ci ne soient plus soumis aux aléas imprévisibles de la jurisprudence.

Le travail est piloté par l'eurodéputé français Harlem Désir, vice-président du groupe des socialistes européens. Il a pour objectif de « *lancer un débat public avec les prestataires de services, les autorités publiques, les groupes de citoyens et tous ceux qui partagent la vision d'une Europe qui serait davantage qu'un marché, une Europe dans laquelle les services publics font partie de ce qui constitue une bonne société, et une Europe où la diversité et l'autonomie locale prospèrent* ». Le texte élaboré par les socialistes européens propose des critères permettant de distinguer les services d'intérêt général à caractère économique (tels que, par exemple dans certains pays, l'eau, les transports collectifs, les cantines scolaires, les centres de loisirs) des services d'intérêt général à caractère non économique

(tels que, par exemple, éducation, justice, santé). Il reprend les principes légitimes qui caractérisent les services d'intérêt général : notamment l'ouverture, la transparence, le caractère universel, la qualité élevée à des prix abordables. Il réaffirme le principe de la liberté de choix du mode de gestion directe ou externalisée des SIEG et des modalités de financement comme l'octroi de droits exclusifs, un système de compensation ou de péréquation financière. Il garantit le droit des citoyens à des services publics sûrs et de qualité, à des voies de recours et d'indemnisation. Enfin, il respecte la législation sectorielle spécifique à certains services publics (télécommunications, électricité), mais établit la suprématie de cette directive cadre sur les SIEG sur la directive sur les services dans le marché intérieur, pour ce qui concerne les services publics.

Bien accueillie par le président en exercice du Conseil, l'autrichien Wolfgang Schäussel, et par le président de la Commission européenne, José Manuel Barroso, la proposition de directive cadre n'en demeure pas moins lettre

morte. Le Parlement européen ne possède pas le droit d'initiative législative.

L'épisode de la directive Bolkestein marque une étape pour le législateur européen : le mouvement social est entré dans l'arène politique européenne et n'entend pas abandonner sa place. Il a compris les synergies possibles avec le Parlement européen. L'entrée en vigueur de nouveaux dispositifs du traité de Lisbonne pourrait bien renforcer ces synergies.

UNE NOUVELLE DONNE POUR UNE CLARIFICATION

Le traité de Lisbonne et la « nouvelle donne » juridique

Après des procédures de ratification acquises avec quelques difficultés, le traité de Lisbonne est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009.

Le traité de Lisbonne est le nouvel instrument juridique dans le cadre duquel va désormais s'inscrire le travail législatif communautaire. Offre-t-il une nouvelle donne pour les services publics ? Sans aucun doute, pour peu que l'on sache s'en saisir. Comme cela est souvent le cas en droit communautaire, il laisse une marge d'interprétation. Le travail politique des parlementaires européens et de l'ensemble des défenseurs des services publics se situe maintenant dans cette marge d'action possible.

Le principal progrès démocratique introduit par le traité de Lisbonne concerne le renforcement du rôle de co-législateur du Parlement européen.

Seule institution européenne élue directement par les citoyens européens, le Parlement est aussi plus directement en prise avec leurs préoccupations.

A un moment où nous assistons, sous l'effet de la crise des dettes souveraines, à des replis nationaux, le Parlement européen représente sans doute l'expression la plus claire de l'intérêt général de l'Union européenne.

Ce fait seul constitue un nouveau contexte institutionnel favorable aux services publics, le Parlement leur ayant toujours été plus favorable que le Conseil et que la Commission.

A cela s'ajoute des dispositions juridiques nouvelles sur lesquelles le Parlement peut s'appuyer pour agir en faveur des services publics.

Parmi ces nouvelles dispositions juridiques et institutionnelles, trois apportent un début de clarification : l'article 14 du TFUE, le nouveau protocole n°26 sur les services

d'intérêt général et la Charte des droits fondamentaux qui devient juridiquement contraignante.

L'article 14 du TFUE apporte une base juridique nouvelle par rapport à l'ancien article 16 CE qu'elle complète sur deux points :

- il rappelle le rôle de co-législateur du Parlement européen appelé avec le Conseil à fixer pour les SIEG « *les principes et les conditions (...), qui leur permettent d'accomplir leurs missions* » ;
- il précise quelles sont ces conditions, « *notamment économiques et financières* ».

Pour qui connaît le casse-tête des règles des aides d'Etat et de compensation de service public définies par l'arrêt Altmark et par le paquet Monti-Kroes, cette disposition pourrait être utile pour une clarification.

Le nouveau protocole n°26 sur les SIG, exigé par le Premier ministre des Pays-Bas, refusant que la Commission intervienne dans la gestion du logement social dans son

Etat, établit des éléments nouveaux quant à la responsabilité et la finalité des SIG et des SIEG :

- il affirme « *le rôle et le large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales ou locales pour fournir, faire exécuter et organiser les SIEG* » ;
- il établit l'utilisateur comme finalité des services publics qui doivent être fournis et organisés « *d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs* » et même aux « *droits des utilisateurs* » ;
- il définit des principes européens que doivent respecter tous les SIEG : « *un niveau élevé de qualité, de sécurité, un caractère abordable, l'égalité de traitement, la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs* » ;
- il confirme que les services non économiques (SNEIG) ne relèvent pas du droit communautaire de la concurrence et du marché intérieur et sont de la seule compétence des Etats membres.

Le protocole 26 établit pour la première fois la nature et la finalité politiques des services publics, qu'ils soient d'intérêt général ou économique. Ils sont un lien direct et

de nature politique entre l'autorité publique et l'utilisateur-citoyen, qui seul peut juger de la manière dont ils sont organisés et gérés.

Enfin, la Charte des droits fondamentaux institue dans son article 36 un droit d'accès « *aux services d'intérêt économique général (...) afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union* ».

Ces trois textes sont évidemment indissociables et se complètent l'un l'autre. Ils constituent une base essentielle pour l'édification d'une nouvelle architecture pour les SIG et une approche transversale réglementaire concernant les SIEG.

Ils ont tous trois force de loi et définissent non seulement les services publics comme un ensemble de valeurs communes, mais les placent clairement dans le champ politique et pas seulement économique. Comment, dès lors, un service relevant du champ politique peut-il relever aussi des règles du marché et de la concurrence ?

Pour la première fois, les services publics n'apparaissent pas comme une dérogation aux règles de la concurrence mais s'affirment comme un secteur spécifique aux caractéristiques assez éloignées de ce qu'offre le marché : « *un niveau élevé de qualité, de sécurité, un caractère abordable, l'égalité de traitement, la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs* ».

Les autorités nationales, régionales et locales confrontées à l'ingérence de la Commission européenne ou aux jugements de la Cour de justice de l'Union européenne peuvent trouver là des appuis juridiques pour retrouver une autonomie à laquelle elles aspirent, comme l'exprimaient, en novembre 2007, les maires de dix capitales européennes – Paris, Londres, Bruxelles, Luxembourg, Lisbonne, Sofia, Amsterdam, Tallinn, Vienne et Nicosie – en signant une Déclaration conjointe pour la défense de services publics de qualité et accessibles à tous. Pour les maires signataires, une « *législation européenne est indispensable (...), elle garantira la sécurité juridique des services publics et l'établissement d'un*

équilibre entre les règles du marché intérieur et la mission de service public ».

Il revient maintenant à la Commission de proposer des projets de règlements afin d'assurer la sécurité juridique à l'ensemble des parties prenantes, opérateurs et autorité responsable de services publics. Le fera-t-elle ? Il semble qu'elle veuille prendre son temps et rien ne peut légalement la contraindre à le faire et à le faire rapidement. Gardienne des traités, elle est aussi maître du temps. Avec la reconduction à sa tête du président José Manuel Barroso, il ne faut pas attendre de la Commission plus d'ardeur d'initiative pour les services publics qu'elle n'en a manifestée pour faire face à la crise. L'initiative ne viendra pas du Conseil, à l'exception près de la présidence belge de l'Union.

Il n'y a guère que le Parlement européen appuyé par la mobilisation citoyenne et celle des acteurs du service public qui pourra empêcher la Commission européenne de se soustraire à ses obligations.

Le Parlement européen conquiert au fil des législatures sa légitimité démocratique en même temps qu'il a atteint un stade de maturité (n'oublions pas qu'il n'est élu au suffrage universel direct que depuis 1979). Bien que majoritairement libéral, il trouve de plus en plus la voie d'un certain volontarisme politique, poussé à cela par une visibilité de législateur accrue. Nombre de cortèges de manifestants viennent symboliquement s'achever sur son parvis strasbourgeois et, comme toute assemblée élue, il n'y est pas insensible.

Il importe de souligner que les parlementaires européens sont confrontés à la montée en puissance d'un lobby d'un nouveau type, citoyen et politique qui a trouvé le chemin de ses représentants, les députés européens, pour les pousser à prendre des initiatives politiques.

La création de l'intergroupe « Services publics » en est un exemple.

La création de l'intergroupe « Services publics »

La création d'un intergroupe dédié à la question des services publics est la réalisation d'un engagement de campagne pris par les socialistes français auprès d'organisations de défense des services publics en Europe comme le Comité européen de liaison sur les SIG (CELSIG), le Centre européen des entreprises à participation publique (CEEP), la Confédération européenne des syndicats (CES), la Fédération syndicale européenne des services publics (FSESP), etc.

Il est aussi une prise de conscience, par les députés européens qui se sont associés pour sa création, de la nécessité d'une action offensive en faveur de la notion de service public.

L'intergroupe est animé depuis sa création en janvier 2010 par Françoise Castex (S&D, France) en tant que présidente, Elisabeth Morin-Chartier (PPE, France), Csaba Öry (PPE, Hongrie), Peter Simon (S&D, Allemagne), Pascal Canfin

(Greens/EFA, France), Sven Giegold (Greens/EFA, Allemagne), Jean-Luc Bennahmias (ALDE, France), Miguel Portas (GUE/NGL, Portugal) en tant que vice-présidents.

Il rassemble une cinquantaine de députés européens issus de six groupes politiques et de treize Etats membres. Il rassemble aussi plus de cent organisations parties prenantes des services publics : des organisations quasi institutionnelles, telles que le Conseil économique et social européen, le Comité des régions ou la Confédération européenne des syndicats, et des associations d'élus ou des représentations de grandes collectivités territoriales (Länder allemands ou régions françaises).

L'objectif de l'intergroupe est justement de créer un espace de dialogue direct entre les parlementaires et les parties prenantes où ils peuvent échanger leurs analyses, leurs expertises et leurs expériences du cadre juridique actuel des services publics. Ces échanges doivent permettre d'élaborer des propositions législatives et/ou réglementaires permises par le traité de Lisbonne.

La Commission européenne est le premier interlocuteur de l'intergroupe, invitée à intervenir et à répondre aux questionnements des membres de l'intergroupe. Elle semble accorder de l'attention à cette initiative parlementaire.

Le bureau de l'intergroupe souhaite aussi que le Conseil et les présidences tournantes qui subsistent dans le nouveau traité s'associent à ses travaux.

Pour tous les membres de cet intergroupe, parlementaires et parties prenantes, il y a opportunité à agir pour la sécurisation des services publics grâce aux dispositions nouvelles du traité de Lisbonne. Persuadés que les services publics peuvent être une des réponses à la crise sans précédent qui secoue l'Union et surtout une attente forte des citoyens européens, les membres de l'intergroupe sont conscients de l'urgence.

L'Europe dans la crise économique et sociale

Les services publics comme recours aux fondamentaux et comme stabilisateurs économiques et sociaux à la crise

La crise économique et sociale qui frappe l'Europe signe la faillite du capitalisme financier et agit comme un révélateur impitoyable des défaites doctrinales du libéralisme naguère triomphant. Les grandes défaites, comme les grandes douleurs, étant muettes, peu de responsables reconnaissent leur désarroi devant les « bugs » tragiques de leur logiciel libéral. Et pourtant, bien des tabous inscrits dans le marbre des traités européens tombent : la Grèce soutenue par un recours à l'emprunt et les garanties de la Banque centrale européenne... Qui l'eût cru il y a quelques mois !

L'orthodoxie libérale affectée, elle n'en reste pas moins vivace et n'abandonne rien sur le terrain social. Sous prétexte de la contrainte des marchés financiers, un assainissement général des comptes est décrété. Les plans de rigueur pleuvent sur les budgets des Etats membres et les plans d'austérité sur le dos des salariés et des citoyens.

Les services publics sont aujourd'hui confrontés à un double défi : la pire crise depuis les années 1930 et la politique actuelle des institutions européennes convergent pour accentuer les mesures d'austérité.

Les dépenses publiques sont devenues la principale cible pour compenser les déficits budgétaires créés par le sauvetage de banques défailtantes. Des réductions draconiennes sont imposées par plusieurs gouvernements nationaux. Elles menacent gravement la justice et l'intégration sociales.

La Commission européenne met les Etats membres sous pression en imposant la priorité absolue à la consolidation budgétaire plutôt qu'à la reprise économique et la croissance.

La récession menace et se traduira par un chômage élevé. Les plans d'austérité hypothèquent la qualité des services publics, leur accessibilité, leur universalité au moment où ils sont le plus nécessaires.

Alors que la crise économique fait craindre de graves conséquences sociales, la Commission maintient son cap doctrinaire de priorité à la concurrence.

Alors que le taux de pauvreté n'a jamais été aussi élevé dans l'Union européenne, la Commission juge encore important d'interférer dans la compétence des Etats membres en limitant par exemple le champ du logement social aux Pays-Bas.

« *La folie, c'est de croire qu'en reproduisant les mêmes actes on aboutit à des résultats différents* », disait Albert Einstein. La crise ravive l'ardente obligation de repenser la construction européenne au travers d'une législation régulatrice qui réduise la part trop belle des acteurs économiques et financiers.

Pourtant, les services publics jouent un rôle clé dans la crise actuelle en assurant un minimum de cohésion sociale et en atténuant les effets les plus dévastateurs de la crise. Même les plus libéraux reconnaissent leurs vertus et vantent ces « stabilisateurs automatiques » économiques et sociaux.

Le temps est venu d'affirmer au sein de l'Union européenne et dans ses institutions le caractère stratégique des services publics. Aujourd'hui remparts contre la crise et atténuateurs robustes des chocs sociaux pour peu qu'on leur en donne les moyens, ils peuvent être aussi des leviers efficaces d'une relance économique basée sur un nouveau modèle de développement social et écologique.

Il est utile souvent de se replacer dans une perspective historique : le service public est le produit de la crise et de la misère intolérable. Le message délivré par le Conseil national de la Résistance en 1944 est d'une brûlante actualité : reconstruire la France exigeait de consacrer une part de la richesse du pays au service de la collectivité par le développement des services publics. Trois quarts de siècle après, l'exigence est de même nature.

Perspectives

L'Union européenne arrive à un tournant décisif de sa construction politique. Le contexte actuel de la crise ébranle le cadre essentiellement économique sur lequel

elle s'est progressivement élaborée. Les citoyens européens attendent que les leçons soient comprises. Comme au sortir de la Seconde Guerre mondiale, ils aspirent à la paix, au progrès économique et social, ainsi qu'au respect de l'environnement.

Notre conviction est que, s'il existe encore une chance pour les services publics malmenés partout par les déséquilibres doctrinaires passés, mutilés par les réformes nationales et maintenant ciblés par les contraintes budgétaires, cette chance est en Europe.

Pour nous, l'avenir des services publics se joue à Bruxelles. Inscrire les services publics dans le droit européen positif leur donnerait la sécurité indispensable à tous les niveaux par :

- la définition d'un cadre communautaire garantissant l'existence, l'organisation et le financement des services d'intérêt général, éléments essentiels du « *modèle social européen* » – un cadre spécifique de règles qui ne se réduisent pas à celles du marché ;

- les garanties données aux autorités publiques nationales et locales de pouvoir définir, organiser et financer les services publics relevant de leurs domaines de responsabilité.

Enfin, le développement de l'Union européenne, son aménagement territorial intégré, la cohésion sociale au niveau communautaire appellent la création de services publics européens, notamment en matière de réseaux d'échanges transfrontaliers, d'infrastructures sociales et de développement durable.

Conclure, à ce stade, conduit à rappeler ce qui est pour nous une évidence : la volonté politique et la qualité du rapport de force seront déterminantes.

Antoine de Saint Exupéry dans son roman *Vol de nuit* constatait : « *Dans la vie, il n'y a pas de solutions. Il n'y a que des forces en mouvement. Il faut les créer, et les solutions suivent* ».

L'Europe doit être réinvestie par la mobilisation citoyenne. Il est temps !

Certes, à elle seule, elle ne saurait en garantir l'essence démocratique, mais son affirmation serait un signe évident qu'une évolution encore discrète quoique vigoureuse est en marche. Les institutions européennes ne pourront pas les ignorer longtemps. Soyons-en certains, cette évolution aboutira au travers de l'émergence d'une conscience véritablement européenne, à l'échelle d'un « vieux continent » qui n'en finit pas d'achever son *aggiornamento* intellectuel. Le XXI^{ème} siècle européen sera social ou ne sera pas !

COLLECTION DIRIGEE PAR GILLES FINCHELSTEIN
ET LAURENT COHEN

ISBN : 978-2-36244-004-5

© EDITIONS FONDATION JEAN JAURES
12 CITE MALESHERBES - 75009 PARIS
www.jean-jaures.org

CONCEPTION MAQUETTE : A&CO - IOW
REALISATION : REFLETSGRAPHICS

Pierre Bauby
Françoise Castex

Europe : une nouvelle chance pour le service public !

Vus de France, Europe et services publics ne font pas bon ménage. Entre achèvement du marché intérieur des services et politiques d'austérité, les services publics apparaissent plus menacés que jamais.

Pourtant, Pierre Bauby et Françoise Castex soutiennent que les réelles opportunités offertes par le traité de Lisbonne et une forte mobilisation politique et citoyenne pourraient créer de nouvelles perspectives politiques.

Une chance venue d'Europe ?

www.jean-jaures.org