

Les services publics en France et l'Union européenne

3 octobre 2003

**« Un service au-dessus de toute récompense
A force d'obliger tient presque lieu d'offense »
Corneille, Suréna, III, 1 (1674)**

Ce document répond à deux demandes : la Commission Europe d'Attac souhaite une première réflexion sur le Livre vert¹ de la Commission européenne sur les services d'intérêt général du 21 mai 2003 ; le Conseil scientifique d'Attac veut ajouter une dimension européenne à une réflexion sur les privatisations en France.

Ce texte n'engage ni Attac, ni son Conseil scientifique. Vos commentaires, critiques et suggestions sont les bienvenues.

Alain Lecourieux

alain.lecourieux@wanadoo.fr

01 47 81 81 67

06 86 94 70 05

I. Les fondations des services publics en France²

Le pouvoir régalién

Durant l'Ancien Régime³ armée, justice, monnaie, impôts se constituent comme activités régaliennes, comme activités minimales de l'Etat. Les infrastructures telles que routes, ponts, canaux, postes peuvent être considérées comme les premiers services publics et les manufactures royales créées par Colbert comme les premières entreprises publiques. La Sorbonne, première université française, date du XIIe siècle. L'hôpital général de Paris est fondé en 1656. Toutefois ces réalisations répondent plus au maintien de l'ordre, aux objectifs militaires, à l'intérêt et à la puissance du Roi qu'au service du peuple⁴.

Les besoins collectifs

L'Etat qui résulte de la Révolution de 1789, au nom de la libre entreprise et de la propriété privée, n'intervient pas dans la vie économique à l'exception de secteurs gérés en régies comme le tabac, les poudres, la poste, l'imprimerie nationale et quelques manufactures.

¹ Un Livre vert a pour but de stimuler la réflexion et de susciter un débat parmi les Etats membres et les organes de l'Union. Il peut déboucher sur un Livre blanc qui contient des propositions d'actions communautaires examinées ensuite par le Conseil des ministres de l'Union européenne.

² Ce document tire parti (et se démarque) d'une étude publiée en janvier 2002 : Réjanne Hugounenq et Bruno Ventelou, *Les services publics français à l'heure de l'intégration européenne*, OFCE.

³ Xavier Bezançon, *Les services publics en France*, tome I (1995) et tome II (1997), Presses de l'école nationale des Ponts et Chaussées, propose de très utiles développements historiques.

⁴ Le pouvoir royal s'immisce cependant dans d'autres champs comme l'école avec les missions des intendants du Roi ou avec l'interdiction du travail des enfants de moins de quatorze ans en 1698 sous le règne de Louis XIV.

Le XIXe siècle est marqué par l'émergence de grandes missions de service public : le service de distribution d'eau courante, la fourniture de gaz, les transports (routes et chemin de fer), le télégraphe. Ces activités ne sont pas prises en charge par l'administration mais assurées par des entreprises privées. Elles sont souvent motivées par la protection de la classe dominante des effets de la pauvreté notamment sous l'impulsion du mouvement hygiéniste⁵. La jurisprudence du Conseil d'Etat va progressivement créer le droit administratif qui est distinct du droit commun et est censé traduire l'intérêt général. L'arrêt Blanco du 8 février 1873 consacre la primauté du droit administratif pour les services publics.

De même les notions d'égalité d'accès, de continuité et d'adaptabilité (ou mutabilité)⁶ sont nées des litiges du XIXe siècle. La mise en œuvre du principe selon lequel l'Etat est responsable de l'instruction publique devra attendre la loi Guizot de 1833 – pour les élèves du sexe masculin - et surtout les lois de Jules Ferry de 1881, 1882 et 1886.

Le socialisme municipal du début du XXe siècle se traduit par l'exploitation par les municipalités de services économiques jugés d'intérêt général. Il s'étend progressivement et concerne des secteurs aussi variés que le gaz, l'électricité, les marchés, les abattoirs, les théâtres. Le socialisme municipal peut être considéré comme un précurseur des services publics locaux à la française. Il faut attendre 1917 pour que soit créé le statut d'établissement local de caractère public. Les décrets Poincaré de 1926 instaurent la régie administrative, la société d'économie mixte et l'établissement public industriel et commercial.

L'intérêt général

La crise de 1929 qui commence à toucher la France en 1930, mais aussi les deux guerres mondiales, le sous investissement de l'entre deux guerres⁷ et la question des cartels⁸ vont conduire à l'idée que l'Etat doit gérer bon nombre de services publics. Les nationalisations de 1936 sont une illustration concrète de cette idée. Elles concernent la Banque de France, l'armement et le Comptoir national d'escompte. La SNCF est créée en 1937.

A la Libération la création de la Sécurité sociale et les nationalisations établissent le secteur public. Les nationalisations constituent un grand pôle public : mines, charbon et houillères, électricité et gaz, transports maritimes et aériens, construction mécanique, banque et assurance. Elles répondent notamment à l'ampleur de la reconstruction, au sous investissement chronique de l'entre deux guerres, aux pouvoirs des cartels (électricité et aéronautique), à la volonté de contrôle de secteurs stratégiques. Les nationalisations cachent une très grande variété de statuts juridiques : secteur public financé par l'Etat, établissements publics industriels et commerciaux, société de droit privé.

⁵ Abram de Swaan, *Sous l'aile protectrice de l'Etat*, PUF, 1995.

⁶ La continuité : les services publics répondent à des besoins essentiels et donc l'activité doit être régulière et continue ; l'égalité repose sur les principes juridiques qui demandent que les usagers soient placés dans une position égale, sans discriminations ni avantages particuliers (égalité d'accès et de traitement) ; l'adaptabilité ou la mutabilité implique que les prestations soient adaptées aux situations et aux besoins et évoluent sans cesse en quantité et qualité.

⁷ B. Chenot, *Les entreprises nationalisées*, Que sais-je ?, PUF.

⁸ R. Gendarme, *L'expérience française de la nationalisation industrielle*, Médecis, 1950.

Dans le modèle des services publics de la Libération l'Etat définit, exprime et satisfait l'intérêt général. Le citoyen, l'usager sont tenus à l'écart des choix politiques. Les luttes sociales traduisent, pour partie, leur volonté.

Les défaillances du marché capitaliste et sa place dans la société

Les services publics sont aussi justifiés par les défaillances du marché capitaliste. Certains secteurs sont caractérisés par des rendements d'échelle croissants⁹ et justifient le concept de monopole naturel qui assure l'optimum économique. L'entreprise privée en situation de monopole ou d'oligopole peut pratiquer des tarifs incompatibles avec l'optimum social et plus généralement peut utiliser son pouvoir de marché à ses propres fins.

Les activités de service public échappent souvent à la valorisation du marché et condamnent l'optimum agrégatif des décisions individuelles (la main invisible du marché). Certaines activités ont des effets externes positifs ou négatifs (externalités) que le marché capitaliste ne prend pas en compte. S'agissant des effets positifs il convient de citer des secteurs comme la recherche, la santé, l'éducation, la culture, ainsi que le développement social et l'aménagement du territoire. A l'inverse les coûts sociaux, les discriminations entre les territoires, les effets négatifs sur l'environnement sont autant d'externalités que le marché capitaliste ne sanctionne pas pécuniairement.

Les industries en réseau (électricité, télécommunications, gaz, transports, etc.) ont à la fois des rendements croissants et des effets externes positifs et négatifs non valorisables.

Enfin et surtout, le marché capitaliste sélectionne les demandes rentables à court terme et ne peut satisfaire, sans exclusions massives, les besoins collectifs. A l'inverse les opérations rentables des services publics peuvent financer les opérations non rentables (péréquation des prix).

Les droits fondamentaux

La justification devient éminemment politique lorsqu'elle renvoie aux déclarations des droits de l'homme de 1789 et de 1946 qui affirment la garantie pratique d'exercice des droits fondamentaux. « *Tout bien, toute entreprise, dont l'exploitation a ou acquiert les caractéristiques d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité*¹⁰. » Les philosophes libéraux de l'économie reprennent tout ou partie de cette justification¹¹. L'idée que les services publics constituent l'un des moyens essentiels d'exercice concret des droits fondamentaux s'impose donc en France. Défendant la nouvelle Constitution, le 8 mars 1946 devant l'Assemblée Nationale, René Capitan affirme : « *La liberté a besoin pour être effective que l'Etat organise de grands services publics* ».

La volonté de puissance politique de l'Etat

La puissance publique est définie par l'intérêt général, mais elle a aussi toute latitude pour le définir. L'Etat est à la fois responsable de la définition de l'intérêt général et

⁹ La théorie des rendements croissants est élaborée, au milieu du XIXe siècle, notamment par Jules Dupuit (1801 – 1877) et Augustin Cournot (1804 – 1866).

¹⁰ Article 6 de la Déclaration des droits de l'homme de 1946.

¹¹ John Rawls, *Justice et démocratie*, Le Seuil, 1987 et 1997. Armatya Sen, *Commodities and capabilities*, North-Holland, 1983. S. C. Kolm, *Le contrat social libéral*, PUF, 1985.

vecteur de sa réalisation. On trouve ici le rôle des grands corps de l'Etat et de l'administration dans la conduite de la politique économique et sociale. C'est un attelage composé de fonctionnaires et d'ingénieurs¹² qui fait émerger au sortir de la deuxième guerre mondiale l'idée de comptabilité nationale et de planification. A partir du programme du Conseil national de la Résistance (CNR) va se développer en France à partir de 1945 une véritable symbiose entre une technocratie modernisatrice et une volonté de puissance politique autour du Commissariat au plan¹³, de l'Ecole nationale d'administration (ENA) et des grands corps de l'Etat (polytechnique, ponts et chaussées, mines, etc.). Il s'agit d'une confiscation élitiste du pouvoir. Les services publics vont jouer un rôle essentiel dans la reconstruction puis dans l'expansion des Trente Glorieuses. Ils sont alors fondés sur une vision de l'intérêt général, un fordisme à la française, une prophétie élitiste, une démarche autocratique¹⁴. Cette conception s'accompagne d'avancées sociales. Les services publics sont à la croisée de nombreuses luttes politiques et constituent un laboratoire et une vitrine (Renault par exemple) pour l'ensemble de la société française. Enfin l'Etat utilise la puissance politique ainsi acquise pour réorganiser, recapitaliser et rénover le capitalisme¹⁵. Ce sont les grandes heures du capitalisme monopoliste d'Etat.

Les fondations, en bref

Jusqu'au début des années 1980, les services publics sont fondés, pour résumer, sur les idées et objectifs majeurs suivants :

- ils permettent de définir et de satisfaire l'intérêt général ;
- ils pallient les défaillances du marché capitaliste ;
- ils sont l'instrument essentiel de l'exercice concret des droits fondamentaux ;
- ils assurent la volonté de puissance politique de l'Etat.

Au total et malgré leurs défauts ils dessinent un modèle de société, une troisième voie problématique entre le marché et l'économie administrée.

II. La déconstruction des fondations

L'abandon de la volonté de puissance politique de l'Etat

Les nationalisations de 1981 - le programme des « *champions nationaux* » - s'inscrivent dans l'argumentation de la Libération. Cette parenthèse historique est doublement refermée par la politique économique et financière de Jacques Delors et par la décentralisation de Gaston Defferre. Les lois de décentralisation de 1982 relancent la délégation de service public au secteur privé notamment pour le traitement de l'eau et des déchets. L'affermage, la concession, la régie intéressée, la gérance reviennent sur le devant de la scène¹⁶.

Le programme de privatisations de 1986 mené par Jacques Chirac concerne la banque, l'assurance et l'industrie et marque la fin du concept même de politique

¹² P. Birnbaum, *Les sommets de l'Etat*, Le Seuil, 1977.

¹³ Claude Gruson, *Origine et espoirs de la planification française*, Dunod, 1968. J. Coutrot, *L'humanisme économique*.

¹⁴ A. Lyon-Caen, *Les services publics et l'Europe*, Rapport au plan, 1996.

¹⁵ Anicet Le Pors, *Les béquilles du capital*.

¹⁶ D. Lorrain et G. Stocker, *La privatisation des services urbains en Europe*, coll. Recherches, La Découverte.

industrielle¹⁷. Les trois vagues suivantes (Edouard Balladur, Alain Juppé, Lionel Jospin) concrétisent l'idée que la gestion privée est meilleure que la gestion publique. Le programme de privatisations de Jean-Pierre Raffarin devrait boucler la boucle même s'il est ralenti par le krach boursier. De nouveaux principes sont alors élaborés pour justifier ce désengagement massif jugé encore très insuffisant par les ultralibéraux¹⁸ puisqu'il ne comprend pas encore, de façon explicite, des domaines comme la protection sociale et l'école.

La logique capitaliste, la concurrence et la délégation

Kenneth J. Arrow¹⁹, concepteur de la théorie pure de l'économie de marché affirme : « *Le marché n'est compatible avec aucun régime politique, aucune forme de gouvernement, ni la démocratie, ni l'oligarchie, ni la dictature* ». On peut soutenir (et contester) que le capitalisme veut la mort du marché pur fondé sur une concurrence construite et préfère le triomphe de l'oligopole et du monopole ; il développe une logique qui condamne toute forme de gouvernement. Toute intervention politique ne peut que réduire l'efficacité économique ; le capitalisme n'a besoin pour fonctionner que d'individus ; toute intrusion de la politique – lieu même du collectif et du compromis entre les intérêts antagonistes – ne peut que conduire à une affectation non optimale des ressources et réduire donc l'accumulation du capital.

Quoi qu'il en soit, dans la foulée des « reaganomics » et du « thatcherisme » on assiste à une victoire idéologique du capitalisme. L'inefficacité économique de l'Etat et l'efficacité privée justifient la concurrence comme voie unique d'allocation des ressources. L'Etat est soumis à la concurrence fiscale des autres Etats. Il doit faire et non pas faire.

La technologie contre les rendements croissants

La technologie modifie la production des services²⁰ et permet progressivement la déterritorialisation de composantes essentielles des services : capital symbolique, capital, travail et clients. Elle modifie la frontière entre *arrière guichet* et *guichet*. Elle instaure une coproduction des services entre le fournisseur et le client. Elle condamne les formes classiques de la régulation²¹. Des activités à rendements croissants sont alors considérées comme activités normales. Les rendements croissants et les besoins collectifs ne sont plus retenus comme critères justifiant les services publics.

¹⁷ H.-W. Sinn, *The Selection Principle and Market Failure in Systems Competition*, Journal of Public Economics, volume 66, n°2, novembre 1997.

¹⁸ Claude Bébéar, *Protection sociale et charges sociales : pour un changement radical du système !* B. Zimmern, *Les profiteurs de l'Etat*.

¹⁹ Kenneth J. Arrow et John Hicks reçoivent le prix Nobel d'économie, en 1972, pour leurs travaux sur la théorie de l'équilibre général et la théorie du bien-être.

²⁰ Don Tapscott, Art Caston, *Paradigm Shift, The New Promise of Information Technology*, McGraw-Hill, New York, 1993. James M. Utterback, *Mastering the Dynamics of Innovation*, Harvard Business School Press, Boston, 1994.

²¹ Alain Lecourieux, *Les caractéristiques des services*, disponible sur demande, décembre 2001.

La gestion capitaliste contre la gestion publique

Les techniques managériales élaborées d'abord au Japon dans les années 1950 autour du concept de qualité totale²² sont ensuite intensivement développées et élargies à d'autres domaines aux Etats-Unis entre 1960 et 1980. Elles s'imposent en France dans les années 1990 aussi bien au secteur privé qu'au secteur public. Qu'elles soient fondées ou pas les critiques de la bureaucratie, de la technocratie et du corporatisme des services publics favorisent cette évolution de la gestion managériale²³.

L'entreprise est découpée en *processus à valeur ajoutée*²⁴ (ou micro segments d'activités). Chaque processus est exposé à la concurrence²⁵. Il peut être délocalisé ou sous-traité. L'entreprise se recentre sur son cœur de métier et réduit le nombre de ses niveaux hiérarchiques. Elle s'allège et ne retient que les secteurs à forte valeur ajoutée. Les concepts d'*entreprise étendue*²⁶ et de *multinationale industrielle sans usines* sont progressivement mis en œuvre²⁷.

La demande des usagers (le terme « client »²⁸ s'impose de plus en plus) s'individualise. Elle devient complexe, plurielle et contradictoire. Les intérêts généraux se substituent à l'intérêt général. Là encore la réponse est trouvée dans les techniques managériales au travers notamment du concept d'*individuation de masse des services* (mass customization)²⁹.

L'information contre toutes les autres justifications

L'information³⁰ croisée avec les besoins fondamentaux devient le critère quasi-unique pour déterminer ce qui relève du secteur public. Elle vient délimiter l'intervention publique. L'information est dite de mauvaise qualité ou manipulable quand elle rend impossible la réalisation et le contrôle d'une mission sous forme contractuelle. Le secteur privé, au travers de la délégation ou pas, s'impose sauf dans les secteurs où l'information est mauvaise ou manipulable. Pour l'électricité, le gaz, les télécommunications – par exemple - l'information est considérée comme bonne. Pour l'éducation et la santé, pas encore.

²² Joseph M. Juran, *Juran on Leadership for Quality*, Free Press, New York, 1989. Robert Heller, *Total Quality Management, The Quality Makers, The Leaders and Shapers of Europe's Quality Revolution*, Norden Publishing House Ltd, St Gallen, Switzerland, 1993. Jacques Horowitz, *La qualité de service, A la conquête du client*, InterEditions, Paris, 1987.

²³ Jon R. Katzenbach, Douglas K. Smith, *The Wisdom of Teams, Creating the High-Performance Organization*, Harvard Business School Press, Boston, 1984.

²⁴ Michael Hammer, James Champy, *Reengineering the Corporation, a Manifesto for Business Revolution*, Harper Business, A division of HarperCollinsPublishers, New York, 1993. Thomas H. Davenport, *Process Innovation*, Harvard Business School Press, Boston, 1993.

²⁵ B. Charles Ames, James D. Hlavacek, *Market Driven Management*, Business One Irwin, Homewood, 1989.

²⁶ Dans sa gestion l'entreprise est comprise comme un ensemble comprenant l'entreprise proprement dite, mais aussi ses fournisseurs, sous-traitants, partenaires, concurrents et clients. C'est cet ensemble qu'il convient d'optimiser.

²⁷ William C. Miller, *The Creative Edge*, Addison Wesley, Reading, 1987.

²⁸ Benson P. Shapiro & John J. Sviokla, *Seeking and Keeping Customers*, Harvard Business Press, Boston, 1993. Feargal Quinn, *Crowning the Customer, How to Become Customer Driven*, The O'Brien Press. *Notre ennemi, le client*, Editions générales First.

²⁹ Pour répondre à la diversité des demandes des clients les services sont conçus comme un assemblage de composants élémentaires, comme un Lego (*building blocks*). Le client pense recevoir un service personnalisé qui est, en fait, constitué d'éléments standard. Lire B. Joseph Pine II, *Mass Customization, The New Frontier in Business Competition*, Harvard Business School Press, Boston, 1993.

³⁰ L'information est la matière première principale des services. Lire R. Mulgan, *Identifying the Core Public Service*, The Camberra Bulletin of Public Administration n° 87.

Le contrat incitatif³¹ est censé éliminer l'avantage de l'opérateur sur le régulateur. L'économie des institutions³² vient préciser la frontière entre le marché capitaliste et l'organisation hiérarchisée du capitalisme d'Etat (service public). Le marché capitaliste est incapable d'allouer des ressources lorsque l'information fait défaut pour évaluer le coût de transaction de l'échange marchand : intrants achetés et qualité des intrants indéfinissable, productivité induite non mesurable³³. C'est le cas, pour partie, dans des secteurs comme l'école ou la santé.

Deux conceptions datées

Le capitalisme impose une vision renouvelée de l'articulation entre Etat et marché à partir de la théorie des contrats et de la nature de l'information. L'Etat y est instrumentalisé comme complément du marché. Il attend que les besoins collectifs émergent et s'expriment. Il satisfait donc une demande préalable de services grâce, le plus souvent, aux entreprises privées. Pour simplifier, c'est un retour à la conception du XIXe siècle.

A cette conception capitaliste s'oppose la conception de la Libération où le service public ne remplit pas seulement une mission mais la définit. Le service public est un guide du développement économique et social. Il organise les services. C'est la politique qui en fixe les limites à partir de sa vision. Il ne s'agit pas pour autant d'une démarche démocratique. Au mieux la démarche politique est validée a posteriori par les forces sociales. Cette conception est en porte-à-faux avec la construction européenne³⁴, la mondialisation capitaliste et la technologie.

III. Les services d'intérêt général dans l'Union européenne

Ce paragraphe III est un résumé des textes de la Commission européenne³⁵.

Lexique européen

Les services d'intérêt général (SIG) comprennent les services marchands et non marchands que les autorités publiques considèrent comme étant d'intérêt général et soumettent à des obligations spécifiques de service public. Les SIG ne figurent pas dans le traité.

Les services d'intérêt économique général (SIEG), c'est-à-dire les SIG marchands, y figurent. De même un arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes

³¹ Le contrat incitatif permet à des agents qui ne sont pas unis par des liens de subordination (ici, l'Etat régulateur et l'entreprise privée opérateur) de conclure un contrat où l'opérateur réalise une activité pour le régulateur sans que l'avantage informationnel qu'il détient (parce qu'il est opérateur) ne pervertisse les finalités de l'activité.

³² Notamment, travaux de Ronald H. Coase et d'Oliver E. Williamson.

³³ O. Hart, *Firms, contracts and financial structure*, Oxford University Press, 1995. I. Segal, *Complexity and Renegotiation : A Foundation for Incomplete Contracts*, *Review of Economic Studies*, volume 66, n°2, 1999.

³⁴ Jean-Paul Fitoussi, Jacques Le Cacheux, *Rapport sur l'état de l'Union européenne 2002*, Fayard, Presse de Sciences Po, 2002.

³⁵ La Commission européenne a expliqué le droit et les politiques communautaires dans quatre documents disponibles sur le site de l'Internet de l'Union européenne : les services d'intérêt général (26 septembre 1996) ; une mise à jour de ce document (19 janvier 2001) ; un rapport remis lors du Conseil européen de Laeken (17 octobre 2001) ; le Livre vert sur les services d'intérêt général (21 mai 2003). Adresse du site : <http://europa.eu.int/>.

(CJCE) les reconnaît comme « toute activité consistant à offrir des biens et services sur un marché. »

Les SIG sont regroupés en trois catégories :

- les SIEG de réseau (poste, électricité, gaz, transport, télécommunications, etc.) ; ils ont une dimension communautaire indiscutable ; ils font l'objet d'un cadre réglementaire global ;
- les autres SIEG (gestion des déchets, approvisionnement en eau, télévision et radio, etc.) ne sont pas soumis à un cadre réglementaire global mais aux règles du marché intérieur, des aides de l'Etat s'ils affectent le commerce entre les Etats membres ;
- les SIG non économiques et sans effet sur le commerce ne sont pas couverts par les règles communautaires. Ils comprennent notamment l'éducation nationale et les services sociaux ³⁶.

Le service public peut avoir plusieurs significations : service offert au grand public, rôle particulier attribué dans l'intérêt du public, régime public de propriété, statut particulier de l'organisme fournisseur. Cette dénomination n'est pas retenue par l'Union européenne.

Le primat du marché

Le marché assure habituellement la répartition optimale des ressources au bénéfice de l'ensemble de la société. Néanmoins certains services d'intérêt général ne sont pas entièrement satisfaits par les marchés seuls parce que les prix du marché sont trop élevés pour les consommateurs à faible pouvoir d'achat ou parce que le coût de la fourniture de ces services ne pourrait être couvert par les prix du marché.

Les autorités publiques confient la fourniture des SIG à des entreprises publiques ou privées ou à des partenariats publics-privés et se limitent à définir les objectifs publics ainsi qu'à contrôler, réglementer voire à financer.

Le fait que les SIEG soient publics ou privés n'a pas d'importance dans le droit communautaire : les fournisseurs jouissent de droits identiques et sont soumis aux mêmes obligations.

Importance, rôle et enjeux

Les services d'intérêt général (SIG) jouent un rôle croissant. Ils font partie des valeurs partagées par toutes les sociétés européennes et constituent un élément essentiel du modèle de société européen. Leur rôle est capital pour améliorer la qualité de vie de tous les citoyens et lutter contre l'exclusion sociale et l'isolement. Compte tenu de leur poids dans l'économie et de leur importance pour la production des autres biens et services, leur efficacité et leur qualité est un facteur de compétitivité et de plus grande cohésion, notamment parce qu'ils permettent d'attirer des investissements dans des régions moins favorisées. La fourniture performante et non discriminatoire des services d'intérêt général est également une condition du bon fonctionnement du marché unique et d'une meilleure intégration économique dans l'Union européenne. En outre ces services forment un pilier de la citoyenneté européenne car ils font partie des droits des citoyens européens et offrent une

³⁶ L'absence de droit communautaire ne signifie pas que l'Union européenne est inactive dans les secteurs non économiques. Son action a, pour simplifier, trois composantes : l'harmonisation des pratiques entre les Etats membres, la diffusion de l'idéologie capitaliste et la promotion de la technologie de l'information. La subversion de l'école se fera très vraisemblablement au travers de la technologie du e-learning.

possibilité de dialogue avec les autorités publiques dans le cadre de la bonne gouvernance.

Les services d'intérêt général se trouvent au cœur du débat politique. En effet ils touchent à la question centrale du rôle joué par les autorités publiques dans une économie de marché, à savoir, d'une part, veiller au bon fonctionnement du marché et au respect des règles du jeu par tous les acteurs et, de l'autre, garantir l'intérêt général, notamment la satisfaction des besoins essentiels des citoyens et la préservation des biens publics lorsque le marché n'y parvient pas.

Libéralisations³⁷

Depuis la seconde moitié des années quatre-vingt plusieurs secteurs se sont ouverts progressivement à la concurrence. Tel a été le cas des télécommunications, des services postaux, du transport et de l'énergie. La libéralisation a conduit à des réductions de prix. La Communauté a toujours promu la libéralisation contrôlée via les obligations du service universel. Les pertes d'emploi ont été plus que compensées par de nouveaux emplois créés grâce à la croissance du marché.

Fondement juridique

Le traité d'Amsterdam reconnaît la place des services d'intérêt économique général (SIEG) dans les valeurs communes de l'Union. L'article 16 du traité stipule : *« Sans préjudice des articles 73, 86 et 87³⁸, et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, la Communauté et ses Etats membres, chacun dans la limite de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application du présent traité, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions. »*

L'article 86 du traité de Rome qui concerne les SIEG³⁹ indique : *« Les Etats membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'édicte ni ne maintiennent aucune mesure contraire au présent traité, notamment à celles prévues aux articles 12 et 81 à 89 inclus⁴⁰. Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit et en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté. La Commission veille à l'application des dispositions du présent article*

³⁷ La libéralisation est la mise en concurrence d'un agent public (monopole public) avec des agents privés sur un marché. Elle diffère de la privatisation qui est la cession de tout ou partie du capital public à des actionnaires privés.

³⁸ Ces articles affirment les règles de la concurrence.

³⁹ Cette limitation aux SIEG signifie que les questions qui relèvent intrinsèquement des prérogatives de l'Etat sont exclues de l'application des règles relatives au marché intérieur et à la concurrence (sécurité intérieure et extérieure, administration de la justice, conduite de la politique extérieure. Des arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) ont également exclu l'éducation nationale, les régimes de base de sécurité sociale, les syndicats, les partis politiques, les églises, les associations de consommateurs, les sociétés savantes, les organisations caritatives et humanitaires pourvu que ces organismes ne s'engagent pas dans des activités économiques.

⁴⁰ Ces articles affirment les règles de la concurrence.

et adresse, en tant que de besoin, les directives ou décisions appropriées aux Etats membres. »

Le principe de proportionnalité qui découle de l'article 86 stipule que « les moyens utilisés pour remplir la mission d'intérêt général ne créent pas d'inutiles distorsions commerciales. »

L'importance des SIG a été rappelée lors du Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000 : « Le Conseil européen estime qu'il est essentiel, dans le cadre du marché intérieur et d'une économie de la connaissance, de tenir pleinement compte des dispositions du traité relatives aux services d'intérêt économique général et aux entreprises chargées de la gestion de ces services. »

La Charte des droits fondamentaux qui a été signée en décembre 2000 et n'a qu'une valeur déclarative⁴¹, indique dans son article 36 : « L'union reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général tel qu'il est prévu par les législations et pratiques nationales, conformément au traité instituant la Communauté européenne, afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union. »

Portée de l'action communautaire

Le traité ne mentionne pas le fonctionnement des SIEG parmi les objectifs communautaires et n'attribue pas de pouvoirs spécifiques positifs à l'Union européenne. L'article 16 énonce un principe. L'article 86 paragraphe 2 affirme que les fournisseurs de SIG sont exemptés de l'application des règles du traité (concurrence) uniquement lorsque cette exemption est strictement nécessaire pour leur permettre de remplir leur mission d'intérêt général.

Les autorités nationales, régionales et locales définissent, organisent, financent et contrôlent les SIG.

Néanmoins l'Union européenne détient des compétences qui lui donnent des moyens d'action sur les SIG : marché intérieur, concurrence, aides de l'Etat, libre circulation, politique commerciale, etc.

La création d'un cadre sectoriel législatif au niveau communautaire ne garantit pas l'accès de chacun à des services performants et de qualité dans l'ensemble de l'Union. Cette mission appartient aux Etats. La Commission par contre peut prendre des mesures directes pour faire appliquer les règles de concurrence. Ceci peut donner l'impression d'un déséquilibre qui pourrait nuire à sa crédibilité.

La législation communautaire sur les SIEG de réseau impose la création d'autorités réglementaires indépendantes. Ces organisations ont un rôle dans la fourniture des services et la mise en place des conditions de concurrence.

Législation sectorielle et cadre juridique général

L'Union européenne a développé un arsenal juridique pour les SIEG de réseau. Mais il n'y a pas de cadre général pour la mise en oeuvre de l'article 16. L'article 16 ne fournit pas de base juridique pour l'adoption d'un instrument spécifique [directive cadre par exemple]. Si une réglementation communautaire est jugée souhaitable une modification du traité pourrait être le meilleur moyen de disposer d'une base juridique appropriée.

⁴¹ La Convention sur l'avenir de l'Europe propose son intégration dans son projet de traité constitutionnel.

Services économiques et non économiques

Le principe de non discrimination, la liberté de circulation des personnes et le cadre législatif relatif aux marchés publics sont reconnus pour tous les SIG, qu'ils soient économiques ou non économiques.

La liberté de fourniture, le droit d'établissement et les limitations à l'aide de l'Etat s'appliquent uniquement aux services d'intérêt économique général (SIEG).

Les services non économiques comprennent l'éducation nationale et les services sociaux, mais il n'existe pas de liste de ces services. Le caractère changeant et dynamique de la distinction entre services économiques et non économiques suscite des préoccupations parmi les fournisseurs de services non économiques.

Vers un concept communautaire des services d'intérêt général ?

Il n'est sans doute ni souhaitable ni possible d'élaborer une définition européenne globale unique du contenu des SIG.

Les éléments de la législation communautaire sont les suivants : le service universel, la continuité, la question de l'accessibilité tarifaire et la protection des utilisateurs et des consommateurs.

- Le service universel

Certains services (télécommunications, électricité, services postaux) sont mis à la disposition de tous indépendamment de leur localisation géographique, au niveau de qualité spécifié, à un prix abordable. Il existe un risque que les droits définis dans la législation restent purement théoriques, même s'ils sont formellement transposés dans la législation nationale.

- Continuité

Le fournisseur de service est tenu de veiller à ce que le service soit fourni sans interruption. Cette obligation doit être compatible avec le droit de grève et l'Etat de droit. L'obligation de continuité ne figure pas dans l'ensemble de la législation communautaire.

- Qualité

Certaines normes sont fixées dans la législation communautaire comme les règles de sécurité, l'exactitude et la transparence de la facturation, la couverture territoriale et la protection contre les interruptions de service.

- Accessibilité tarifaire

Pour ce qui concerne les télécommunications et la poste, les services doivent être offerts à un prix abordable pour être accessibles à tous. La législation sectorielle ne précise pas les critères à utiliser pour déterminer si les prix sont abordables.

- Protection des consommateurs

Des règles sectorielles existent pour les services postaux, l'énergie, le transport et la radiodiffusion.

- Sûreté et sécurité

Des propositions ont été faites sur le transport aérien, le transport maritime et le secteur nucléaire.

L'intervention publique peut être nécessaire pour éviter le sous investissement (Livre vert sur l'énergie de 2001). Toute évaluation de la sécurité d'approvisionnement doit toutefois tenir compte du fait que des mesures complémentaires visant à améliorer la sécurité d'approvisionnement occasionnent un surcoût économique et peuvent réduire la concurrence.

- Accès au réseau et interconnexion

Lorsque les fournisseurs ne peuvent exercer leur activité qu'en tant que fournisseurs de services, l'accès au réseau de l'opérateur historique est indispensable pour l'accès au marché. Une législation communautaire sectorielle pour les secteurs libéralisés harmonise et régit l'accès aux infrastructures de réseau. La tarification de ce réseau est l'aspect réglementaire décisif.

Bonne gouvernance

- Organisation

Les autorités nationales, régionales et locales ont la responsabilité de la définition des SIG. Elles sont responsables de leurs obligations, de leur couverture, de leurs normes de qualité et de sécurité, des droits des usagers et des dispositions relatives à l'environnement.

Le rôle de la Communauté est d'harmoniser les obligations pour les SIEG de réseau, mais les Etats membres sont responsables de leur formulation et de leur mise en œuvre. Ils peuvent adopter des obligations plus strictes. Le degré d'ouverture du secteur est décidé par les règles communautaires. La fourniture est décidée par les Etats. Néanmoins les fournisseurs de services d'intérêt économique général, y compris les fournisseurs de services internes, sont des entreprises et sont dès lors soumis aux règles de la concurrence prévues par le traité. Les décisions d'accorder des droits spéciaux ou exclusifs aux services internes ou de les favoriser par d'autres moyens peuvent constituer une violation du traité, malgré la protection partielle offerte par l'article 86⁴². La jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) indique que tel est le cas notamment lorsque les obligations de service public à remplir par le fournisseur de service ne sont pas spécifiées de façon adéquate, lorsque le fournisseur de service est manifestement incapable de répondre à la demande, ou lorsqu'il existe pour remplir ces obligations un autre moyen qui exercerait un effet moins préjudiciable sur la concurrence.

Lorsqu'une autorité publique d'un Etat membre choisit de confier la fourniture d'un SIEG à un tiers, la sélection du fournisseur doit respecter certaines règles et certains principes afin de placer sur un pied d'égalité tous les fournisseurs (directive sur les marchés publics ou principes découlant du traité, comme la liberté de fournir des services et la liberté d'établissement).

- Financement

Les Etats membres utilisent des modes très différents de financement des SIG :

- aides directes à partir du budget de l'Etat ;
- droits spéciaux ou exclusifs (monopole légal – ce mode disparaît avec les directives de libéralisation) ;
- contributions prélevées sur des opérateurs ;
- établissement d'un tarif moyen ;
- financement par la solidarité (Sécurité sociale, par exemple).

Les Etats membres peuvent utiliser le système de leur choix, mais ne doivent pas perturber le fonctionnement du marché intérieur. La Commission a annoncé au Conseil européen de Laeken son intention d'établir un cadre réglementaire pour les aides de l'Etat. Une législation sectorielle existe déjà dans les services postaux, le transport aérien et les transports publics.

- Evaluation

La Commission a accru sensiblement son effort d'évaluation : évaluations des secteurs libéralisés, évaluation intersectorielles des industries de réseau et enquêtes de satisfaction.

⁴² L'article 86 est mentionné supra.

Autres actions communautaires relatives aux services d'intérêt général

L'Union européenne a mis en oeuvre les mesures et programmes suivants depuis 1996 :

- schéma de développement pour l'aménagement du territoire ;
- programme de réseaux de transport transeuropéens ;
- création d'un espace de recherche ;
- plan d'action destiné aux consommateurs ;
- plan d'action *eEurope* intitulé « Une société de l'information pour tous » destiné à accélérer l'adoption des technologies de l'information dans toute l'Europe.

Débat ouvert par la Commission

Le débat ouvert [explicitement] par le Livre vert du 21 mai 2003 porte notamment sur les points suivants :

- portée d'une éventuelle action nouvelle communautaire ;
- principes inclus dans une éventuelle directive cadre ou autres instruments juridiques ;
- définition de la bonne gouvernance ;
- mesures pour assurer la sécurité juridique et la coordination des services d'intérêt général.

IV. Brèves notations sur la politique de la concurrence de l'Union européenne⁴³

La politique de la concurrence apparaît dès le traité de Rome de 1957⁴⁴. C'est un pouvoir fédéral de l'Union européenne assuré par la Commission sur la base du droit communautaire.

Les décisions de la Commission peuvent être contestées devant le tribunal de première instance de la Communauté et un pourvoi peut être formé devant le Cour de justice des Communautés européennes (CJCE).

Le droit communautaire vise quatre pratiques principales :

- les accords horizontaux et verticaux⁴⁵ entre entreprises visant à restreindre le commerce ;
- l'abus de position dominante (pratique de prix prédateurs, d'exclusion de concurrents, de forclusion ou de discrimination par les prix)⁴⁶ ;
- les opérations de concentration⁴⁷ ;
- les aides de l'Etat⁴⁸.

⁴³ Il ne s'agit pas ici de décrire la politique de concurrence de l'Union européenne qui demanderait un long développement, mais de mettre l'accent sur les traits saillants qui à des titres divers concerne les SIG.

⁴⁴ Nous n'abordons pas la politique et le droit de la concurrence en France. Ils apparaissent avec les premières lois en 1953, puis 1977. En 1986 est créé le Conseil de la concurrence et un cadre législatif important. Il convient aussi de mentionner la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

⁴⁵ Article 81.

⁴⁶ Article 82.

⁴⁷ Règlement n°4064 de décembre 1989, modifié en 1997.

⁴⁸ Article 88.

Les accords horizontaux

Les entreprises nouent fréquemment des accords de coopération avec leurs concurrents dans tous les domaines (recherche et développement, production, achats groupés, commercialisation, sous et cotraitance, etc.). Le traité de Rome interdit « toute décision, [...] toute pratique qui sont susceptibles d'affecter le commerce [...] entre les Etats membres et qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence [...]. » Ces accords visent en général à fixer un prix supérieur à celui résultant du libre jeu de la concurrence. Ils sont qualifiés d'entente restrictive, collusion ou cartel. Les pratiques délictueuses entre concurrents peuvent être la fixation directe des prix, la répartition géographique des marchés, la limitation délibérée de la production par des quotas.

Les accords verticaux

Afin d'assurer leurs approvisionnements et de contrôler la distribution des biens et services qu'elles produisent, les entreprises concluent des accords avec leurs fournisseurs et leurs distributeurs. Ces accords sont qualifiés de *restrictions verticales* lorsqu'ils limitent la liberté des fournisseurs et des distributeurs par la fixation de quotas, des prix, de territoires de commercialisation ou par l'exclusivité et les ventes liées. Les restrictions verticales sont interdites par le traité de Rome, mais des dérogations sont prévues lorsque la coopération permet « d'améliorer la production ou la distribution ou de promouvoir le progrès technique ou économique ».

L'abus de position dominante

Les pratiques abusives sont : les prix d'achat ou de vente non équitables ; les limitations de production au préjudice des consommateurs ; les conditions inégales pour des prestations équivalentes ; les ventes liées.

La condamnation des prix prédateurs peut être problématique dans le cas des services publics (péréquation des tarifs). Le traité prohibe « les offres de prix ou pratiques de prix de vente aux consommateurs abusivement bas par rapport aux coûts de production [...] » Le droit de la concurrence introduit un lien entre coût et prix, lien que la péréquation des tarifs rompt.

La forclusion mérite une attention particulière. Lorsqu'une entreprise est intégrée verticalement et possède une ressource rare à l'une des étapes du processus de production, elle peut handicaper ses concurrents en leur refusant l'accès à cette ressource ou en leur facturant l'accès à un prix désavantageux (accès des nouveaux entrants aux réseaux des SIEG libéralisés).

Les opérations de concentration

Le règlement qui régit les opérations de concentration vise toute opération (fusion acquisition, prise de participation, alliance, joint venture) entraînant le changement de contrôle d'une entreprise. Ce règlement s'applique si les entreprises concernées par la concentration ont un chiffre d'affaires mondial supérieur à 5 milliards d'euros et si deux au moins d'entre elles réalisent dans l'Union un chiffre d'affaires supérieur à 250 millions d'euros. Entre 1990 et 2000 sur 1425 cas, 90% ont été acceptés sans conditions, 9% ont fait l'objet d'une acceptation conditionnelle et 1% (13 cas) ont été refusés.

Par exemple, la Commission a accepté en février 2001 l'entrée d'EDF dans le capital de la firme allemande d'électricité EnBW (à hauteur de 25%) en exigeant qu'EDF mette fin à ses relations commerciales avec la Compagnie nationale du Rhône et en ouvrant le marché français à la concurrence.

Les aides de l'Etat

La loi européenne interdit les aides de l'Etat qui faussent ou menacent de fausser la concurrence, en favorisant notamment les entreprises nationales. Toute aide dépassant un certain montant doit être notifiée à la Commission. Plus généralement les libéralisations engagées par l'Union européenne depuis la fin des années 1980 conduisent les anciens monopoles nationaux à s'implanter sur de nouveaux marchés à l'étranger. S'agissant de la politique de la concurrence, cela pose à la fois la question des aides de l'Etat et celle du degré d'ouverture du marché cible.

Quelques remarques sur la politique de la concurrence

La libéralisation des échanges conduit les entreprises, pour se protéger, à multiplier les pratiques anticoncurrentielles en constituant des cartels internationaux qui visent notamment à se répartir les marchés.

La vague des fusions acquisitions des dernières années a donné aux grandes multinationales un pouvoir de marché considérable. A la différence du droit communautaire européen, le droit de la concurrence américain met l'accent sur l'efficacité plus que sur la concurrence effective (efficiency defense).

Le droit de la concurrence est aussi une manière de double langage. Par exemple, il s'accommode très bien de la *coopétition*⁴⁹ (néologisme forgé sur la combinaison de coopération et compétition) qui est une alliance dans un ou plusieurs domaines entre deux concurrents ou plus. La *coopétition* utilise comme fondement théorique la théorie des jeux⁵⁰.

L'Accord relatif aux aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC), signé le 15 avril 1994 dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), confère un monopole de fait et de droit par la large protection des copyright, marques, indications géographiques, inventions et brevets, dessins et modèles, schémas de circuits intégrés.

⁴⁹ Barry Nalebuff, Adam Brandenburger, *La coopétition, Une révolution dans la manière de jouer concurrence et coopération*, Village Mondial, Paris, 1996. Il est piquant que les deux auteurs commencent le chapitre II qui s'intitule « Les éléments de la stratégie – Changer de jeu » par une citation de Karl Marx : « Les philosophes n'ont fait qu'interpréter le monde ; ce qui importe, c'est de le transformer. »

⁵⁰ En 1994 John C. Harsanyi, John F. Nash et Reinhard Selten reçoivent le prix Nobel d'économie pour leurs travaux sur l'analyse pionnière des équilibres dans la théorie des jeux non coopératifs.

V. Éléments d'analyse critique⁵¹

La très grande insuffisance du fondement juridique des services publics

Le fondement juridique des services publics reste problématique dans l'Union. Le traité d'Amsterdam a reconnu en 1997 « *la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs de l'Union et le rôle qu'ils jouent dans la promotion de sa cohésion sociale et territoriale* ». Les services d'intérêt général (SIG) ne figurent pas dans le traité. Les services d'intérêt général non économiques ne sont même pas définis dans les textes de la Commission. Le cadre réglementaire global n'existe que pour les services de réseau. « *Le traité ne mentionne [même] pas le fonctionnement des SIEG parmi les objectifs communautaires et n'attribue pas de pouvoirs spécifiques positifs à l'Union européenne [...] La création d'un cadre sectoriel législatif au niveau communautaire ne garantit pas l'accès de chacun à des services performants et de qualité dans l'ensemble de l'Union [...] L'Union européenne a développé un arsenal juridique pour les SIEG de réseau. Mais il n'y a pas de cadre général pour la mise en oeuvre de l'article 16 [...] L'article 16 ne fournit pas de base juridique pour l'adoption d'un instrument spécifique [directive cadre par exemple].* »⁵²

Les services publics ont au mieux un statut d'exception, un statut dérogatoire soumis à l'interprétation des institutions européennes (Conseil des ministres, Parlement européen, mais surtout Cour de justice des Communautés européennes et Commission).

Le service universel, service public au rabais

L'Union européenne reconnaît que les services publics ont, pour satisfaire l'intérêt général, des obligations spécifiques – le service universel notamment - qui entraînent des coûts supplémentaires, donc des financements publics. Les Etats ont la liberté théorique de définir le champ de leurs services publics, mais l'Union réduit cette liberté par les mesures concrètes qu'elle prend au nom de la concurrence (directives de libéralisation, suppression des monopoles publics, interdiction ou limitation des aides d'Etat). La garantie d'un service universel, accessible à tous, à un prix abordable, sur l'ensemble du territoire est donc en retrait par rapport aux obligations traditionnelles des services publics⁵³. Elle devient la norme d'un service public au rabais.

La concurrence, donc la marchandisation

Les traités, directives et communications de l'Union européenne conduisent au démantèlement rapide des services publics.

⁵¹ La politique commerciale de l'Union européenne (Accord général sur le commerce des services et traités bilatéraux et plurilatéraux) renvoie aux questions traitées dans ce document. En effet – pour l'instant - l'UE ne propose à la libéralisation, dans le cadre international, que des secteurs déjà libéralisés entre les Etats membres de l'Union. De plus les limitations et conditionnalités de l'AGCS sont utilisées pour soumettre ces libéralisations internationales aux règles du marché intérieur. Enfin l'OMC n'a pas – pour l'instant - produit des réglementations (*des disciplines*) qui modifieraient ou viendraient en conflit avec celles de l'Union européenne.

⁵² Commission européenne, *Livre vert sur les SIG*, 21 mai 2003, site Internet de l'Union européenne.

⁵³ Par exemple, l'égalité d'accès et de traitement de tous les usagers s'oppose à l'égalité des conditions qui vise à traiter de façon égale les personnes se trouvant dans la même situation.

Les traités européens affirment leur neutralité sur la propriété du capital et le statut des entreprises : « *L'Union ne préjuge en rien le régime de propriété dans les Etats membres* ». Mais la logique capitaliste de l'Union contredit la notion même de services publics. Le principe fondateur du marché intérieur est la libre concurrence. Les services publics sont des exceptions aux règles du marché, à la concurrence pure et parfaite. La concurrence est strictement limitée par l'échec de l'accomplissement de la mission de service public : « *Les services publics sont soumis aux règles de la concurrence dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie* ». Le monopole public (Réseau ferré de France, par exemple, qui gère l'infrastructure ferroviaire en France) est très strictement encadré. Les services publics ne doivent entraîner aucune discrimination entre les ressortissants et les agents économiques des Etats membres.

La concurrence est aussi imposée parce que les services sont avant tout vus comme une marchandise, par la *dimension produit* du service. La marchandise est un *intransigent* (un achat) important des autres entreprises et les conditions de sa vente (son prix notamment) ne doivent pas être faussées par l'absence de concurrence ou par une concurrence imparfaite.

Au-delà du *produit du service*, au-delà de la marchandise, la production des services publics est néanmoins reconnue par les directives (lois européennes) dans la notion de réseau⁵⁴. Les rendements croissants sont donc implicitement reconnus. Le monopole naturel aussi sur des segments très limités comme les infrastructures ferroviaires ou électriques.

La libéralisation massive comme politique

Depuis la fin des années 1990, les directives européennes (lois européennes) sont sans équivoque :

- télécommunications : libéralisation très importante en janvier 1998 ; cinq nouvelles directives pour limiter la domination de l'opérateur historique ;
- postes : libéralisation des envois de plus de 350 g, soit 3% du marché en 1998 ; libéralisation des envois de plus de 50 g en 2006 (20% du marché) ; libéralisation totale en 2009 ;
- transports aériens libéralisés entre 1987 et 1998 ;
- transports maritimes libéralisés entre 1993 et 1999 ;
- transports routiers libéralisés en 1969 ; révision en 1992 ;
- transport sur voies navigables libéralisés en 2000 ;
- transports ferroviaires (fret et voyageurs en plusieurs « paquets ») ;
- électricité : 30% du marché aujourd'hui ; 60% en 2004 ; directive pour les ménages en 2003 ;
- ciel unique : prévu en 2004 ;

Toutes ces décisions sont motivées par le marché intérieur (les quatre libertés de circulation : hommes, capitaux, biens et services) et le fait que la concurrence établit le prix juste, le plus avantageux pour le consommateur. Toutes ces directives sont préparées par la Commission, mais décidées par les ministres concernés, au sein du Conseil des ministres de l'Union.

⁵⁴ L'Union européenne retient une conception très étroite, technique et non politique de la notion polysémique de réseau et se refuse à vraiment prendre en compte ses externalités de production et de consommation.

L'Union européenne ne prend pas de position sur la propriété du capital⁵⁵. Donc toutes les décisions ou projets de privatisation et d'ouverture du capital sont des décisions nationales. Néanmoins la libéralisation a deux effets :

- les entreprises privées concurrencent les services publics sur les segments les plus rentables de leur offre de services (effet d'écémage) et provoquent leur paupérisation ;
- l'entrée de concurrents privés a un effet sur l'évolution de la réglementation (abaissement des obligations de service public et ajout de réglementation favorable au marché au titre du droit de la concurrence).

On peut donc affirmer qu'il y a un lien substantiel entre d'une part la libéralisation et d'autre part la privatisation et la dérégulation (régulation au profit du capitalisme). Toutes les directives de l'UE ont été jusqu'à présent sectorielles. Une directive cadre générale sur les services d'intérêt général devait être présentée par la Commission au Conseil européen de Copenhague en décembre 2002. Elle ne l'a pas été et a été remplacée par le Livre vert sur les SIG du 21 mai 2003.

La Commission européenne porte un jugement très favorable sur les libéralisations qui ne rend pas compte des conséquences funestes de bon nombre d'entre elles. Citons très brièvement quelques exemples :

- eau : prix des opérateurs privés en France largement supérieurs aux prix des régies publiques⁵⁶ ; doublement du prix et licenciements massifs au Royaume-Uni depuis la libéralisation 1989 ; extension de la corruption ;
- transport ferroviaire au Royaume-Uni : réduction du service et de la performance ; augmentation des prix ; sécurité non assurée conduisant à la multiplication des accidents ;
- transport aérien aux Etats-Unis depuis 1970 : réduction drastique du nombre des compagnies ; prix en hausse après une baisse de courte durée ; plus de 170 villes ont perdu leur desserte aérienne ;
- électricité : coupures en Espagne et aux Etats-Unis ; arrêt des investissements en Allemagne.

L'efficacité, la rente et l'évaluation

La littérature de l'Union européenne fait une large place à l'obligation de résultats et l'évaluation du service rendu par les SIG joue donc un rôle croissant.

Dans la conception actuelle de l'Union européenne, c'est aux services publics de faire la preuve de leur efficacité par rapport à la gestion privée qui est constamment créditée d'une meilleure performance. Les critères de l'efficacité sont pour l'essentiel ceux de la gestion capitaliste. Néanmoins l'efficacité et sa mesure au regard des missions, valeurs et objectifs des services publics est une vraie question.

La rente⁵⁷ et sa répartition sont souvent invoquées pour démanteler les services publics. C'est oublier que le secteur privé bénéficie aussi d'une rente. L'information est souvent hautement manipulable. Les cas de corruption sont fréquents. La concurrence, la délégation sont imparfaites. Les services publics locaux en fournissent de nombreux exemples dans les secteurs comme l'eau, les déchets, les

⁵⁵ La neutralité pour ce qui est de la propriété, publique ou privée, garantie par l'article 295 du traité de la Communauté européenne.

⁵⁶ Une enquête de 1976 montre que la différence de prix est de 28%. « La hausse des prix est bien à mettre en relation avec la libéralisation » affirme la Cour des Comptes.

⁵⁷ La rente résulte du pouvoir de marché (prix de monopole, par exemple) et de l'asymétrie entre les obligations des services publics et les aides de l'Etat (financements, subventions, garanties).

parcs, la restauration et la signalisation. La décentralisation ne conduit pas à un meilleur contrôle de la rente mais à sa redistribution au secteur privé. Il y a une perte de savoir-faire du régulateur. S'installe donc une grande asymétrie entre le régulateur et l'opérateur au profit de ce dernier. On parle d'extension des informations cachées. Cette asymétrie explique le monopole local privé et l'impossibilité de fait d'une comparaison véritable entre opérateurs⁵⁸. Néanmoins la rente est une vraie question.

La réponse de l'Union européenne à ces défauts est l'évaluation. Mais l'évaluation n'échappe pas à la critique. Elle demande une définition légitime des missions et des critères d'évaluation qui reflète l'intérêt général. Elle implique souvent une réduction rationaliste du service public. Elle suppose que l'évaluateur ne se trompe pas.

VI. La Convention sur l'avenir de l'Europe et les services publics⁵⁹

Si la diversité des histoires et des cultures en Europe marque les conceptions, les modes d'organisations, les types de gestion, de contrôle et de régulation des services publics, la tradition existe partout et les secteurs couverts sont, pour l'essentiel, les mêmes. La doctrine française qui investit l'autorité publique du pouvoir de création et de reconnaissance est également présente, sous des formes différentes mais voisines, en Espagne, Portugal, Grèce, Italie et même en Allemagne. Dans les pays nordiques, la tradition accorde seulement aux pouvoirs publics un pouvoir de régulation. La situation du Royaume-Uni est bien connue et résulte notamment de *la déferlante Thatcher* ; il faut néanmoins signaler que l'histoire n'est pas dite ; le service public est au cœur du débat politique.

Les propositions de la Confédération européenne des syndicats (CES)⁶⁰

La Confédération européenne des syndicats (CES) a présenté, le 21 octobre 2002, sa contribution à la Convention sur l'avenir de l'Europe, intitulée « *Un traité constitutionnel pour une Europe sociale et des citoyens* ». Ce document consacre un chapitre à « *une Union qui respecte et promeut les services d'intérêt général (SIG)* ».

La CES y fait des propositions pour ancrer les principes des SIG dans le projet de traité constitutionnel afin qu'ils fassent partie des objectifs de l'Union européenne « *dans le but d'assurer et de promouvoir, dans le cadre de ses compétences et de ses activités, des services d'intérêt général de qualité fondés sur l'universalité, l'égalité d'accès, la neutralité de propriété, l'emploi de qualité, la sécurité et la justice sociale.* » « *L'Union veillera en particulier à ce que les objectifs soient aussi respectés dans toutes ses activités extérieures.* »

La CES propose également une nouvelle rédaction de l'article 16 du traité de Rome :

⁵⁸ H. S. Rosen, *Public Finance*, 4^{ème} édition, Irwin, 1995.

⁵⁹ Les documents de la Convention sur l'avenir de l'Europe figure sur le site de l'Internet : <http://european-convention.eu.int/>.

⁶⁰ L'intégralité des propositions de la CES figure son site Internet <http://www.etuc.org/>.

- « Eu égard à la place occupée par les services d'intérêt général parmi les valeurs partagées de l'Union européenne et en regard de leur rôle de promotion de la cohésion sociale et territoriale, la Communauté et les Etats membres, chacun dans le champ d'application du présent traité, veilleront à ce que de tels services fonctionnent sur la base des principes et des conditions qui leur permettent de s'acquitter de leurs missions.
- Les autorités nationales, régionales et locales des Etats membres doivent demeurer libres conformément à leurs pratiques et législations nationales de fixer la manière dont elles souhaitent fournir un service d'intérêt général.
- Sans préjudice de l'exercice de tout pouvoir officiel et de toute activité sans but lucratif, les règles de la concurrence de l'Union européenne s'appliqueront à l'organisation et à la fourniture de services d'intérêt général uniquement dans les limites fixées secteur par secteur par le Conseil des ministres et le Parlement européen et en prenant dûment en compte les principes et les objectifs des services d'intérêt général. Les aides de l'Etat, les droits spéciaux ou exclusifs accordés dans le contexte de l'organisation des services d'intérêt général ne devraient pas être considérés comme des pratiques faussant la concurrence lorsque les montants accordés restent proportionnés aux objectifs définis. »

Par ailleurs la CES recommande instamment que la Charte des droits fondamentaux, malgré les lacunes qui y subsistent, soit incluse comme une pierre angulaire dans le traité constitutionnel d'une manière juridiquement contraignante et qu'une procédure de suivi politique soit prévue également dans la perspective de son évolution.

Enfin la CES demande à ce qu'une gouvernance économique européenne fondée sur les principes d'une économie de marché sociale soit incluse dans les missions fondamentales de l'Union européenne.

Les propositions du Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général (CEEP)⁶¹

Le CEEP a publié le 4 octobre 2003 sa « Contribution à la Convention sur l'avenir de l'Europe ». Il y fait des propositions pour rééquilibrer d'une part la concurrence et la libéralisation et d'autre part l'intérêt général. Ces propositions sont articulés en deux hypothèses.

- Modification du traité

L'un des premiers articles du traité constitutionnel doit affirmer que l'Union européenne a parmi ses missions celle de promouvoir et de permettre le développement des services d'intérêt général (SIG) comme un des piliers du modèle économique et social européen.

Le traité constitutionnel doit consacrer un chapitre particulier à l'intérêt général et particulièrement aux services d'intérêt économique général (SIEG). Ces articles doivent rappeler les objectifs de l'intérêt général, leurs principes et les compétences associées. Ces principes communs aux SIEG doivent être développés dans une directive cadre aussi bien que le rapport des SIG avec les règles de la concurrence. Un rapport triennal doit être fait sur la situation et l'évolution des SIG dans l'Union européenne au regard des dispositions qui les régissent.

⁶¹ L'intégralité des propositions du CEEP figure son site Internet : <http://www.ceep.org/>.

- **Amendement du traité**

Le CEEP demande d'ajouter au traité constitutionnel que la promotion des SIG, dans le cadre du modèle économique et social européen, est l'un des objectifs de ce modèle.

Il propose de compléter l'article 16 pour que la Communauté et ses Etats membres prennent les mesures propres à ce que ces services fonctionnent sur la base des principes suivants : transparence, proportionnalité, qualité, sécurité, équité, participation et évaluation. Il demande que soit ajouté à l'article 16 : « *La Communauté et ses Etats membres reconnaissent le fait que les SIEG sont fournis sous la responsabilité des autorités territoriales organisées aux différents niveaux de l'Union européenne dans le respect des compétences qui leur sont reconnues.* »

Le CEEP demande les amendements suivants du traité. Le Conseil européen adoptera une directive cadre destinée à développer les principes énoncés à l'article 16 et prendra les mesures appropriées pour s'assurer que les règles de la Communauté concernant les services d'intérêt général respectent ces principes. Toute compensation financière ou autre accordée aux fournisseurs de SIEG est autorisée dans la mesure où les avantages n'excèdent pas les surcoûts qu'occasionnent l'accomplissement des obligations de service public qui leur sont imposées. Enfin le CEEP demande un rapport triennal sur la situation et l'évolution des SIG au regard des dispositions qui les régissent.

Le projet de traité constitutionnel de la Convention sur l'avenir de l'Europe et les services publics

Les services d'intérêt économique général trouvent une base juridique – uniquement - dans la partie III du traité constitutionnel, partie qui décrit les politiques de l'Union. L'article III-3 indique que « *l'Union et les Etats membres veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions, **notamment économiques et financières**, qui leur permettent d'accomplir leurs missions. **La loi européenne définit ces principes et ces conditions*** ». Les seules novations de ce texte par rapport à l'article correspondant du traité en vigueur aujourd'hui figurent en caractères gras. Il faut attendre les hypothétiques lois européennes ! Les services d'intérêt économique général restent, comme aujourd'hui, « *soumis aux règles de la concurrence dans la limite où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie.* »⁶² Enfin, même pour les services d'intérêt économique général, « *[...] sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre Etats membres, les aides accordées par les Etats membres [...] sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence [...]* »⁶³

Alors que le projet de traité constitutionnalise « le marché unique où la concurrence est libre et non faussée »⁶⁴, il faut que la forme coopérative soient reconnue à parité avec la concurrence et que les services publics soient soustraits à la logique de la concurrence pour autoriser les interventions publiques, équilibrer le marché et ouvrir des choix politiques alternatifs. Les demandes pourtant limitées de la CES et du CEEP n'ont pas été retenues dans le projet de traité constitutionnel présenté par la Convention sur l'avenir de l'Europe.

⁶² Partie III – Les politiques de l'Union – article III-52.

⁶³ Partie III – Les politiques de l'Union – article III-53.

⁶⁴ Partie I – la Constitution proprement dite - article 3.

VII. Thème et variations à voix plurielles pour un renouveau des services publics

Un diagnostic sans totem, ni tabou⁶⁵

Le démantèlement des services publics est engagé en France depuis environ vingt ans. Si les choses suivent leur cours, dans vingt ans, ils seront réduits à l'exercice du pouvoir régalien et au mieux à un mince filet de sécurité pour les pauvres. Ainsi ce qu'il aura fallu cent cinquante ans pour construire aura été liquidé en quarante ans. S'interroger sur les causes de cette débâcle, de cet effondrement, de cette défaite est un impératif, c'est parvenir à un diagnostic partagé qui va au fond des choses. Tous ceux qui souhaitent un sursaut, un renouveau des services publics devraient partager cette conviction. S'interroger sur les causes de cette débâcle, c'est questionner le capitalisme et sa capacité à fournir des services publics à tous. Mais s'interroger sur cette débâcle, c'est aussi questionner les pathologies du modèle hérité de la Libération et de ses différentes évolutions. C'est scruter en quoi les services publics ne répondent plus au *service du public* d'aujourd'hui. Au total c'est établir un diagnostic sans totem ni tabou, un diagnostic partagé, secteur par secteur. « *La dimension critique [est] celle qui est ouverte par notre philosophie occidentale de type socratique, cartésien, kantien, et qui consiste à poser la question préalable : comment est-il possible qu'il y ait un sens pour moi et en soi ?* »⁶⁶

Cinq questions fondamentales

La satisfaction des besoins collectifs des habitants qui est l'objet premier des services publics appelle les questions immédiates suivantes :

- Comment choisit-on les besoins collectifs à satisfaire ? C'est la fonction d'orientation, c'est la fixation des objectifs.
- Comment produit-on les services publics ? C'est la fonction d'opération : ce sont d'abord les hommes et les femmes, les salariés des services publics ; ce sont aussi les modes opératoires, les processus et les structures.
- Comment régule-t-on cette fonction d'opération pour dépasser le *produit* du service et lui conférer sa dimension politique ? C'est la fonction de régulation qui fixe une partie des instruments d'opération et notamment la mesure de l'efficacité au service des habitants.

Au centre de ce triangle se trouve l'identité même des organisations chargées des services publics. Ce qui conduit à une quatrième question : comment définit-on l'identité (mission, champ et valeurs) de ces organisations ?

La cinquième question est alors : qui a la légitimité pour répondre aux quatre questions précédentes : mission, champ et valeurs - objectifs et orientation - opération - régulation et évaluation ?

Un renouveau des services publics consiste à ce que les ateliers légitimes fassent évoluer les identités, orientations, modes opératoires et régulations pour améliorer sans cesse la satisfaction des besoins collectifs des habitants. Il s'agit de passer du tracé, de la démarcation et de la hiérarchie au lien, à l'échange et au réseau ⁶⁷. Les

⁶⁵ Sigmund Freud dans *Totem et tabou* (1913) analyse l'origine de la société et de ses lois.

⁶⁶ Paul Ricoeur, *Histoire et vérité*, coll. Essais, Le Seuil, Paris, 2001.

⁶⁷ Nitin Noria, Robert G. Eccles, *Networks and Organizations*, Harvard Business School Press, Boston, 1992.

instruments de régulation ne sont donc pas que des règles, mais aussi des objectifs partagés, des pratiques fécondes et des projets volontaires. Alors la pertinence peut l'emporter sur la conformité.

Le Public, multiple et maillé et la République, une et indivisible

« Qu'est-ce que le Public ? Presque le contraire de la République. Celle-ci est constituée ; elle forme un tout ; c'est une substance à prendre ou à laisser ; elle est incarnée par l'Etat, représentée par le gouvernement, connue par les savants, rectifiée par les militants, exprimée par l'administration. Puissance tutélaire, la volonté générale abrite les citoyens comme les Vierges médiévales couvraient de leur manteau le troupeau des fidèles. Le Public, c'est l'ensemble encore inconnu créé de bric et de broc par les conséquences inattendues de nos actions [...] L'Etat n'est que l'ensemble des spécialistes désignés pour s'occuper à plein temps de sonder ces surprenants effets : un moment d'inattention, et il cesse de représenter le Public pour devenir un lobby parmi d'autres. La République connaît le bien commun ; le Public l'explore à tâtons. Comme le roi de jadis, « l'Etat ne peut mal faire » alors que le Public, ce sont des aveugles menés par des aveugles.

*Ainsi deux conceptions de la démocratie s'opposent radicalement : l'une qui sait de source sûre ce qui doit nous réunir, l'autre qui l'ignore. La première est royale et religieuse, la seconde civile et laïque. Alors que la République ne conçoit l'action politique que comme l'application plus ou moins aisée de ce savoir, le Public doit se composer peu à peu ; il ne se manifeste à lui-même que par une expérience toujours reprise. Alors que la République s'exprime par ses porte-parole autorisés, le Public doit se représenter par l'invention continue de nouveaux canaux et de nouveaux modes d'expression. Devant le Public il faut prouver à chaque fois la source de l'autorité. »*⁶⁸

*Paul Ricoeur écrit : « Au niveau de la vie concrète d'une civilisation, l'esprit de vérité est de respecter la complexité des ordres de vérité ; c'est l'aveu du pluriel. J'irai même jusqu'à dire qu'il sait discerner, entre ces ordres de vérité, des cercles, là où nous instituons prématurément des hiérarchies. La cercle est une figure d'échec pour l'unité prématurée. »*⁶⁹

Variations sur l'Etat et l'Union européenne

*« Tout Etat ainsi que nous le savons est une société, l'espoir d'un bien est son principe comme il l'est de toute association, car toutes les actions des hommes ont pour fin ce qu'ils estiment un bien. Toutes les sociétés ont donc pour but quelque avantage et celle qui est la principale et renferme en soi toutes les autres se propose le plus grand avantage possible. On la nomme Etat ou société. »*⁷⁰ C'est cette téléologie de l'Etat que les variations qui suivent vont interpeller.

- Fin de l'Etat providence ?

L'Europe a vu se former des Etats caractérisés par leur domination souveraine sur un territoire. On a vu l'Etat administratif et l'Etat fiscal. Au cours du XIXe siècle, il s'est ouvert en tant qu'Etat-nation aux formes démocratiques de légitimation. Dans certaines régions privilégiées et dans les conditions favorables des Trente Glorieuses, cet Etat-nation a pu prendre, par le biais de la régulation de l'économie nationale,

⁶⁸ Bruno Latour, *Pourquoi Marianne n'a plus de lait*, Le Monde, 27 septembre 2003.

⁶⁹ Paul Ricoeur, *Histoire et vérité*, coll. Essais, Le Seuil, Paris, 2001.

⁷⁰ Aristote, *Politique*.

la forme d'un Etat social. C'est l'Etat providence. Naguère couronnée de succès, cette combinaison est aujourd'hui largement menacée par la mondialisation capitaliste qui échappe aux interventions de l'Etat régulateur ou en bénéficie.

- **L'impératif de la liberté**

« La pression des besoins économiques renforce – et non affaiblit – la validité et l'urgence des libertés politiques. Mon développement [s'appuie] sur trois considérations qui légitiment la prééminence des droits et des libertés :

- leur importance directe pour la vie humaine, en relation avec les capacités élémentaires, en particulier la capacité de participation sociale et politique ;
- leur fonction instrumentale et la façon dont elles [les libertés politiques] favorisent la prise en compte, au niveau politique, des souhaits et des revendications exprimés par la population, y compris les revendications liées aux besoins économiques ;
- leur rôle constructif dans la définition des besoins, y compris des besoins économiques dans un contexte social donné. »⁷¹

Plus largement, à la question : « La politique a-t-elle encore un sens ? », Hannah Arendt répond : « Le sens de la politique est la liberté. »⁷² Elle définit la liberté non pas seulement comme « un choix entre ce qui nous est donné », comme un libre-arbitre, mais aussi comme un commencement, comme « la simple liberté de vouloir que ceci ou cela soit autrement ».

- **L'Etat ne produit plus le peuple**

Les liens entre citoyenneté, nation, République et Etat sont invoqués pour faire exister le peuple. La démocratie (mise en œuvre de la souveraineté du peuple) est à la fois une valeur, une exigence (jamais satisfaite) et un mode d'organisation politique. La démocratie est soit considérée comme autosuffisante : elle crée le peuple par ses tensions et ses dépassements, soit elle suppose l'existence préalable du peuple. Dans cette dernière conception, la démocratie est un produit de la nation. Pour le gaullisme de 1940, le peuple est institué par un homme et plus qu'un appareil, l'Etat est une valeur qui produit la nation, en assurant les moyens de la souveraineté et de l'indépendance. Pour d'autres, dans la lignée de Régis Debray, l'idée de République s'oppose à l'idée de démocratie.

Dans l'interprétation initiale de la démocratie, le peuple est un peuple de citoyens. Saint Ilaïc, le citoyen concourt à l'expression de la volonté générale. La révolution bourgeoise de 1789, la révolution de 1848 et la Commune de 1871 nous interrogent sur les formes adéquates de cette souveraineté.

L'affirmation rousseauiste⁷³ fait naître le corps politique d'un pacte de chacun avec tous, qui constitue le peuple comme peuple en le constituant en Etat. Ce pacte est rompu.

- **L'Etat affaibli, le peuple introuvable**

Ernest Renan donne de la nation la définition suivante : « c'est une âme, un principe spirituel, c'est l'aboutissement d'un long passé d'efforts, de sacrifices et de dévouements ; avoir des gloires communes dans le passé, une volonté commune dans le présent, avoir fait de grandes choses ensemble, vouloir en faire encore, voilà les conditions pour être un peuple. »⁷⁴ La nation est un concept ambivalent : elle rappelle certes la Fête de la Fédération, la Résistance et la décolonisation, mais aussi les dérives nationalistes, les guerres. Son étymologie nascere pointe ses origines ethniques et l'exclusion qui les accompagne.

⁷¹ Amartya K. Sen, *Un nouveau modèle économique, Développement, justice, liberté*, Odile Jacob, Paris, 2000.

⁷² Hannah Arendt, *Qu'est-ce que la politique ?*, coll. Essais, Le Seuil, Paris, 1995.

⁷³ Jean-Jacques Rousseau, *Le contrat social*.

⁷⁴ Ernest Renan, *Qu'est-ce que la nation ?*

Paul Thibaud affirme : « On peut dire que la France a cessé (provisoirement ?) d'être une nation pour n'être plus qu'une société. »⁷⁵ On peut le déplorer ou s'en accommoder ; on peut même trouver l'affirmation excessive. Dans la période d'après 1945, en France, la Libération a été plus vécue comme un soulagement que comme le commencement d'une nation voulante et agissante ; on ne peut nier que la nation ait été affaiblie par la séparation du peuple et des élites, la décolonisation, la rupture de mai 1968 qui a substitué largement l'émancipation à l'appartenance et l'individuel au collectif. C'est la montée d'un individualisme démocratique.

Pour revenir aux limites de l'Etat-nation⁷⁶, citons Anthony McGrew : « Si la souveraineté de l'Etat n'est plus conçue comme indivisible, mais partagée avec les acteurs internationaux ; si les Etats n'ont plus le contrôle de leurs propres territoires ; et si les frontières territoriales et politiques sont de plus en plus perméables, les principes centraux de la démocratie – l'autonomie politique, le demos, la condition du commun accord, la représentation et la souveraineté populaire – deviennent incontestablement problématiques. »⁷⁷ L'Union européenne a largement contribué à l'affaiblissement de l'Etat et de la République, en France, par la modernisation exogène qu'elle a induite⁷⁸ et les attaques qu'elle a portées, depuis vingt ans, aux services publics.

- **L'Etat dans le Grand Réseau des interdépendances**

L'Etat-nation est présenté parfois comme une entité indépassable et un lieu de démocratie effective.

L'érosion de la souveraineté des Etats est souvent abordée par le biais par la balance commerciale des biens et services. La dépendance par rapport à l'environnement extérieur fait peser des contraintes sur les coûts de production et, partant, sur les politiques sociales, fiscales, de taux de change. Certains marchés se décloisonnent pour constituer des marchés unifiés et les instruments traditionnels de la souveraineté sont effectivement affectés (politique de relance de 1981 en France, par exemple).

A moins de revenir à des marchés nationaux entièrement protégés – ce que personne ou presque ne propose – la politique économique (donc sociale) aussi bien que la politique douanière ou commerciale ne peuvent plus être indépendantes. Il en est de même de la politique monétaire, largement tributaire des marchés.

La politique budgétaire n'est guère plus indépendante : le dumping fiscal des autres Etats affecte durablement l'activité, l'impôt, les recettes. La politique fiscale est loin d'être indépendante, elle aussi, à cause de la mobilité accrue du capital qui pèse contre tout ce qui réduit sa rentabilité. L'action des Etats contre le chômage est doublement limitée par l'incapacité de mener une politique de relance isolée et par la stratégie mondialement retenue par les entreprises de conquête de parts de marchés.

- **L'impuissance de l'Union européenne actuelle**

Dans les conditions actuelles de la concurrence mondiale, les gouvernements européens, qui ne peuvent plus recourir de façon isolée aux instruments de la macroéconomie, se contentent d'améliorer l'attrait de leurs lieux de production, autrement dit des conditions locales de mise en valeur du capital. C'est l'avènement de l'Etat entrepreneur. « L'Union européenne ne peut pour ainsi dire

⁷⁵ Paul Thibaud, *De l'héritage à l'exemple, De Gaulle et les Français*, Esprit, juin 2001.

⁷⁶ « La France est notre patrie, l'Europe notre avenir », ainsi tranchait, de façon littéraire, François Mitterrand dans *La lettre aux Français* de 1988.

⁷⁷ Antony McGrew, *Globalization and territorial democracy*.

⁷⁸ Pierre Grémion, *L'Etat, l'Europe et la République*, Esprit, juin 2001.

rien faire pour infléchir les évolutions économiques, et les gouvernements sont contraints par des règles (le pacte de stabilité) qui accroissent le coût de leur imprévoyance. Une baisse de taux de croissance se produit, eh bien, entend-on partout, il faudra réduire les dépenses publiques pour satisfaire à l'objectif budgétaire. »⁷⁹

- **L'Union européenne, dimension incontournable**

Quel que soit le modèle économique et social de l'Union européenne, la compétition économique mondiale existera. Cette compétition confère une importance particulière aux questions de politique industrielle, de recherche et développement, de normalisation et de coopération entre les différents producteurs d'un même secteur, qui ne peuvent trouver de réponse complète au niveau national. Elle confère également une importance particulière aux services publics. Elle réclame (ou réclamerait) dans certains secteurs des services publics européens (recherche publique, transports ferroviaires, ciel, enseignement supérieur, grandes infrastructures continentales, etc.).

La question se pose en termes plus aigus encore en ce qui concerne certains secteurs stratégiques qui constituent des instruments de souveraineté : par exemple, technologies de l'information ; construction navale et marine marchande pour le commerce ; espace pour les télécommunications, la navigation et les observations, aussi bien civiles que militaires.

- **La fin de l'ordre westphalien ?**

Le monde a changé. Les interdépendances que doivent gérer les Etats vont bien au-delà de celles qui viennent d'être mentionnées. L'apparition de la forme moderne de l'Etat, symboliquement le 24 octobre 1648, date de la signature à Münster des traités de Westphalie⁸⁰, est fondée sur les caractéristiques suivantes, toutes déjouées :

- un Etat est l'expression de l'identité entre une communauté vécue et un territoire délimité par des frontières ;
- la souveraineté de l'Etat est absolue sur son territoire ;
- l'art de gouverner est réduit à l'idée de gouvernement ;
- le droit international a comme source unique les traités entre les Etats.

Certains parlent donc de la fin de l'ordre westphalien.

- **L'Etat oligarque**

L'Etat qui devrait être au centre de *l'agir collectif* est souvent enjolivé : le rappel des liens entre la citoyenneté, l'Etat et la nation est juste, mais il s'accompagne généralement d'un silence coupable sur la piètre qualité de l'exercice démocratique qu'on y pratique. L'absence de contrôle démocratique des citoyens sur le corps politique, la suprématie de l'exécutif sur le législatif, la montée en puissance de la technoscience, la vacuité du débat politique, le secret sont parfaitement repérables au niveau national : on ne peut les identifier à la construction européenne, qui les prolonge, mais ne les génère pas. Le fonctionnement démocratique est donc à construire à tous les niveaux, national, européen (et mondial). « Les démocraties concrètes dans lesquelles nous vivons ne sont tout simplement pas de vraies démocraties puisqu'elles conduisent souvent, à l'opposé de l'idéal démocratique, à la concentration des pouvoirs et à l'accroissement des inégalités. »⁸¹ L'Etat oligarque au service de minorités.

⁷⁹ Jean-Paul Fitoussi, *La conjoncture et les institutions*, Le Monde, 19 juin 2001.

⁸⁰ Les traités de Westphalie signés par Louis XIV, l'Empereur et les princes allemands mettent fin à la Guerre de Trente Ans qui a laissé l'Allemagne exsangue. On peut considérer que c'est l'occasion d'un véritable congrès entre Etats.

⁸¹ *Manifeste pour l'économie humaine*, Esprit, juillet 2001.

Qui a donc la légitimité de répondre aux quatre questions relatives aux services publics : mission, champ et valeurs - objectifs et orientation – opération – régulation et évaluation ? L'Etat n'a plus l'exclusivité de cette légitimité.

Autres variations sur le thème du renouveau des services publics

- La justice, mais laquelle ?

« La justice est la première vertu des institutions sociales comme la vérité est celle des systèmes de pensée. Si élégante et économique que soit une théorie, elle doit être rejetée ou révisée si elle n'est pas vraie ; de même, si efficaces et bien organisées que soient des institutions ou des lois, elles doivent être réformées ou abolies si elles sont injustes. »⁸²

- Quelle citoyenneté pour le renouveau des services publics ?

Sylvie Furois cite Jean Jaurès : « On ne parle que de droits ! Si l'on parlait des devoirs ? » et ajoute : « Le civisme, c'est le sens des devoirs collectifs au sein d'une communauté [...] La citoyenneté doit être considérée comme une éthique qui guide l'action individuelle et collective. Si le terme citoyenneté redevient actuel c'est justement parce qu'il est temps pour chacun des habitants de la cité de prendre conscience de sa propre responsabilité face à certaines difficultés. »⁸³ Pour Hannah Arendt, « La citoyenneté ne se situe pas sur le registre de l'être mais sur celui de l'agir. L'espace politique est un espace public et non privé, un espace électif et non natif. »⁸⁴

- Quelle démocratie dans les services publics ?

« Dans toutes les philosophies politiques classiques, la démocratie occupe une place plutôt singulière et excentrique. Platon, par exemple, affirme que la démocratie est une sorte de marché, un grand bazar qui comprend toutes les autres formes de constitution – ce qui confère un caractère curieux et aporétique à cette pensée. »⁸⁵
« La démocratie forte vise une communauté de citoyens s'autogérant qui, malgré et avec leurs intérêts différents, se mettent en capacité d'établir leurs objectifs et leurs actions au nom d'une vision civique de la société et non en référence à quelque principe extérieur et altruisme. La démocratie forte prend en compte le conflit, le pluralisme et la séparation des domaines d'action privés et publics. »⁸⁶
« L'interdépendance entre Etats et sociétés ainsi que l'affaiblissement des logiques souverainistes semble ouvrir d'autres perspectives à la démocratie participative. La multiplication des formes de contestation de la mondialisation rend autrement pensable la démocratie participative. La recherche de compromis et d'arbitrages raisonnables contraint à une réflexion sur le meilleur moyen de prendre les bonnes décisions. L'enjeu démocratique sous-jacent est diversement interprété. Certains y voient les prémices d'une démocratie globale, voire une démocratie foisonnante, transnationale et représentative, d'autres l'expression de communautés de base ou de contrepouvoirs. »⁸⁷

⁸² John Rawls, *Théorie de la justice*, coll. Essais, Le Seuil, Paris, 1997.

⁸³ Sylvie Furois, *Le dico du citoyen*, Milan, Paris, 1998.

⁸⁴ Hannah Arendt, *La crise de la culture*, Gallimard, Paris, 1972.

⁸⁵ F. Moses, *L'invention de la politique*, Champs Flammarion, 1997.

⁸⁶ Benjamin Barber, *Démocratie forte*, Desclée de Brouwer, Paris, 1997.

⁸⁷ M. Djouldm, *Démocratie participative : définition*, <http://www.wagne.net>.

« [La démocratie] doit s'enraciner dans des pratiques multiformes, comme étant autant de moments et de lieux d'apprentissage, de production d'une citoyenneté active. »⁸⁸

- **Légitimité, légalité et efficacité**

« [La légitimité] est la capacité du système politique d'engendrer et de maintenir la croyance que les institutions politiques existantes sont les plus appropriées pour la société. »⁸⁹ La légalité entretient des rapports complexes et étroits avec la légitimité, comme le soutient Max Weber : « La légitimité légale-rationnelle par laquelle le pouvoir est fondé sur une loi [...] détermine la forme contemporaine de l'exigence de légitimation. »⁹⁰ « La légitimité de l'action publique ne peut plus se décliner seulement à partir de principes de droit mais doit désormais accepter d'être jugée à l'aune de ses objectifs et de ses résultats. Ainsi rien n'est plus acquis aux collectivités publiques qui ne doive être justifié au-delà du vote par l'efficacité concrète des services qu'elles entendent rendre et des concertations qu'il leur revient de conduire. Cet impératif d'efficacité est un questionnement nouveau pour la gestion publique et concourt au développement d'une nouvelle rationalité pour les organisations publiques. »⁹¹

- **Quelle éthique, quelle responsabilité ?**

« La responsabilité sociale d'une organisation [ici les services publics] fait référence à des concepts philosophico-éthiques. Trois écoles existent. La plus importante est l'école américaine du Business Ethics, qui vise à créer des codes moraux au sein de l'entreprise. L'école allemande, elle, vise à une éthique collective : les salariés comme les dirigeants sont concernés. Il leur est nécessaire d'établir un consensus. Enfin l'école française est considérée comme une école critique vis-à-vis de la viabilité du concept d'éthique de l'entreprise. »⁹² Amartya K. Sen propose une éthique de la responsabilité qui met l'accent sur les capacités que chacun a, même s'il est pauvre, à agir, à exercer sa part de liberté et de responsabilité. La société, au travers de ses normes, a la responsabilité de conforter cette liberté.⁹³

- **Quels liens entre services publics et technoscience ?**

« La machine n'est pas comme l'outil un simple prolongement matériel de nos membres. Elle est d'un autre ordre : une annexe de notre langage, une langue auxiliaire des mathématiques pour pénétrer découper et révéler le secret des choses, leurs intentions implicites, leurs disponibilités inemployées. »⁹⁴

- **Une nouvelle frontière pour la souveraineté de l'Etat : les biens et services publics mondiaux**

K. Le Goulven distingue trois types de biens [il convient d'entendre biens comme biens et services] : « Les biens non exclusifs techniquement ; les biens publics à dessein, qui résultent d'un choix politique ; les biens publics par défaut résultant d'une négligence politique et scientifique. »⁹⁵

Comme l'écrit Bertrand Badie : « Les biens (et services) publics mondiaux seraient ainsi des biens sur lesquels aucun particulier ni aucun Etat ne détient de pouvoir souverain, des biens qui sont définis, alloués, protégés par des experts internationaux au sein d'organisations intergouvernementales. »⁹⁶

⁸⁸ A. Bevort, *Pour une démocratie participative*, Presses de Sciences Po, 2002.

⁸⁹ S. M. Lipset, *Political Man, The Social Basis of Politics*, New York, 1979.

⁹⁰ Max Weber, *Economie et société*, Plon, Paris, 1971.

⁹¹ L. Coquelin, *Efficacité et gestion publique*, <http://www.cfdt.fr>, 1998.

⁹² Le Monde de l'économie, 26 novembre 2001.

⁹³ Amartya K. Sen, *Ethique et économie*, PUF, Paris, 1993.

⁹⁴ Emmanuel Mounier, *La petite peur du XXe siècle*.

⁹⁵ K. Le Goulven, *Les biens publics mondiaux comme une solution aux défis politiques du XXIe siècle*, Karthala.

⁹⁶ Bertrand Badie, *Realism under Praise or Requiem*, IPSR.

VIII. Petit plaidoyer pour des propositions alternatives

Cet apparent détour sous la forme de variations inévitablement incomplètes - retour de fait aux fondations des services publics - est une invitation à renouveler, approfondir les propositions alternatives en France et dans l'Union européenne. Il fait apparaître la nécessité de principes directeurs transversaux, une manière de Charte des services publics tant les points communs à tous les secteurs qui relève des besoins collectifs sont nombreux. Cette Charte préserverait la diversité des solutions sous la cohérence des principes. Elle allierait ainsi l'unité et la diversité.

Karl Polanyi livre la clef de cette problématique commune : **« Le modèle du marché [...] est capable de créer une institution spécifique, à savoir, le marché. C'est, en fin de compte, la raison pour laquelle la maîtrise du système économique par le marché a des effets irrésistibles sur l'organisation tout entière de la société : elle signifie tout bonnement que la société est gérée comme auxiliaire du marché. Au lieu que l'économie soit encastrée dans les relations sociales, ce sont les relations sociales qui sont encastrées dans le système économique. L'importance vitale du facteur économique pour l'existence de la société exclut tout autre résultat. Car, une fois que le système économique s'organise en institutions séparées, fondés sur des mobiles déterminés et conférant un statut spécial, la société doit prendre une forme telle qu'elle permette à ce système de fonctionner suivant ses propres lois. C'est le sens de l'assertion bien connue qui veut qu'une économie de marché ne puisse fonctionner que dans une société de marché. »**⁹⁷

Alain Lecourieux

⁹⁷ Karl Polanyi, *La Grande Transformation*, coll. Bibliothèque des sciences humaines, NRF Gallimard, Paris, 1983. Titre original : *The Great Transformation*, New York, 1944. C'est le meilleur livre d'économie politique que j'aie jamais lu !