

Compte rendu de l'AG du jeudi 14 juin 2007

Présentation de l'Atelier du Changement *Europe et Services Publics*

Présentation des *Ateliers du Changement* par Bastien Taloc, secrétaire de section

Les Ateliers du Changement sont une initiative de la section PS de Sciences Po. Ils sont conçus comme un outil pour repenser les grilles de lecture non seulement du PS mais aussi de la gauche sur 5 thèmes définis : Flexicurité ; Fiscalité locale ; Europe et services publics ; Internet et propriété intellectuelle ; Temps et organisation de la société. La méthode consiste à effectuer des recherches et à mener une réflexion sur chaque sujet en petit groupe. Le résultat de ces réflexions est ensuite ouvert à débat, tant en présence d'experts que de représentants des différentes sensibilités de gauche. Le débat a vocation à nourrir notre réflexion et à aboutir à une contribution rédigée. Ces contributions sont importantes dans la mesure où elles permettent à la réflexion militante de remonter vers les dirigeants du PS. Les Ateliers sont ouverts aux sympathisants et aux représentants des autres partis, mouvements et associations de gauche.

L'Atelier sur l'Europe et les Services Publics est le plus avancé à l'heure actuelle mais ses réflexions ont vocation à s'étendre sur le long terme.

Intervention de Jonathan Gindt : Eléments de cadrage relatifs au thème abordé

[Voir le diaporama]

Intervention de Sophie Banasiak : Bilan économique et social de l'action européenne en matière de services publics

Lorsqu'elles ont été pensées, les libéralisations devaient améliorer la compétitivité du service public. Aujourd'hui, le bilan apparaît contrasté en fonction des secteurs.

Le bilan est plutôt positif dans le secteur aérien qui a vu se développer les vols à bas coûts et les liaisons de province à province et dans celui des télécommunications (faible augmentation des prix, amélioration des services grâce à la concurrence). A l'inverse, il est plutôt négatif dans le secteur du rail avec un déficit dramatique d'entretien du réseau en Grande-Bretagne, des postes et de l'énergie : oligopoles, évolution des prix décevante, insuffisance de l'investissement, soucis quand à l'approvisionnement énergétique à long terme.

Il est ainsi important d'évaluer si, d'un point de vue économique et social, certains secteurs seraient plus « libéralisables » que d'autres. On constate que l'ouverture à la concurrence est d'autant plus

problématique que les investissements à réaliser sont importants (rail, électricité). Le service public ayant une dimension sociale, il s'agit également de vérifier si la baisse des prix dans certains secteurs profite aux plus défavorisés, c'est-à-dire à ceux qui ont les plus faibles capacités de négociation. Or, en Grande-Bretagne notamment, cela n'a pas été le cas : les systèmes de cartes prépayées sont en effet plus coûteux que les abonnements que ne peuvent souvent pas se permettre les ménages en difficulté. Il importe donc de veiller à la mise en place de tarifs spéciaux et au respect du principe de péréquation. L'un des objectifs des services publics est en effet de maintenir la cohésion territoriale. Ainsi, le secteur aérien a pu aider à la cohésion régionale, alors que la libéralisation du secteur postal peut s'avérer problématique, particulièrement dans les pays comme la France où les densités de population sont très inégales (à l'inverse des Pays-Bas par exemple).

Il importe donc de se garder d'avoir une approche manichéenne et d'insister sur l'importance de la régulation publique qui doit être spécifique à chaque secteur.

Intervention d'Antoine Comps : Présentation des intervenants

- **Nicolas Nordman** (PS), membre du conseil fédéral chargé de l'Europe ;
- **Claude Layalle** (Attac), responsable du groupe Europe ;
- **Pierre Bauby**, professeur à Sciences Po, animateur de réseaux européens sur les services publics (AITEC, Comité européen de liaison sur les Services d'intérêt général, CELSIG) ;
- **Alain Lipietz** (Verts), député européen.

Contributions des intervenants

Intervention de Nicolas Nordman : « *Dépasser le débat franco-français et adopter une perspective européenne* »

La question des services publics revêt, en France, une dimension symbolique, médiatique et politique particulièrement forte (cf. débat lors du référendum sur le TCE en 2005). La position française est marquée par une certaine duplicité : l'intransigeance des discours que les responsables politiques tiennent en France s'oppose au plus grand pragmatisme des représentants français à Bruxelles. Face aux échecs de la libéralisation, ils accusent ensuite l'Europe en se retranchant derrière leur prétendue intransigeance. Dans les faits, cette position n'a pas été très efficiente. La libéralisation est aujourd'hui un processus bien engagé. Par ailleurs, la jurisprudence de la Cour de justice européenne a commencé récemment à remettre en cause les services publics locaux.

Ce n'est pas parce que la France a une tradition particulière en matière de services publics qu'elle doit tenter de l'imposer. Il nous faut au contraire nous placer dans une perspective européenne. La gauche doit travailler avec le PSE et les autres partis socialistes européens. Nous devons mettre en avant les services publics comme éléments constitutifs de notre modèle social européen. Malgré les différences dans les périmètres ou les modes de financement, on peut considérer qu'il existe une vision commune des services publics à travers l'idée qu'ils participent de la compétitivité et de la « santé sociale » des territoires. Ce qui ne signifie pas qu'une uniformisation de la gestion soit forcément nécessaire. Les traditions nationales peuvent perdurer à condition qu'un combat soit mené pour faire reconnaître les services publics comme partie intégrante de notre patrimoine européen commun.

Pour cela, il faut d'abord faire aboutir la directive cadre sur les services publics afin de faire reconnaître leurs spécificités et de permettre ainsi aux Etats de les soustraire au droit commun de la concurrence. Ceci implique que les services publics se voient attribués un cadre juridique spécifique qui ne

soit pas celui de la directive services. La directive cadre rédigée par le groupe socialiste européen doit être discutée dans cet esprit.

La libéralisation n'est pas une fatalité mais il faut tenir compte du fait que l'Europe est aujourd'hui dirigée majoritairement par la droite libérale, voire ultralibérale au Parlement, à la Commission et, de fait, au Conseil. En attendant une évolution sur ce plan, il est nécessaire de développer le rôle des syndicats et des partis à Bruxelles et de sensibiliser les opinions publiques à l'échelle européenne.

Intervention de Claude Layalle : « *La fin du système économique n'implique pas la chute du système social* »

La cause des services publics est liée à la démocratie. Toutefois, la définition européenne des services publics manque de clarté : entreprise publique ou privée mais marchande qui a reçu une mission de service public mais doit respecter au maximum les lois du marché. Qu'est ce qu'un service public de manière générale ? Pour Tocqueville, la démocratie exige que chacun ait sa chance, l'accès aux services publics doit donc être garanti pour tous les citoyens.

L'histoire du service public en Europe recoupe celle des deux systèmes d'Etat-Providence : le système bismarckien (France, Allemagne...) assurantiel qui a pris son envol après la crise de 1929 et le système beveridgien (Angleterre...) dans lequel l'Etat finance les besoins sociaux minimum. Dans les deux systèmes, et même au Danemark, les mêmes genres de problèmes sociaux se sont développés lors de l'attaque néolibérale.

Le combat d'aujourd'hui consiste à empêcher que les changements du système économique n'entraînent la chute du système social. On doit lutter contre la tendance générale qui favorise le système libéral britannique à travers toute l'Europe. Les relations sociales actuelles ne sont pas forcément inefficaces économiquement. Par exemple, le système de santé américain absorbe 17 % du PIB alors qu'il est moins satisfaisant que le système français qui n'en représente que 13%. Malgré l'article 82 du traité de Rome qui prévoit l'interdiction de tout ce qui s'oppose à un marché libre et sans discriminations, les services publics doivent continuer à se développer en prenant en compte l'importance de l'efficacité économique. La France doit mener ce combat en partenariat avec l'Allemagne.

Intervention de Pierre Bauby : « *Construire un service public européen* »

Il est inutile d'opposer les différentes conceptions nationales du service public. La situation actuelle ne saurait se résumer à « la France face à l'Europe ». Il faut intégrer l'idée que ce que l'on va construire au niveau européen à 27 sera un modèle original qui ne ressemblera sans doute ni au modèle français ni au modèle allemand.

Au niveau européen, la date-clé est celle de 1986 quand l'Acte Unique a donné compétence aux institutions européennes en matière de Services d'Intérêt Economique Général (c'est-à-dire les grands services en réseaux).

Nous avons maintenant le choix entre 3 stratégies :

- une stratégie défensive en retrait de la construction européenne qui conteste à l'Europe ses compétences à ce sujet au motif qu'il ne faut pas changer un système qui marche;
- un positionnement en acteur de la construction européenne en oeuvrant pour la construction de services publics européens ;
- l'application aux SIEG du cadre juridique de la libre concurrence constitué depuis 30 ans.

Il ne faut pas perdre de vue que dans beaucoup de pays européens, les services publics fonctionnent

mal. Les monopoles n'investissent pas suffisamment et la qualité reste médiocre.

Il reste pourtant difficile d'élaborer une conception européenne des services publics. La France elle-même est la première à défendre la préservation du service public à la française, ce qui est perçu par nos partenaires comme un moyen de protéger le monopole d'EDF sur le territoire national afin de lui permettre d'aller conquérir plus facilement des marchés à l'étranger. Le discours français est donc assez peu crédible. Par ailleurs, des entreprises privées comme Suez et Véolia ont également bâti leur fortune sur le service public à la française.

Le thème des services publics est aujourd'hui à l'état de fermentation au niveau européen : cinq projets de directive-cadre ont été rédigés. Il n'existe toutefois pas de majorité pour les voter, ni au Conseil ni au Parlement européen, et la Commission ne veut pas en entendre parler. Dans ce contexte, il est nécessaire que la gauche recherche des alliés au-delà de ses rangs en cherchant à promouvoir la construction d'une conception commune du service public.

Intervention d'Alain Lipietz : « *Casser le mythe de la concurrence et coopérer plus efficacement au niveau européen* »

Pour l'Europe, les SIEG sont essentiellement les services de réseaux. Le livre blanc sur les services publics parle ainsi de services de nature économique, à ne pas confondre avec la notion de service public qui est plus vaste. Les différences de terminologie sont à l'origine de multiples confusions. Ainsi un épisode significatif a eu lieu au Parlement européen : un député Vert français parlait de la culture comme service public, ce que les traducteurs ont rendu par « monopole d'Etat », déclenchant ainsi un tollé général ! Ceci est lié au fait que le compromis à la française a longtemps associé service public et secteur public. Pourtant, dès l'époque napoléonienne, la gestion de l'eau est assurée par des sociétés privées, bien que soumises à des obligations de service public. Le secteur de la santé en France est également largement confié au secteur privé à travers la médecine libérale.

L'article 86 du traité CE qui porte sur les règles de concurrence applicables au SIEG repose sur un compromis dépassant le clivage entre l'idée de la création d'une entreprise unique à l'échelle européenne et la mise en concurrence immédiate des 27 entreprises nationales.

Au niveau communautaire, la question des services publics a d'abord été abordée sous l'angle de l'abolition des monopoles puis sous celui des subventions. Le monopole pose problème car il va généralement à l'encontre de l'intérêt du consommateur, notamment en restreignant l'innovation. France Télécom a ainsi bloqué le développement du protocole TCP/IP en France. Internet n'a pu se répandre que grâce à l'ouverture à la concurrence. Il peut toutefois arriver que le monopole soit la condition sine qua non de développement d'une activité. Il serait par exemple absurde de développer des réseaux ferrés concurrents : il s'agit là d'un monopole naturel. En revanche, plusieurs entreprises commerciales peuvent exploiter le même réseau. La vision européenne consiste ainsi à séparer l'entretien du réseau qui doit rester monopolistique de son exploitation qui peut faire l'objet d'une mise en concurrence.

Quand on constate au niveau national que la RATP et la SNCF s'opposent toujours à la fusion de leurs réseaux en Ile-de-France, on comprend mieux la difficulté de développer des réseaux européens. C'est pourquoi à l'heure actuelle, il importe d'abord d'inciter à la coopération et à l'interopérabilité entre les réseaux.

En ce qui concerne les aides d'Etat, la Cour de justice a récemment adopté une position plus souple dans l'arrêt *Altmark* mais sa jurisprudence à ce sujet reste incertaine. En tout état de cause, les subventions sont nécessaires pour garantir l'universalité du service public. Toutefois, elles peuvent aussi réellement fausser le jeu de la concurrence. Par exemple, la réassurance du risque nucléaire d'EDF est entièrement couverte par l'Etat, ce qui permet à l'entreprise d'éviter des coûts très importants.

Il faut donc se concentrer en priorité sur l'interopérabilité des réseaux pour permettre notamment à tous les agents de toutes les compagnies ferroviaires de circuler sur l'ensemble du réseau européen. Par ailleurs, il conviendrait de s'attaquer aux cartels et pas seulement aux monopoles publics.

Débat

Le débat s'engage tout d'abord sur l'absence de communication autour de la notion de service public européen. Dans le secteur postal, des obligations de service universel ambitieuses ont été définies à travers la possibilité d'un secteur réservé que la Commission souhaite supprimer à partir de 2009. Pour Pierre Bauby, la vraie solution consiste à organiser le service au niveau européen. L'application du principe de subsidiarité est à considérer au cas par cas. Il existe par exemple aujourd'hui une nécessité technique d'un réseau européen de lignes à haute tension.

Pour Alain Lipietz, la concurrence ne doit pas être une philosophie dans la mesure où la concurrence pure et parfaite n'existe pas dans les services de réseaux. Si concurrence il y a, celle-ci demeure toujours oligopolistique. C'est ce qui va se passer sur le marché de l'énergie à compter du 1^{er} juillet 2007 : on va se retrouver avec trois grands acteurs Suez, EDF et Poweo qui se partageront l'ensemble du marché. Par ailleurs, les entreprises prennent bien garde de proposer des offres différentes pour empêcher les comparaisons directes. Le problème est donc celui du cartel et non de la concurrence. La régulation de celle-ci pose en outre des problèmes de corruption jusque dans les instances communautaires.

La définition du service minimum mériterait de faire l'objet d'un débat démocratique, la notion de prix raisonnable notamment reste très vague.

Selon Claude Layalle, l'opportunité de mettre en place un service public européen est à étudier au cas par cas. EDF est devenue une multinationale mais continue à remplir ses obligations en France. L'introduction de la concurrence va toutefois poser un problème de déficit d'investissement et de réserves, les entreprises ayant en effet tout intérêt à vendre leurs capacités non utilisées. Il rappelle que la connexion au réseau européen est un choix potentiellement risqué que la Suisse a refusé de faire, ce qui l'a préservée de la panne géante qui a touché l'Europe en novembre 2006.

M. Lipietz objecte que le monopole est loin d'être vertueux: EDF n'a pas fait d'effort de développement des énergies renouvelables jusqu'à une période très récente et la SNCF a laissé mourir le fret. Il insiste également sur l'importance des luttes internes et des corporatismes.

Nicolas Nordman en déduit qu'il faut légiférer pour éviter que le service public ne se trouve à la merci des revirements de jurisprudence de la Cour de justice européenne ou des conflits entre la Commission et la Cour. L'idée de reconnaissance juridique est très importante. Il faut également se demander jusqu'où le principe de subsidiarité doit aller. La stratégie de la gauche française a consisté jusqu'à présent à accepter la libéralisation afin d'obtenir une définition plus robuste du service public.

Conclusion

Tout le monde s'accorde avec Pierre Bauby pour dire que le problème numéro un est un problème de responsabilité politique. Rien n'empêcherait les politiques de développer le fret de manière volontariste au niveau national ou européen. La construction d'un modèle européen de services publics repose sur des choix en termes de qualité écologique, d'égalité d'accès... Même si les divergences sont nombreuses, la question du lien entre l'Europe et les services publics est majeure et doit continuer à être débattue.