

services publics : un défi pour l'Europe

Sarah Valin

**Services publics :
un défi pour l'Europe**

Approches nationales
et enjeux communautaires

Postface de Pierre Bauby

Éditions Charles Léopold Mayer
38, rue Saint-Sabin Paris (France)

Remerciements

Les **Éditions Charles Léopold Mayer**, fondées en 1995, ont pour objectif d'aider à l'échange et à la diffusion des idées et des expériences de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme (FPH) et de ses partenaires. On trouvera en fin d'ouvrage un descriptif sommaire de cette Fondation, ainsi que les conditions d'acquisition de quelques centaines d'ouvrages et de dossiers édités et coproduits.

L'**AITEC** (Association internationale de techniciens, experts et chercheurs) est un réseau de professionnels, de chercheurs et de citoyens engagés dans le mouvement social. L'association milite pour le développement d'une expertise citoyenne indépendante et de propositions alternatives autour de trois axes forts : l'accès aux services publics pour tous, le droit à la ville et le financement du développement. Pour en savoir plus, consultez <http://www.reseau-ipam.org/aitec>

Les principaux auteurs

Sarah Valin a assuré la rédaction de cet ouvrage. Économiste de formation, elle a animé pendant plusieurs années le groupe de travail sur les services publics de l'AITEC, notamment sur la dimension européenne des services publics. Elle a, dans ce cadre, pris part à divers réseaux et initiatives citoyennes au plan européen et participé à des études socio-économiques sur la question.

Cet ouvrage a été dirigé par **Pierre Bauby** enseignant à Sciences Po Paris et animateur de plusieurs réseaux européens liés aux services publics, notamment le CELSIG (Comité européen de liaison sur les services d'intérêt général) et le CEEP (Centre européen des entreprises à participation publique et de services d'intérêt économique général). Pierre Bauby est aussi l'auteur de *L'État-stratège* (Les éditions ouvrières, 1991), *Le Service public* (Éditions Dominos-Flammarion 1997) et *Reconstruire l'action publique. Services publics, au service de qui?* (Éditions La Découverte et Syros, 1998).

Fanny Petit et Hélène Cabioc'h, chargées de mission à l'AITEC, ont participé à la rédaction et à la relecture de l'ouvrage et ont effectué la coordination et l'animation du projet.

© Éditions-Diffusion Charles Léopold Mayer, 2007
Dépôt légal, 4^e trimestre 2007
Essai n° DD 166 * ISBN : 978-2-84377-138-5
Graphisme et mise en page : Madeleine Racimor

Le comité de pilotage de l'ouvrage remercie tout particulièrement : Jean-Claude Boual, François Cariou, Clément Cohen, Henri Coing, Yves Durrieu, Suzanne Humberstet, Michel Levante, Sylvie Lupton, Julien Lusson, Gustave Massiah, Olivia Tambou, Katherine Varin, Caroline Wehlander, l'équipe permanente de l'AITEC ainsi que Fabien Bornarel pour leurs relectures, remarques, conseils et critiques !

Introduction

L'Europe a fortement évolué depuis sa création en 1957. Elle a connu une croissance territoriale soutenue, passant de six à vingt-sept membres, ce qui a obligé l'ensemble des acteurs de chaque pays à se repositionner et à sortir de longues habitudes nationales. À cela se sont ajoutés de nombreux bouleversements politiques, juridiques, sociaux, économiques. Aujourd'hui, pour beaucoup de citoyens européens, le développement social de l'Europe reste l'un des principaux points d'attention mais aussi d'interrogation, la concurrence n'apparaissant pas comme un instrument économique permettant d'atteindre une finalité sociale mais plutôt comme un objectif en soi. Nous ne remettons bien sûr pas en cause la construction européenne en elle-même, il va sans dire que nous la soutenons pleinement. Pour autant, nous souhaitons porter un regard critique sur son orientation économique, depuis sa création jusqu'à aujourd'hui. Nous sommes, à ce titre, particulièrement vigilants quant à la tendance, initiée dans les années 1980, qui sacrifie à une approche explicitement néolibérale les réelles avancées en matière de fonds de solidarité européens. La croissance économique n'a de sens que si elle est au service du développement, elle ne saurait en aucun cas être un objectif en soi.

Pour l'AITEC, un développement équilibré et harmonieux ne peut s'incarner que sur la base de politiques publiques de lutte contre les inégalités et de promotion d'un aménagement équilibré au sein de chaque territoire, déterminé par l'autorité politique qui l'administre. Le développement doit être durable à la fois socialement, écologiquement et économiquement, ce qui nécessite, entre autres, des mesures ayant pour objectif l'égal accès de tous aux services publics.

Une chose est sûre : on ne peut plus faire sans l'Europe. Dans ce cadre, à quelles conditions l'échelle européenne est-elle pertinente pour une refondation des services publics ? Nous pensons qu'une transformation radicale des priorités et des modalités de la construction européenne est nécessaire. Ce changement doit porter l'Europe vers davantage de démocratie et de transparence dans la prise de décision : information des citoyens, débats au sein des parlements nationaux, circulation de l'information entre ces derniers et les citoyens, clarification du rôle de chaque institution communautaire et amélioration du processus de décision... Il s'agit également de garantir aux collectivités de tous les échelons territoriaux la possibilité d'entreprendre des politiques publiques qui correspondent à leur niveau et d'en garder l'entière maîtrise. Aujourd'hui, ce principe peut entrer en contradiction avec l'application de certaines règles européennes ayant un caractère contraignant (déficits, règles de concurrence, aides d'État, etc.), qui affectent, directement ou indirectement, les choix des collectivités locales dans la conduite de leurs politiques publiques. Ainsi les autorités locales sont de plus en plus sollicitées dans leur capacité à fournir des services publics de qualité accessibles à tous, pérennes financièrement et s'inscrivant dans une logique de développement durable au niveau local.

La question des « services publics » telle qu'elle est abordée par l'AITEC vise donc tout à la fois à interroger le processus de la construction européenne, à démocratiser le débat institutionnel européen et à affiner la relation entre accès aux services,

politiques publiques et développement local. Nous aurons l'occasion de le voir plus en détail dans cet ouvrage, mais il convient de rappeler dès à présent que l'expression « service public » ne désigne pas nécessairement la même chose d'un pays européen à l'autre et se distingue, du point de vue de certains acteurs, des termes de « service d'intérêt général » (SIG) et de « service d'intérêt économique général » (SIEG), utilisés au plan communautaire. L'expression « service public » peut, dans certains pays, désigner un service offert au grand public ou un service auquel un rôle particulier a été attribué dans l'intérêt public. Dans d'autres pays, elle peut se référer au régime de propriété ou au statut de l'organisme qui fournit le service en question. L'Union européenne, en introduisant le terme de « service d'intérêt général », nous oblige à expliciter ce que l'on entend par « service public » dans chaque pays. L'AITEC est pleinement consciente des distinctions à opérer entre ce que recouvre, aux plans national et européen, chacune de ces expressions. Dans le présent ouvrage, le terme « service public » sera généralement employé, celui de « service d'intérêt général » restant réservé aux références communautaires.

Les services publics sont au cœur de nos préoccupations car ils garantissent le droit de chacun d'accéder à des biens ou services fondamentaux, voire vitaux (droit à l'éducation, à la santé, aux transports, etc.), et contribuent à la cohésion économique, sociale et territoriale. Ce sont des éléments-clés dans la construction de solidarités, dans le développement du lien social et la promotion de l'intérêt général. Ils créent les conditions d'un développement durable, à la fois économique, social et environnemental, en prenant en compte le long terme et les intérêts des générations futures.

Les services publics ont en particulier un rôle moteur à jouer dans une politique de développement local : ils sont un moyen de création et de redistribution de richesses, ils réduisent les inégalités en se fondant sur l'accès aux droits, ils offrent une réponse alternative à la problématique de l'emploi et permettent

une gestion des ressources équilibrée. Pour cela, ils doivent être définis, orientés, encadrés, « contrôlés » par le politique à l'échelon approprié (local, national, éventuellement européen), en particulier pour les collectivités qui doivent conserver la responsabilité de leur développement territorial. C'est dans cette perspective que l'AITEC inscrit son travail sur les services publics.

Cet ouvrage et le travail de l'AITEC sur les services publics marquent la volonté de participer à la construction d'une expertise citoyenne afin que les enjeux liés aux services publics en Europe soient appropriés et débattus par le plus grand nombre. Nous refusons la fatalité et le monopole de l'expertise dominante et souhaitons contribuer à expliquer et nourrir les résistances des usagers et des citoyens. L'AITEC travaille depuis une dizaine d'années sur les questions liées aux services publics, et en particulier sur le rôle de l'Europe en la matière. Elle a notamment formulé une réponse à la consultation européenne lancée par le Livre vert sur les services d'intérêt général en 2003. Ce travail s'est étoffé depuis mars 2006 et l'AITEC s'investit désormais dans un programme de travail européen sur les services publics. Celui-ci a pour objectif la mise en œuvre d'une réflexion sur les services publics qui parte des pratiques et des luttes sociales, et qui soit mise en perspective avec les politiques et les réglementations élaborées au niveau de l'Union européenne. La démarche est double : il s'agit, d'une part, de peser sur les orientations générales de la construction européenne et, d'autre part, de négocier les politiques et les procédures européennes. En effet, nous pensons qu'une marge de manœuvre existe et qu'il y a des possibilités réelles d'influer sur les décisions et sur les orientations de l'Union européenne.

Pour y parvenir, il est indispensable d'explorer les politiques nationales et européennes, de s'interroger sur le sens d'un service public européen et de définir les marges de négociations nationales et européennes. Nous connaissons parfois mal la réalité de nos partenaires européens. Or c'est à partir d'une meilleure

appréhension des réalités plurielles des services publics que nous parviendrons à fonder un socle de convergence, à l'intérieur et à l'extérieur des institutions européennes. L'AITEC travaille en ce sens avec les mouvements sociaux – syndicats, associations et collectifs *ad hoc* – et les citoyens sur l'élaboration de propositions, l'identification des débats et des questions-clés, afin de dégager des alternatives pour des services publics de qualité accessibles à tous.

Le présent ouvrage ne constitue qu'une première étape de ce nouveau programme engagé par l'AITEC et beaucoup reste encore à construire. D'autres volets sont en projet, notamment l'élaboration d'un glossaire multilingue sur les mots du service public en Europe, des échanges européens de jeunes volontaires entre structures de la société civile et la création d'un site ressource sur les services publics. Ce livre est un ouvrage de synthèse reprenant les termes du débat communautaire. Il dresse un état des lieux et engage un travail devant permettre de comprendre la pluralité des services publics au sein des pays de l'Union, le rôle et le fonctionnement des institutions européennes et de tous les acteurs en la matière ainsi que l'orientation prise par l'Europe dans ce cadre. La question des services publics, au plan européen, se heurte parfois à la difficulté de mobiliser les citoyens-usagers (les associations et, encore davantage, des citoyens non organisés). Parce que le sujet est complexe, il pâtit d'un manque de transparence et d'information, ce qui explique que les citoyens se sentent – et sont en quelque sorte maintenus – éloignés de l'Europe et des politiques qu'elle mène. Il devient pourtant impossible de « penser » les services publics sans la donnée européenne. Cet ouvrage se veut donc un outil à même de favoriser la réflexion collective sur cette dimension européenne et d'envisager son impact sur les politiques nationales et sectorielles. Il aborde la question des services publics sous l'angle institutionnel et communautaire. Une suite pourra lui être donnée, dans un deuxième temps, partant cette fois des réalités nationales et des proposi-

tions des mouvements sociaux, ainsi que des propositions internes aux institutions, notamment à l'issue de leur réforme.

Cet ouvrage repose sur le double constat suivant. D'une part, comme nous l'avons déjà évoqué, l'analyse de la construction européenne est un élément-clé de compréhension et d'éclairage de la question des services publics aujourd'hui. D'autre part, les services publics sont un exemple très parlant de cette construction européenne qui continue à privilégier les aspects économiques de concurrence et d'ouverture des marchés, au détriment de la dimension sociale et de l'intérêt général. Ces remarques soulèvent deux questions : dans quelle mesure la construction européenne a-t-elle un impact sur le service public ? Dans quelle mesure le service public peut-il être le moteur d'une (re) fondation de l'Europe ? C'est à partir de cette double dynamique que l'on peut identifier et comprendre les enjeux liés à la construction européenne. L'objectif de celle-ci, affiché dès sa création, est fondé sur l'économie de marché et la liberté sans entrave des échanges, un système qui génère des déséquilibres fondamentaux. La primauté a été donnée au développement du marché unique et à la dimension économique, au détriment d'une Europe au service de l'intérêt général et des solidarités. La politique communautaire de la concurrence est très active et gagne de nouveaux terrains. Pour l'AITEC, le marché intérieur doit partir des besoins, le « tout marché » doit faire place au « tout développement » et il est urgent de rééquilibrer l'intérêt général par rapport à la concurrence.

L'Union européenne, telle qu'elle fonctionne aujourd'hui, est à la fois un vecteur et un acteur de la mondialisation. En interne, les directives européennes visant une libéralisation toujours plus importante rythment la restructuration des secteurs et des entreprises. Poursuivant l'objectif d'unification du grand marché européen, ces directives prescrivent la mise en concurrence et la libéralisation des entreprises de service public, ce qui, bien souvent, induit leur privatisation. La gestion publique des services et les monopoles publics sont remis en cause. Malgré

l'affirmation théorique du principe de subsidiarité, les marges de manœuvre des collectivités, à toutes les échelles, sont, dans les faits, restreintes et l'Union européenne catalyse l'évolution des politiques publiques nationales et locales. Au niveau international, le rôle de l'Union européenne tend aussi à renforcer la primauté de la dimension économique sur la satisfaction des besoins et la promotion d'un développement équilibré : stratégie de compétitivité globale, rôle joué au niveau multilatéral au sein de l'Organisation mondiale du commerce (négociations sur l'Accord général sur le commerce des services, AGCS), en bilatéral avec les pays d'Afrique, Caraïbes et Pacifique, ou encore à travers la politique européenne de voisinage... L'Europe est de plus en plus sensible à son rôle d'« Europe puissance » et de moins en moins soucieuse de solidarité et d'équilibre mondial incluant l'ensemble des pays du Sud. La vision des « égoïsmes sacrés » s'applique à la construction européenne et la faiblesse des moyens dégagés pour aider les nouveaux pays entrants compromet gravement l'élargissement et la pérennité de la construction européenne.

Pourtant, l'Union européenne peut constituer une alternative, une contre-tendance à cette mondialisation libérale. Les services publics sont en effet au cœur du système de valeurs qui caractérise à la fois les États membres et l'Union européenne. Ils représentent un élément-clé du modèle de société européen. Traversée par des contradictions et par les questions que pose l'évolution du monde, l'Union européenne doit trouver sa place dans un monde multipolaire formé d'une demi-douzaine de grandes régions. C'est sur ce constat qu'il faut s'appuyer pour défendre et promouvoir la conception et la construction d'un modèle social européen et initier une dynamique qui ouvrira des marges de manœuvre sur les plans économique, social et géopolitique.

La bataille pour la transformation de l'Europe passe également par des batailles à l'intérieur des institutions, à l'image de celle sur les services publics. Elle a vu des forces syndicales, des

forces de la société civile et des forces parlementaires travailler ensemble (circulation de l'information, aller-retours entre acteurs, dépôt d'amendements...). Deux éléments intéressants en ressortent : d'une part, la construction et le renforcement de réseaux citoyens transnationaux, alors que ces acteurs avaient de longues habitudes nationales ; d'autre part, la possibilité de lobbying et la réceptivité de certains courants politiques à l'échelle européenne. Ainsi, la mobilisation déclenchée par la « directive services », dite directive Bolkestein, a offert un exemple tout à fait significatif d'action transnationale réunissant des partenaires sociaux et des composantes du mouvement associatif, aboutissant à la prise en compte d'un certain nombre de revendications. Mais cela ne va pas sans soulever des questionnements : nos réseaux s'interrogent sur les stratégies à adopter par rapport à l'Union européenne, et donc sur les alliances à passer. Quelle est notre capacité à infléchir la réalité et les orientations de l'Union actuelle ? Peut-on organiser l'articulation de deux stratégies (bataille interne/bataille externe) qui, pour certains acteurs, semblent contradictoires ?

La bataille interne permet de promouvoir les services d'intérêt général, d'exiger des garanties, d'harmoniser « par le haut ». Mais il existe bien sûr une diversité au sein du mouvement social quant aux solutions à adopter (débat sur la directive cadre sur les services d'intérêt général, les directives sectorielles, etc.). La bataille externe (sur le contenu même de la construction européenne, ses perspectives, sa stratégie) et le rapport de forces permettent de pousser les contradictions et de développer un rapport dialectique.

Cet ouvrage n'a pas vocation à être un manifeste pour l'une ou l'autre voie. L'AI TEC nourrit ce programme de travail d'un dialogue avec les acteurs qui suivent les travaux de la Commission européenne (à travers, notamment, les activités du CELSIG, du CECODHAS...) et les acteurs du mouvement social (forums sociaux, réseaux d'unions syndicales, structures mobilisées contre la directive services, Convention des

collectivités hors AGCS, collectifs pour la défense et la promotion des services publics...).

L'AI TEC tente de comprendre, de mener une expertise qui se nourrit de celle développée par les mouvements sociaux hors de la sphère de l'Union européenne mais aussi en son sein.

Dans le présent ouvrage, cinq domaines de « services publics » ont été choisis pour illustrer la diversité des situations rencontrées dans les pays qui composent l'Union européenne, mais aussi pour tenter d'identifier les points de convergence. Parmi les cinq services traités (l'eau, l'énergie, le transport collectif urbain, le logement et le service postal), quatre sont dits « de réseaux » alors que le cinquième, le logement, est un service dit « social ». Nous savons toutefois que les services de réseaux sont aussi, de par leur finalité et leur fonctionnement, éminemment sociaux.

À partir de la situation de six pays (France, Suède, Royaume-Uni, Allemagne, Italie, Hongrie), l'ouvrage met l'accent sur le rapport unité/diversités : diversités des expériences nationales et locales, des structures de services publics, des acteurs concernés et dans le même temps, une certaine unité en matière d'objectifs et de finalités de ces services.

En approfondissant notre connaissance mutuelle, en observant les diversités des situations des pays européens, quels sont les points de convergence qui nous relient ? Sur quel socle commun l'Europe peut-elle s'appuyer pour garantir l'accès à ces services spécifiques, pour tous et partout ? Dans ce sens, nous trouverons aussi en préalable, pour chacun des secteurs, un éclairage sur la politique communautaire menée en la matière.

L'AI TEC

1. Les services publics en Europe : un sujet d'intérêt général

L'Europe se construit depuis maintenant plus de cinquante ans. Les six pays qui l'ont fondée en 1957 présentaient déjà une certaine diversité, notamment du point de vue de leur conception du rôle de l'État et de l'organisation territoriale des compétences. Au gré des élargissements successifs, les nouveaux pays membres ont, en fonction des différentes traditions de chacun et de leur vision des rapports entre intérêt communautaire et intérêts nationaux, apporté à leur tour d'autres points de vue quant à la répartition des compétences entre les échelons nationaux et supranationaux. Ainsi, différentes modalités possibles de la construction européenne ont toujours coexisté mais les objectifs initiaux – garantir la paix entre des pays auparavant en guerre et fonder ensemble un projet commun inédit – ont continué d'être partagés par tous les nouveaux entrants. Ce faisant, ils ont permis de poursuivre l'approfondissement de la construction européenne.

Bien entendu, ces différences entre États membres se font aussi ressentir en ce qui concerne les services publics mais il est toutefois possible de dégager certains points communs. Si la définition, l'organisation et la gestion des services publics dans un pays dépendent fortement de l'histoire, de la conception de l'intérêt général et des moyens de le garantir, du rôle et du

fonctionnement de l'État, ces services correspondent aussi à des valeurs, à des formes de solidarités à la fois économiques, sociales, géographiques et générationnelles, partagées par l'ensemble des pays européens.

Il n'est pas possible, sans être réducteur, de donner en quelques lignes une définition de la notion de service public qui soit unique pour tous les Européens : comme nous allons le voir, ce que chaque habitant met derrière ce terme varie en fonction des pays. L'objectif de cette première partie est précisément de cerner les contours de cette notion, ses différentes acceptions nationales et de voir comment l'Europe a agi en la matière.

Le postulat de l'Europe repose, depuis sa fondation, sur la mise en commun d'actions dans certains domaines pour pouvoir les conduire plus efficacement. En effet, même si des intérêts nationaux divergents coexistent, une partie de la souveraineté et des compétences de chaque État membre est déléguée au profit de décisions prises au plan supranational.

Ce même arbitrage persiste dans le domaine des services publics : quels services et quelles décisions restent du ressort national ? Quelle est la part de délégation des compétences au plan communautaire ? C'est là que se pose la question du principe de subsidiarité, à savoir le partage des compétences entre les différents échelons territoriaux selon le niveau le plus à même de remplir efficacement les missions confiées. Son application suscite de vifs débats dans chacun des États membres et au plan européen car elle a des conséquences importantes, à la fois pour les habitants de l'Union et pour le fonctionnement de ses institutions. En effet, les services publics sont représentatifs d'un choix de société et relèvent d'une orientation politique et sociale de première importance. Ils concernent tous les habitants, dans leur vie quotidienne et locale. Ainsi pour certains, il est difficile de comprendre que l'Europe, qui peut leur paraître lointaine et abstraite, puisse intervenir dans ce domaine. Pourtant, dans le double processus d'élargissement et d'approfondissement que celle-ci a connu, la mise en place de

services publics au plan européen est bien un enjeu de taille pour tous ses résidents.

Des différences entre les pays ¹

Comme nous l'avons évoqué, les modes d'organisation et de gestion des services publics diffèrent d'un pays européen à l'autre en fonction de leur histoire, de leur culture, de leurs institutions et de leurs pratiques. Chaque pays a notamment défini un mode propre d'occupation des sols et de l'espace. Cette organisation du territoire a eu une incidence sur celle des services publics. De la même façon, les rôles de l'État central et des autorités publiques territoriales sont très divers d'un pays à l'autre, ce qui a des conséquences pour la mise en œuvre de services publics aux différents niveaux territoriaux. À titre d'illustration, la France a historiquement fonctionné sur un mode d'État central unitaire, bien qu'une décentralisation ait été mise en place depuis quelques décennies. En revanche, l'Allemagne, qui fonctionne sur un mode fédéral, a confié, en particulier après la Seconde Guerre mondiale, des compétences importantes aux communes et régions (*Länder*). Ainsi, pour un même service, la France et l'Allemagne vont présenter un échelon compétent et des modalités d'organisation différents. Un ensemble d'aspects historiques et politiques sont donc à prendre en compte lorsqu'il s'agit d'expliquer les multiples acceptions de ce que recouvrent les services publics et leur organisation dans chacun des pays.

1. De nombreuses informations de cette section sont issues de : Michel Mangenot (dir.), *Administrations publiques et services d'intérêt général : quelle européanisation ?*, Maastricht, Institut européen d'administration publique, 2005 ; d'autres éléments peuvent aussi être consultés sur le sujet : Claude Quin et Gilles Jeannot (dir.), *Un service public pour les Européens ? Diversité des traditions et espaces de convergence*, La Documentation française, 1997 ; Jean-Claude Boual, Philippe Brachet et Malgorzata Hiszka (dir.), *Les Services publics en Europe*, publication des actes d'un séminaire sur les services publics dans cinq pays de l'Union européenne, Publisud, septembre 2007.

La notion de service public renvoie à des réalités diverses : elle peut faire référence aux activités d'intérêt général, à la fonction publique, aux services administratifs, aux services sociaux ou encore aux services « de réseaux » tels que l'énergie, les communications ou les transports².

Selon les pays, les domaines couverts sont divers : on appelle services publics tantôt des services régaliens, tantôt des services administratifs ou encore des services de nature industrielle. Certains pays ont une définition très large de ce que recouvrent les services publics, d'autres au contraire en ont une vision très restrictive. Les modes de gestion d'un même service sont eux aussi variés : le mode interne ou la régie (*in house*), qui permet à l'autorité compétente de fournir elle-même un service ; la délégation du service à un opérateur privé, public ou à un organisme sans but lucratif qui le fournit alors à la place de l'autorité compétente ; le partenariat public-privé, dans lequel le service est conjointement détenu et fourni par des entités publiques et privées ; etc. Ainsi, selon les pays, divers acteurs sont concernés lorsqu'il s'agit des services publics : l'État, l'administration, les entreprises publiques mais aussi les entreprises privées, les associations, etc.

Les niveaux de responsabilité en matière de services publics diffèrent également en fonction de l'organisation générale du pays : les compétences sont réparties entre l'État, les régions, les communes et d'autres collectivités territoriales. Cette diversité peut donner lieu à des incompréhensions. En effet, dans certains pays, les multiples acceptions du terme « services publics » se chevauchent. En France, par exemple, deux conceptions coexistent : l'élément organique et l'élément fonctionnel³. Selon le premier, les services publics sont gérés par une personne

2. Sur le terme de services publics de réseaux ainsi que les autres termes utilisés dans cet ouvrage, se référer au glossaire élaboré par l'AI TEC (voir en annexe, p. 205).

3. Pour une information juridique au sujet de la notion de service public, consulter l'article du site Internet de droit public : www.ledroitpublic.com/droit_administratif/notion-sp.php

publique et sont dépendants d'un organe public ; pour le second, ce sont les finalités recherchées, l'objectif d'intérêt général poursuivi qui caractérisent le service public. En France donc, ces éléments ont tendance à se confondre : l'appellation « services publics » désigne tantôt les missions de service public, tantôt les services administratifs rendus par la puissance publique, tantôt les services de réseaux. En revanche, la Grande-Bretagne et l'Irlande, par exemple, adoptent une définition plus restrictive : les *public utilities* correspondent aux grands services de réseaux industriels. En Grèce ou au Luxembourg, le terme désigne plutôt les structures administratives qui délivrent un service.

En outre, les services publics en Europe ont connu, à partir des années 1980, des évolutions importantes, notamment en ce qui concerne le statut juridique et le régime de propriété des fournisseurs du service. Celles-ci ajoutent à la confusion car certains services publics jusque-là confiés à des entités publiques ont été libéralisés et quelquefois privatisés, tout en conservant la même appellation.

Ainsi, au sein des États membres, le panel de désignations derrière la seule expression de « services publics » s'est agrandi. *A fortiori* avec les derniers élargissements qui ont conduit l'Union européenne à compter aujourd'hui vingt-sept membres. Parmi les pays qui ont rejoint l'Union en 2004 (Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Hongrie, Slovaquie, Chypre, Malte) puis en 2007 (Bulgarie et Roumanie), ceux d'Europe centrale et orientale ont une histoire bien différente de celle des Quinze de « l'ancienne » Union. En termes de réglementation, de subsidiarité ou de traditions, les situations des services publics diffèrent grandement. La transposition de « l'acquis communautaire » et, en particulier, des textes communautaires relatifs aux services d'intérêt économique général, a fortement influé sur les notions de service public, de fonction publique, d'administration, d'intérêt général dans ces pays et a contribué à faire émerger de nouveaux concepts. Pour les Quinze historiques également, les orientations prises au plan

communautaire ont induit de fortes modifications du paysage national en matière de services publics, mais dans une mesure moindre que pour les nouveaux adhérents.

Donnons quelques exemples afin d'illustrer ces multiples approches. Pour les États du Nord de l'ancienne Union européenne des Quinze, les services qui relèvent de l'intérêt général correspondent à des pratiques politiques et sociales, plus qu'à une notion juridique. Ainsi, la Suède, la Finlande, les Pays-Bas ou le Danemark n'avaient pas, avant la transposition de l'acquis communautaire en vue de leur adhésion, de définition juridique en tant que telle des services publics, même si, bien sûr, ils mettaient en œuvre des politiques sociales actives. L'Allemagne non plus ne présente pas de doctrine juridique précise mais il existe des « droits publics subjectifs » ou un concept d'« égalité des chances », qui correspondent à la mise en place de services d'intérêt général. Pour d'autres pays au contraire, la reconnaissance juridique des services publics est très marquée, par exemple pour l'Italie, l'Espagne, la France ou le Portugal. Cette diversité en termes d'organisation et de reconnaissance juridique fera l'objet des chapitres suivants pour cinq secteurs spécifiques (eau, énergie, logement, transports urbains et poste).

Il existe également de grandes différences d'enjeux en fonction des données de géographie physique et de ressources naturelles. En ce qui concerne le service de l'eau ou ceux de l'électricité et du gaz, par exemple, les enjeux économiques et stratégiques ne sont pas du tout les mêmes d'un pays à l'autre. Cela explique notamment une implication diverse du secteur privé dans le domaine de l'eau selon les pays (forte pour la France, plutôt faible pour la Suède, par exemple). Il en va de même pour la compétence des différents échelons territoriaux et la mise en place de la concurrence dans les secteurs de l'énergie. En ce qui concerne le service postal, la variété des caractéristiques géographiques induit également diverses modalités de mise en œuvre et d'organisation du service. En effet, en termes

de coût d'acheminement du courrier, les situations ne sont évidemment pas les mêmes dans de petits pays plats ou sur des territoires étendus ayant un relief important. Enfin, dans le cas d'un service pour lequel l'Union européenne n'a pas de compétence propre, le logement par exemple, les situations des États membres sont très variables : conception (généraliste ou restrictive) du logement social, organisation et gestion du secteur, processus de privatisation différent beaucoup d'un pays à l'autre.

Malgré cette diversité, des points de convergence existent entre les services publics des pays européens, accentués par la mise en place des politiques communautaires qui ont retenu, comme nous le verrons plus loin, l'appellation générique de « service d'intérêt général ».

Une certaine unité européenne

Dans tous les pays européens, les autorités publiques locales, régionales ou nationales ont décidé que certaines activités ne pouvaient relever des seules règles du marché. C'est la condition pour que ces services puissent remplir un triple objectif. Tout d'abord, garantir le droit de chaque habitant d'accéder à des biens ou services fondamentaux (droit à l'éducation, à la santé, à la sécurité, aux transports, aux communications, etc.). Ensuite, favoriser la cohésion économique, sociale et territoriale et, en particulier, construire des solidarités entre les territoires et développer le lien social. Enfin, œuvrer à un développement durable sur les plans économique, social et environnemental, prenant ainsi en compte le long terme et les intérêts des générations futures. Certaines activités sont à ce titre considérées comme spécifiques compte tenu des besoins essentiels qu'elles couvrent.

Pour les services correspondants, des formes particulières d'organisation et de régulation ont donc été mises en place dans l'intérêt général, qui devient à la fois le but recherché par l'activité et sa justification. Comme nous le verrons en détail, les

« services d'intérêt général » sont reconnus dans les traités comme faisant partie des valeurs communes de l'Union européenne depuis 1997. Ces dernières, qui regroupaient à l'origine la paix et la liberté, ont progressivement intégré le respect des droits fondamentaux (années 1980) puis l'égalité et la solidarité (2000), des principes chers aux services publics. Ces services (de santé, d'éducation, d'eau et d'assainissement, de transports, d'énergie, de logement, de communication tel le service postal ou téléphonique, etc.) répondent à un besoin essentiel; leur objectif premier n'est pas, contrairement à celui d'une entreprise privée, la maximisation du profit.

Au-delà de cette unité de conception sur la finalité de ces services, les pays européens sont actuellement confrontés à des enjeux communs en ce qui concerne leur mise en œuvre. Notons, par exemple, que les enjeux environnementaux sont partagés par tous les pays européens dans les domaines de l'énergie, de l'eau ou encore des transports urbains collectifs. La problématique de l'accroissement de la dépendance énergétique – et la façon de la traiter – est devenue commune à tous les pays. La reconnaissance de l'importance de certains services en termes de cohésion sociale et territoriale est partagée par l'ensemble des pays : c'est le cas pour le logement, le service postal ou encore les transports urbains collectifs. Enfin, des modes de gestion sont majoritairement répandus pour certains services, par exemple la délégation à une entreprise privée en matière de transport local.

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

Le terme de « service d'intérêt général »

Dès lors qu'elle a parlé de « services publics », l'Europe a été confrontée à des difficultés de traduction d'une langue européenne à l'autre, ainsi qu'à des confusions potentielles entre les différents termes et appellations utilisés. L'Union a alors privi-

légié une conception fonctionnelle: la notion de « service d'intérêt général » correspond à une mission qui n'est pas caractérisée par le régime (public ou privé) de l'entité prestataire du service mais par la fonction qu'elle remplit. L'organe et le régime juridique ne sont donc pas des critères de définition du service. C'est l'objectif de poursuite de l'intérêt général qui entre en compte. L'Union européenne emploie ainsi l'expression de « service d'intérêt général » (SIG), à rapprocher de celle de « service d'intérêt économique général » (SIEG) présente dès l'origine dans le traité de Rome: les entreprises chargées de la gestion des SIEG devaient obéir aux lois de la concurrence dans la limite du bon accomplissement des missions particulières qui leur avaient été confiées.

De fait, la distinction entre les services d'intérêt général et les services d'intérêt économique général est de plus en plus délicate à établir. La frontière est floue, en effet, entre les services de nature économique et les services de nature non économique, entre les services marchands et non marchands. Des critères mercantiles se développent dans des domaines jusque-là exempts de marchandisation et le champ du secteur privé s'étend à des pans de secteurs qui n'étaient pas concernés, par exemple les services de restauration à l'école ou de propreté à l'hôpital. Ainsi, la dimension « non économique » ne garantit plus un traitement non marchand de certains services⁴. Les services dits « économiques » couvrent un champ de plus en plus

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

large. De vifs débats à ce sujet ont lieu au plan communautaire, par exemple lorsqu'il est question de services comme le logement qui, tout en ayant un aspect « économique », présentent des spécificités sociales qu'il est important de prendre en compte.

Dans la pratique, les services d'intérêt économique général désignaient à l'origine les services de réseaux tels les transports (aériens, maritimes, terrestres), l'électricité, le gaz, la poste, les télécommunications, mais, comme nous l'avons vu, leur champ s'étend. Quant aux services d'intérêt général, ils englobent à la fois les précédents services et d'autres « non économiques » ou sociaux. Le choix sémantique communautaire « services d'intérêt général/d'intérêt économique général » a fait et continue de faire débat. Pour certains, ce choix permet de se comprendre entre Européens, alors que les traductions du terme « services publics » n'étaient pas satisfaisantes. Pour d'autres en revanche, le terme de « services publics » aurait dû être conservé au plan européen car il incarne une spécificité et correspond à une valeur. Notons à ce propos que les textes communautaires parlent d'« obligations de service public » (obligations imposées par l'autorité publique à l'organisme de production du service pour qu'il mène à bien sa mission d'intérêt général⁵) et que le terme « service public » est donc employé, mais dans sa définition fonctionnelle. Par souci de simplification, nous avons choisi, dans cet ouvrage, d'utiliser l'expression « services publics », plus familière pour un lecteur français ou francophone.

Les services publics dans la construction européenne : une prise en compte progressive

En vue d'illustrer la prise en compte progressive des services publics au plan européen, nous mentionnerons ici, en encadrés,

considérés comme des « activités économiques » au sens des articles 43 [liberté d'établissement] et 49 [libre prestation de services] du traité CE.»
5. Voir plus loin les passages sur l'arrêt *Altmark* et le paquet *Monti-Altmark-Kroes*.

quelques textes européens fondamentaux concernant, directement ou non, les services publics. Le droit communautaire a bien sûr un rôle-clé en la matière : il est issu des traités eux-mêmes (droit primaire), des actes juridiques créés par les institutions communautaires (droit dérivé : règlements, directives, recommandations) et de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes et du Tribunal de première instance des Communautés européennes. Se pencher en particulier sur les traités constitutifs (traité instituant la Communauté européenne ou traité CE, traité sur l'Union européenne) ou modificateurs (Acte unique européen, traité d'Amsterdam, traité de Nice), ainsi que sur certaines directives et certains arrêts de la Cour de justice permettra de mieux cerner le rôle de l'Union européenne en matière de services publics⁶.

Comment l'Europe, de son origine à aujourd'hui, a-t-elle pris en compte la question des services publics ? Progressivement, ses compétences en la matière se sont étendues, notamment au gré du contexte politique et économique des États membres, des personnalités qui ont constitué la scène européenne – en particulier certains commissaires européens – et des débats sur la prise en compte juridique de ces services dans les différents traités et textes communautaires.

Tout d'abord, donnons quelques éclairages historiques. Avant le traité de Rome, au sortir de la guerre, les questions du maintien de la paix et de la reconstruction des villes et des économies étaient prioritaires pour les pays dévastés. Une première initiative commune aux six pays fondateurs a conduit, en 1950, à la

6. Pour une étude approfondie de l'état du débat européen en matière de services d'intérêt général, voir les différents écrits de Pierre Bauby et de Jean-Claude Boual sur la question, ainsi que : Eric Van den Abeele, « Les Services d'intérêt général. État du débat européen », in *Courrier hebdomadaire* n° 1901-1902, éd. CRISP, 2005.

Par ailleurs, les bulletins d'informations du CELSIG (Comité européen de liaison sur les services d'intérêt général), « Nouvelles-News-Europe », offrent un suivi bimensuel de l'actualité des services publics en Europe. Voir : www.celsig.org

création de la CECA (Communauté européenne du charbon et de l'acier). En mettant en commun des moyens de production énergétique mais aussi deux matériaux de construction de matériel de guerre, l'Europe répondait à un double objectif: le refus de la guerre entre les pays et la reconstruction. Quant à la constitution d'une armée commune, l'initiative, en 1952, de Communauté européenne de défense (CED) a échoué quelques années plus tard.

En 1957, dans un objectif de développement économique, émerge l'idée d'étendre le fonctionnement de la CECA aux marchandises industrielles et agricoles, et de créer ainsi un marché commun aux six pays fondateurs (France, Allemagne, Italie, Belgique, Pays-Bas et Luxembourg): c'est la signature du traité de Rome. La PAC (Politique agricole commune) est mise en place dans l'objectif d'atteindre l'autosuffisance alimentaire. Des politiques communes en matière commerciale et de transports sont aussi définies. Des institutions communautaires sont créées: la Commission européenne, le Parlement européen, le Conseil des ministres – qui représente les États membres par le biais d'un ministre de chaque gouvernement national –, la Cour de justice et le Comité économique et social⁷. L'unanimité n'est requise que pour les sujets particulièrement importants et délicats; pour les autres, la majorité qualifiée est de mise (majorité des États et majorité des populations).

Des débuts très discrets

En réalité, l'Europe s'est, à ses débuts, relativement peu intéressée aux services publics. Dans le titre du traité de Rome⁸ consacré aux transports terrestres et fluviaux, dont l'objectif était de favoriser la circulation des marchandises et des

7. La Cour des comptes européenne sera créée en 1975, le Comité des régions en 1993.

8. Disponible à l'adresse : http://europa.eu.int/eur-lex/lex/fr/treaties/dat/12002E/htm/C_2002325FR.003301.html

personnes entre les six pays, l'article 73⁹ évoque bien les «servitudes inhérentes à la notion de service public». L'article 86 fait également référence aux «entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général» et à la possibilité de dérogations aux règles de la concurrence dans ce cadre.

Traité de Rome instituant la Communauté européenne

Extrait de l'article 86

« 1. Les États membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'édicent ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles du présent traité, notamment à celles prévues à l'article 12 et aux articles 81 à 89 inclus.

2. 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 ou 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.

3. La Commission veille à l'application des dispositions du présent article et adresse, en tant que de besoin, les directives ou décisions appropriées aux États membres. »

Mais, de la création de l'Europe jusqu'à l'Acte unique de 1986, un consensus existe: les États membres restent compétents pour définir, organiser, mettre en œuvre et financer leurs services publics.

9. Nous utiliserons la numérotation actuelle des traités (version consolidée) et non la numérotation initiale.

Le tournant des années 1980 : des logiques sectorielles de libéralisation

Au sortir des trente glorieuses, les pays européens affrontèrent une période de crise sans précédent : croissance faible, chômage important... C'est dans ce contexte que l'Acte unique, adopté en 1986, tente de répondre aux nouveaux problèmes. Les institutions européennes acquièrent des compétences en matière de services d'intérêt économique général au plan européen, sans que cela ne s'accompagne d'une définition des finalités de ces services ni de garanties quant à leur réalisation. Ainsi, à partir de l'Acte unique, c'est une politique de libéralisation qui est mise en place.

Acte unique européen

Signé en 1986, l'Acte unique européen¹⁰ confirme un objectif du traité de Rome en poursuivant l'achèvement du marché intérieur, défini comme un « espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée » (*article 7 A*). Dans cette perspective, certaines compétences de l'Union sont renforcées. La compétence communautaire est élargie, notamment en matière de politique sociale, et l'allocation de fonds destinés au développement économique et social de régions et de publics en difficulté est confirmée. De plus en plus de décisions sont prises à la majorité qualifiée du Conseil et non plus à l'unanimité, qui permettait à un État membre d'utiliser son droit de veto.

La libéralisation des services, l'introduction de la concurrence dans certains secteurs et les logiques de marché remettent en cause les organisations traditionnelles des services publics dans les États membres. Une régulation est déjà souhaitée par de nombreuses parties prenantes.

Quelques définitions, succinctes et nécessairement insatisfaisantes compte tenu de la complexité des thèmes abordés,

10. Disponible à l'adresse : www.europa.eu.int/scadplus/treaties/singleact_fr.htm

s'imposent ici¹¹. La « libéralisation », en ce qui concerne les services publics, consiste à ouvrir à la concurrence un secteur pour lequel une entreprise ou une administration agissaient jusque-là sous le mode du monopole. Le « monopole » est le fait de jouir d'une exclusivité en matière de production et de fourniture d'un service. Le fait d'avoir un marché concurrentiel induit donc que plusieurs entreprises fournissent le même service dans des conditions comparables et qu'elles rivalisent entre elles. Les principes du marché concurrentiel entrent en contradiction avec le fait de subventionner des entreprises, puisqu'elles ne seraient plus sur un pied d'égalité avec les autres agissant sur le marché. Toutefois, des missions spécifiques peuvent être assurées par une entreprise (par exemple, la desserte de zones géographiques peu rentables) et justifier un besoin de financement en conséquence. Notons que le postulat selon lequel une ouverture à la concurrence impliquerait une baisse des prix pour les consommateurs n'est pas toujours vérifié dans la pratique, par exemple du fait de la tendance à la constitution d'oligopoles (dans lesquels un petit nombre d'entreprises sont les seules à offrir un même service). Libéralisation ne signifie pas privatisation, qui, elle, correspond à la transformation, partielle ou totale, d'une entreprise publique en entreprise privée. Toutefois, la dynamique d'ouverture à la concurrence d'un marché peut induire une ouverture des capitaux de l'entreprise aux capitaux privés et donc, indirectement, conduire à une privatisation de l'entreprise, sans pour autant qu'il existe d'obligation juridique.

La libéralisation entreprise par l'Acte unique a concerné les secteurs de l'énergie, des transports, des télécommunications et des postes. La concurrence a alors été introduite à des échéances, des degrés et des rythmes différents en fonction du service considéré. Si les libéralisations des services aériens et des télécommunications ont eu lieu assez rapidement, celles des

11. Pour des définitions plus détaillées et complémentaires, se référer au glossaire (voir annexe, p. 205).

services d'électricité, du gaz, de la poste et des chemins de fer n'ont été entamées qu'une dizaine d'années plus tard car de fortes divergences existaient entre les États membres, notamment quant au rythme et à la profondeur du processus.

Ainsi, ce n'est qu'à partir du milieu des années 1980 que l'on a assisté à une « approche européenne » de certains services de réseaux, objectif sans aucun doute pertinent lorsque l'on souhaite approfondir la construction européenne. Mais cette approche s'est appuyée presque exclusivement sur des critères économiques liés à la réalisation du marché intérieur. L'Union européenne, en exerçant ses nouvelles compétences en matière de services d'intérêt économique général, est venue remettre en cause les organisations traditionnelles des services publics dans les États membres, dans une ligne directrice de libéralisation, de mise en concurrence et de logique de marché. Cela s'est conjugué avec des évolutions et des remises en question nationales et conjoncturelles des services publics. De plus, la recherche d'un marché le plus concurrentiel possible a pu entrer en contradiction avec des coopérations inter-entreprises à l'œuvre. Les politiques de libéralisation mises en place ont donc concerné tout un panel d'acteurs des États membres : État, entreprises publiques et privées, citoyens-usagers-consommateurs, syndicats, etc.¹²

Les années 1990 et 2000 : vers une plus grande européanisation des services publics

Bien que moins significatif en matière de services publics que d'autres traités, le traité de Maastricht, en 1992, est de toute importance, notamment en ce qui concerne le rôle du Parlement européen et le principe de subsidiarité.

12. En annexe est proposée une liste des principaux acteurs du débat européen sur les services publics qui, sans être exhaustive, tente de les présenter brièvement selon leur nature.

Traité de Maastricht

Le traité de Maastricht¹³, ou traité sur l'Union européenne, signé en 1992, est centré sur des objectifs politiques et consacre le nom d'« Union européenne ». Des politiques communautaires sont instaurées dans les domaines suivants : éducation et formation professionnelle, réseaux transeuropéens, culture, jeunesse, protection du consommateur, politique industrielle. Le rôle du Parlement est renforcé, notamment par une procédure de codécision avec le Conseil¹⁴ qui place les deux institutions sur un même plan pour arrêter des actes communautaires. L'Union économique et monétaire est instituée. Elle vise une convergence des politiques économiques et monétaires des États membres. Les objectifs visés sont la création d'une monnaie unique (l'euro) et d'une Banque centrale européenne. Un protocole social est annexé au traité (sauf pour le Royaume-Uni) et étend les compétences communautaires dans certains domaines sociaux, notamment la promotion de l'emploi, la protection sociale, le dialogue social, etc.

Le traité de Maastricht instaure une citoyenneté européenne : tout citoyen ayant la nationalité d'un État membre est également citoyen de l'Union. La citoyenneté européenne confère notamment le droit de pétition devant le Parlement européen (les citoyens et résidents de l'Union européenne peuvent, individuellement ou en association, formuler auprès des institutions européennes des vœux ou des doléances sur des sujets relevant des compétences de l'Union) et le droit de dépôt de plainte auprès du médiateur européen (concernant une mauvaise administration des institutions ou organes de la Communauté européenne). Par ailleurs, le principe de subsidiarité devient la règle générale : dans le cas où une compétence ne revient pas exclusivement à la Communauté dans les traités, celle-ci n'intervient que si les objectifs peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire qu'au niveau national. Globalement, le traité favorise la poursuite de la libéralisation des services.

13. Disponible à l'adresse : www.europa.eu.int/scadplus/treaties/maastricht_fr.htm

14. Voir le site Internet d'informations sur la procédure de codécision proposé par la Commission : http://ec.europa.eu/codecision/index_fr.htm

Avec le traité d'Amsterdam de 1997, les services d'intérêt économique général sont inscrits dans les traités et reconnus comme valeur commune de l'Union œuvrant à sa cohésion sociale et territoriale (article 16). Des compétences partagées entre États membres et Union européenne sont posées pour que ces services puissent accomplir leur mission.

Traité d'Amsterdam

De façon générale, le traité d'Amsterdam¹⁵ de 1997 accroît les compétences de l'Union, par exemple en terme d'emploi et de justice. Des coopérations renforcées entre certains États sont possibles, la procédure de codécision entre le Conseil et Parlement ainsi que le vote à la majorité qualifiée sont étendus. En matière de services publics, le traité d'Amsterdam modifie le traité CE en adoptant l'article 16 consacré aux services d'intérêt économique général. Celui-ci implique que les institutions nationales et européennes veillent à ce que ces services obéissent à des principes et soient fournis dans des conditions leur permettant « d'accomplir leurs missions ».

Extrait de l'article 16

« Sans préjudice des articles 73, 86 et 87, 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 États membres, chacun dans les limites 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. »

La Charte des droits fondamentaux proclamée en 2000 reconnaît elle aussi l'importance de l'accès aux services d'intérêt économique général et leur rôle dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union (article 36).

15. Disponible à l'adresse : www.europa.eu.int/scadplus/leg/fr/s50000.htm

Traité de Nice

Le Conseil européen de Nice de décembre 2000 a conduit au traité de Nice¹⁶, essentiellement consacré au nouveau fonctionnement des institutions en prévision de l'élargissement de l'Union de 15 à 25 membres en 2004. La composition de la Commission et du Parlement européen, ainsi que la pondération des voix au Conseil, ont notamment été réformées. Par ailleurs, en ce qui concerne plus spécifiquement les services publics, le Conseil européen a réaffirmé la nécessité d'une accélération de la libéralisation dans différents secteurs.

La **Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne** a été proclamée lors du Conseil européen de Nice. Elle consacre un article aux services d'intérêt économique général dans le chapitre dédié à la « Solidarité ».

Extrait de l'article 36 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

« Accès aux services d'intérêt économique général. 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. »

Non intégrée aux traités, cette Charte n'a pas de caractère contraignant juridiquement parlant et cet article ne peut donc pas être assimilé à un droit économique et social applicable au niveau des juridictions nationales ou communautaires. Pour certains, celui-ci marque toutefois une réelle avancée, dans la mesure où il est spécifiquement consacré à la question de l'accès aux services publics. Pour d'autres, dans un raisonnement analogue à celui fait pour la notion de service universel (cf. section suivante p. 54 consacrée aux débats actuels), il consacre un service minimum, un filet de sécurité pour lutter contre les exclusions sociales ou territoriales, mais pas une définition ambitieuse d'accès à des services de qualité pour tous.

16. Disponible à l'adresse : www.europa.eu.int/scadplus/nice_treaty/index_fr.htm

Mais l'accès aux services d'intérêt général n'est pas garanti en tant que droit économique et social. En effet, ni l'article 16 introduit par le traité d'Amsterdam ni la Charte n'ont de caractère juridique contraignant et ils ne permettent donc pas aux citoyens de l'Union de faire prévaloir leurs droits devant la Cour de justice des Communautés européennes.

Par ailleurs, le projet de Traité constitutionnel de 2004, qui n'est pas entré en vigueur compte tenu des « non » aux référendums français et néerlandais, disposait que, dans le respect du principe de subsidiarité, la loi européenne établit les principes et fixe les conditions permettant aux services d'intérêt économique général d'accomplir leurs missions, sans préjudice de la compétence qu'ont les États membres de fournir, faire exécuter et financer ces services. Ces dispositions, issues de la Conférence intergouvernementale de 2004, ont été reprises par le nouveau projet de réforme des traités du Conseil européen de juin 2007.

Projet de Traité constitutionnel

Le projet de Traité constitutionnel¹⁷ – communément appelé Constitution – élaboré par la Convention pour l'avenir de l'Europe, puis par la Conférence intergouvernementale (CIG) qui s'est tenue d'octobre 2003 à juin 2004, a été signé en octobre 2004 par les chefs d'État et de gouvernement. Il a été soumis à la ratification dans chaque État membre et vise à remplacer par un texte unique les traités existants. Dix des vingt-cinq États membres d'alors ont opté pour une consultation directe plutôt qu'un processus parlementaire : l'Espagne, les Pays-Bas, la France et le Luxembourg, dans lesquels des référendums ont été tenus, et la Pologne, le Royaume-Uni, le Danemark, le Portugal, l'Irlande et la République tchèque, dans lesquels les processus de consultation ont été reportés ou suspendus compte tenu des

17. Disponible à l'adresse : www.europa.eu.int/scadplus/constitution/index_fr.htm

« non » français et néerlandais. Dans les pays où la ratification du traité a été soumise à référendum, des débats autour de la construction européenne et de sa « tonalité » politique, économique, sociale ont eu lieu, par exemple en France où la question de l'avenir des services publics et du rôle de l'Union européenne en la matière a tenu une place importante.

Pour certains, la Constitution, de par son article III-122¹⁸, renforce l'article 16 du traité CE et prévoit une base juridique permettant de produire de véritables lois européennes. C'est donc une avancée pour clarifier la situation des services d'intérêt général et pallier les éventuels vides des traités sur la question, jusque-là comblés au coup par coup par les arrêts de la Cour de justice, comme nous le verrons plus loin. De plus, le fait que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne soit incluse en tant que telle dans la Constitution confère à son article 36 sur l'accès aux services d'intérêt économique général (article II-96 de la Constitution) une valeur juridique.

Pour d'autres, la Constitution s'appuie dans son ensemble sur des considérations de caractères économique et libéral, les services d'intérêt économique général restent en premier lieu soumis aux règles de la concurrence, le décalage entre concurrence et intérêt général n'est pas rééquilibré et, finalement, les services d'intérêt général ne sont pas définis de façon ambitieuse et solidaire. L'avenir du Traité constitutionnel est resté de longs mois dans l'incertitude, notamment suite aux rejets français et néerlandais

18. Article III-122 du projet de Traité constitutionnel :

« Sans préjudice des articles I-5, III-166, III-167 et III-238, et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général en tant que services auxquels tous dans l'Union attribuent une valeur ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de sa cohésion sociale et territoriale, l'Union et les États membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application de la Constitution, 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 établit ces principes et fixe ces conditions, sans préjudice de la compétence qu'ont les États membres, dans le respect de la Constitution, de fournir, de faire exécuter et de financer ces services. »

du texte. Le Conseil européen des 21 et 22 juin 2007 à Bruxelles¹⁹ a décidé de convoquer une nouvelle Conférence intergouvernementale qui devra, à la fin 2007, présenter une réforme des traités actuels afin de faire fonctionner une Europe élargie à 27 membres. Le principe de Traité constitutionnel est abandonné au profit de deux traités conjoints, comme c'est le cas actuellement : un traité sur l'Union européenne modifié et un traité instituant la Communauté européenne (traité CE) modifié, qui prendra le nom de traité sur le fonctionnement de l'Union.

En ce qui concerne spécifiquement les services d'intérêt général, le Conseil européen reprend les dispositions de l'article III-122 évoqué plus haut puisqu'il se réfère à « l'article 16 tel qu'amendé par la CIG de 2004 ». De plus, il décide d'annexer au traité un protocole sur les services d'intérêt général et non les seuls services économiques. Un premier article souligne l'importance des services d'intérêt économique général et précise les « valeurs communes » de l'Union en la matière : le rôle essentiel et la marge de manœuvre des autorités nationales, régionales et locales pour fournir et organiser ces services ; leur grande diversité et les disparités en termes de besoins et de préférences des utilisateurs ; les principes de qualité, de sécurité, d'accessibilité, d'égalité de traitement, d'accès universel et de droits des utilisateurs. Un second article dit que « les dispositions des traités ne portent en aucune manière atteinte à la compétence des États membres [en matière] de services non économiques d'intérêt général ».

La Cour de justice et la Commission européenne : deux acteurs importants

Outre le droit communautaire originaire des traités, dont nous venons d'avoir un aperçu, et le droit dérivé, notamment les directives sectorielles que nous étudierons dans les parties suivantes, un acteur joue un rôle-clé en matière de services publics au plan européen : la Cour de justice des Communautés

19. Voir les conclusions du Conseil à l'adresse : www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/94933.pdf

européennes. Ainsi, la jurisprudence traite, par exemple, de la qualification de « service d'intérêt économique général », du caractère économique d'une activité ou encore de la reconnaissance des compensations d'obligations de service public.

Sont détaillés ci-après, à titre illustratif, quelques arrêts de la Cour significatifs en matière de services d'intérêt économique général.

Arrêts Corbeau et Commune d'Almelo

Les arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes Corbeau de 1993 (sur le secteur postal en Belgique)²⁰ et Commune d'Almelo de 1994 (sur le secteur de l'électricité aux Pays-Bas)²¹ ont marqué un infléchissement de la politique communautaire du « tout concurrence », dans la mesure où les traités ne permettaient pas de donner eux-mêmes une réponse claire. Se référant à l'article 86-2, ces arrêts ont en effet reconnu la possibilité de restreindre les principes de la concurrence pour que les services d'intérêt économique général puissent réaliser convenablement leurs missions.

Arrêt Ferring

Dans son arrêt Ferring de novembre 2001²² concernant la distribution en gros de médicaments en France, la Cour avait considéré que l'exonération fiscale dont bénéficiait l'entreprise en question ne correspondait pas à une aide d'État mais bien à une compensation de service public. Il s'agit de financement public reçu dans le cadre de l'exercice d'une mission de service public, dont les activités génèrent des coûts qui correspondent exactement à la compensation financière perçue. Les avantages obtenus au titre de missions de service public sont alors compatibles avec les règles

20. Disponible à l'adresse : http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=fr&numdoc=61991J0320

21. Disponible à l'adresse : http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=fr&numdoc=61992J0393

22. C-53/00 du 22 novembre 2001, site de la Cour de justice : <http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=fr>

des traités. En revanche, des financements publics reçus dépassant les sommes nécessaires à la réalisation des missions de service public, sont considérés comme des surcompensations et donc des aides d'État incompatibles avec les traités.

Arrêt Altmark

L'arrêt Altmark de la Cour de justice de juillet 2003²³, pour une affaire liée aux transports urbains de voyageurs en Allemagne remontant aux années 1990, a statué qu'une compensation équivalant à la contrepartie de prestations faites par des entreprises pour exécuter leurs obligations de service public n'était pas une aide d'État, mais ceci sous quatre conditions :

- les obligations de service public de l'entreprise sont clairement définies ;
- les paramètres de calcul de la compensation doivent être établis de manière transparente et objective ;
- la compensation ne doit pas dépasser le strict nécessaire à l'exécution des obligations de service public ;
- les coûts des obligations de service public doivent être comparables à ceux d'une entreprise moyenne et bien gérée et réalisant un profit raisonnable.

Notons qu'une véritable sécurité juridique n'a pas été atteinte, tant la définition de certains termes reste floue (« bien gérée » ou « profit raisonnable », par exemple).

La Commission européenne, quant à elle, a pu être amenée à prendre des initiatives législatives lorsque les traités laissent une incertitude d'interprétation et que les arrêts de la Cour de justice pour y répondre sont jugés insuffisants, par exemple en ce qui concerne les compensations financières des obligations de service public.

23. C-280/00 du 24 juillet 2003 sur le site de la Cour de justice : <http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=fr>

Paquet Monti-Altmark-Kroes de la Commission : compensations des obligations de service public et aides d'État

Au-delà des questions autour des missions des services publics, de leur statut juridique, de leur spécificité, le débat est vif sur celle de leur financement. En effet, à partir du moment où certains services sont reconnus d'intérêt général et que la sphère publique participe à leur financement, les logiques purement concurrentielles sont remises en cause. Les aides d'État entrant en conflit avec les règles de concurrence, la Commission, au regard des traités, leur porte une attention méfiante. L'octroi de financements par une autorité publique en compensation de missions de service public remplies par une entreprise est-il compatible ou non avec les règles du marché intérieur ?

Nous avons vu que la jurisprudence a, de manière ponctuelle, apporté des réponses à cette question : la Cour européenne de justice a reconnu à plusieurs reprises que certaines compensations d'obligations de service public pouvaient ne pas être considérées comme des aides d'État. L'intervention de la Commission n'étant obligatoire que lorsqu'il s'agit d'une aide d'État, la compensation d'une obligation de service public échappe donc à son contrôle car elle n'a pas à lui être notifiée (voir les arrêts Ferring et Altmark précédemment cités). D'où l'importance des débats sur les définitions des termes « aide d'État » et « compensation de service public ».

Face à la complexité des critères de l'arrêt Altmark pour définir les conditions des compensations possibles et aux éventuelles incertitudes quant à leur interprétation, la Commission européenne a entrepris une démarche législative. En effet, la quatrième condition de l'arrêt Altmark fixe le niveau de la compensation nécessaire « sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée [...] aurait encourus pour exécuter ces obligations, en tenant compte [...] d'un bénéfice raisonnable ». Or, les financements de la plupart des services publics au sein de l'Union européenne ne répondant pas à cette condition, ils seraient considérés comme des aides d'État. En effet, la compensation qui avait été accordée aux opérateurs historiques

n'a pas été calculée selon la modalité décrite par le quatrième critère. Ainsi, une clarification était devenue nécessaire.

Le « paquet Monti-Altmark-Kroes²⁴ » a donc été adopté par la Commission européenne les 28 et 29 novembre 2005. Le Parlement européen a été consulté mais la procédure de codécision en tant que telle n'a pas été appliquée, conformément à l'article 86-3 du traité CE. C'est un « paquet » législatif car il comprend trois mesures : une décision, un encadrement et une modification de la directive sur la transparence des entreprises, obligeant en particulier les entreprises qui reçoivent des aides à tenir une comptabilité séparée selon ses activités.

Le paquet « Monti-Altmark-Kroes » permet notamment d'élever les seuils à partir desquels il y a obligation de notification à la Commission de certains financements publics, et de juger *a priori* compatibles avec les dispositions des traités les hôpitaux, le logement social et certaines obligations de service public en matière aéroportuaire et maritime.

La sur-compensation (une compensation supérieure aux coûts occasionnés pour l'exécution des obligations de service public) est toujours proscrite. La logique globale reste bien celle d'empêcher que la compensation d'obligations de service public amène à fausser la concurrence.

En décembre 2006, la Commission européenne a actualisé le règlement de *minimis* sur les aides aux entreprises²⁵, qui exempte d'obligation de notification préalable auprès de la Commission les subventions de faible montant. Le plafond de ces aides aux entreprises, qui ne sont donc pas considérées comme des aides d'État au sens de l'article 87 du traité CE, a été porté par le nouveau règlement de 100 000 à 200 000 euros sur trois ans.

24. Encadrement communautaire des aides d'État sous forme de compensations de service public, disponible à l'adresse : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2005/c_297/c_29720051129fr00040007.pdf

25. Disponible à l'adresse : http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2006/l_379/l_37920061228fr00050010.pdf

Depuis 2000, notamment avec l'actualisation de sa communication sur les services d'intérêt général et les publications des Livres vert (2003) et blanc (2004), la Commission européenne a cherché à avoir une approche plus transversale des services d'intérêt général au sein de l'Union.

Communications de la Commission sur les services d'intérêt général (1996 et 2000)

La communication de la Commission de 1996 « Les Services d'intérêt général en Europe » réactualisée par la communication de 2000²⁶, fait état du souhait de la Commission de compléter les actions sectorielles par une réflexion générale sur les SIG et les SIEG en leur ensemble. Les communications réaffirment les bienfaits des libéralisations dans les différents secteurs et la nécessité de renforcer les dynamiques à l'œuvre. Dans le même temps, elles rappellent notamment que le souci de la Communauté est de promouvoir l'intérêt général européen et de faciliter l'accomplissement des missions des SIEG dans le respect du principe de subsidiarité.

Suite à la communication de septembre 2000, le Parlement européen a répondu par le rapport Langen²⁷ de novembre 2001. Celui-ci soutient déjà l'idée d'une directive cadre (cf. plus bas), réclame notamment une analyse des libéralisations déjà menées et une exclusion de certains services du champ d'application des règles de concurrence. Dans le même temps, le rapport est favorable à l'achèvement de la libéralisation des transports, de l'électricité, du gaz et de la poste.

26. Disponible à l'adresse : http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/fr/com/2000/com2000_0580fr01.pdf

27. Disponible à l'adresse : www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2001-0361+0+DOC+PDF+V0//FR&L=FR&LEVEL=1&NAV=S&LSTDOC=Y

Livres vert et blanc

Outre des communications, la Commission européenne peut publier des Livres verts et des Livres blancs. Si les premiers ont pour objectif de faire émerger un débat au plan européen sur une thématique précise, notamment par le biais d'une consultation, les seconds formulent des propositions d'actions au plan communautaire.

Le *Livre vert sur les services d'intérêt général en Europe*²⁸, publié par la Commission européenne en mai 2003, a exposé les principaux termes du débat concernant les SIG au plan européen. Trente questions ont été posées aux acteurs souhaitant être consultés sur l'avenir des SIG. Trois cents réponses ont été reçues par la Commission. Elles sont disponibles dans leur ensemble – réponses des autorités publiques, associations, entreprises, institutions académiques et particuliers – sur le site Internet de la Commission²⁹. Les autres institutions européennes (Parlement européen³⁰, Comité des régions³¹, Comité économique et social européen³²) ont aussi exprimé leurs points de vue.

Un an après, en mai 2004, la Commission a publié un Livre blanc³³ comportant des orientations stratégiques en la matière. Elle y propose notamment neuf principes européens visant à articuler les règles du marché et les missions de service public :

28. Disponible à l'adresse : <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/l23013.htm>

29. Disponible à l'adresse :

http://ec.europa.eu/services_general_interest/comments/public_fr.htm

30. Dans le rapport Herzog adopté le 13 janvier 2004 : www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2003-0484+0+DOC+PDF+V0//FR&L=FR&LEVEL=5&NAV=S&LSTDOC=Y

31. Dans son avis du 20 novembre 2003 disponible sur le site Internet : <http://www.cor.europa.eu/fr>

32. Dans son avis du 11 décembre 2003 disponible sur le site Internet : http://www.eesc.europa.eu/index_fr.asp. Voir aussi plus récemment l'avis d'initiative du CESE du 6 juillet 2006 sur l'avenir des services d'intérêt général : http://eescopinions.eesc.europa.eu/EESCopinionDocument.aspx?identifier=ces%5Cten%5Cten223%5Cces976-2006_ac.doc&language=FR

33. Disponible à l'adresse : <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/l23013b.htm>

permettre aux pouvoirs publics d'être proches des citoyens; atteindre des objectifs de service public au sein de marchés ouverts et concurrentiels; assurer la cohésion et l'accès universel; maintenir un niveau élevé de qualité et de sécurité; garantir les droits des consommateurs et des usagers; suivre et évaluer le fonctionnement des services; respecter la diversité des services et des situations; accroître la transparence; assurer la sécurité juridique. Pour certains, le Livre blanc constitue un affermissement des SIG. Pour autant, les logiques de la concurrence et les libéralisations continuent à dominer, par rapport à l'exception que représentent les objectifs d'intérêt général. Des incertitudes politiques, juridiques, économiques, sociales subsistent quant aux services d'intérêt général, ainsi que sur la mise en œuvre du principe de subsidiarité (les pouvoirs et responsabilités incombent à l'échelon le plus efficace et pertinent pour prendre une décision). Le Parlement européen a adopté en septembre 2006 son rapport sur le *Livre blanc sur les services d'intérêt général* (rapport Rapkay³⁴), dans lequel il invitait la Commission à présenter « des initiatives juridiques appropriées » et « une analyse exhaustive des incidences de la libéralisation jusqu'à ce jour ». La Commission européenne avait promis en réponse la publication d'une communication fin 2006 pour tirer les conclusions du Livre blanc. Les débats internes à la Commission, notamment des désaccords entre les différentes directions générales impliquées, ont beaucoup retardé cette initiative, qui n'avait pas encore vu le jour au début du deuxième semestre 2007. Après un report de mois en mois, la Commission a finalement proposé de rattacher sa publication à la révision de la stratégie du marché intérieur prévue pour l'automne 2007, en précisant des principes communautaires qui pourraient faire l'objet d'un accord inter-institutionnel ou d'une déclaration commune.

Par ailleurs, la Commission a publié, en avril 2004, un *Livre vert sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés*

34. Disponible sur le site Internet du Parlement européen : www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2006-0275+0+DOC+PDF+V0//FR&language=FR

*publics et des concessions*³⁵. Les partenariats public-privé (PPP) correspondent à une coopération, notamment financière, entre autorités publiques et entreprises privées, par exemple pour fournir un service. Leur évolution joue donc, indirectement, un rôle très important pour l'avenir des services d'intérêt général. Le rapport sur la consultation publique sur les PPP ainsi que les diverses contributions sont disponibles sur le site de la Commission³⁶. Le Parlement européen, dans son rapport sur le *Livre vert sur les partenariats public-privé d'octobre 2006*, rejette les idées de création d'une agence européenne sur les PPP, d'une législation pour l'attribution de contrats en dessous des montants seuils en vigueur au sein de l'Union et de création d'un régime juridique séparé pour les PPP. Toutefois, une initiative législative est reconnue comme nécessaire en matière de concessions. L'insécurité juridique en ce qui concerne l'application des critères de gestion interne (*in house*) ainsi que les PPP dits institutionnalisés (entreprises de service public détenues conjointement par les partenaires public et privé) a été pointée.

Communication de la Commission sur les services sociaux d'intérêt général (SSIG)

À la suite de la consultation lancée par le *Livre vert sur les SIG*, la Commission a décidé, notamment sur demande d'ONG du secteur social, de publier une communication sur les services sociaux d'intérêt général³⁷. En effet, les réponses au Livre vert sur ces services en particulier ont été nombreuses, arguant qu'ils ne devaient pas être soumis aux règles de la concurrence compte tenu de leur

35. Disponible à l'adresse : <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/l22012.htm>

36. http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/ppp_fr.htm

37. Disponible à l'adresse : http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_protection/docs/com_2006_177_fr.pdf

Voir aussi le site dédié aux services sociaux d'intérêt général de la Commission :

http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/questionnaire_fr.htm et la réponse des États membres et des organisations au questionnaire sur les SSIG :

http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/answers_fr.htm

rôle pour la mise en œuvre de droits sociaux et de leur contribution à la cohésion sociale. Il s'agit, entre autres, des services de santé, d'aide à la personne ou encore de logement social. Leur spécificité implique un traitement différent des industries de réseau. Les critères de solidarité et d'universalité ont été reconnus par la Commission mais, bien que la définition de ces services relève de l'échelon national, les règles et principes communautaires peuvent avoir un impact indirect en terme de prestation et de financement des services sociaux d'intérêt général. La publication de cette communication a pris du retard, compte tenu des débats sur la directive services et de la place qu'y tiennent les SSIG, et a finalement été publiée en avril 2006, un an après l'échéance prévue.

La communication ne concerne pas directement les services de santé mais traite de deux grandes catégories de services : les régimes légaux et complémentaires de protection sociale et les autres services essentiels liés directement à la personne (aide aux personnes en difficulté, insertion sociale et professionnelle, activités à destination des personnes handicapées ou ayant un problème de santé, logement social).

La communication tente de recenser les critères spécifiques d'organisation des services sociaux (solidarité, personnalisation, absence de but lucratif, participation de bénévoles et de volontaires, ancrage local, relation asymétrique entre prestataires et bénéficiaires se distinguant d'une relation fournisseur-consommateur). Elle montre que la quasi-totalité des services sociaux sont des « activités économiques » au sens des articles 43 (liberté d'établissement) et 49 (libre prestation de services) du traité CE³⁸. Par ailleurs, elle dresse l'état des lieux, pour les services sociaux d'intérêt général, de l'application des règles communautaires en matière de délégation et de partenariat public-privé, de compensation financière publique, de recours à la régulation du marché par les autorités publiques et de compatibilité avec les règles

38. Cela va à l'encontre de certains arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes, par exemple l'arrêt C-205/03 du 11 juillet 2006, où la Cour définit comme activité non économique un service national de santé (en l'occurrence espagnol).

d'accès au marché. Elle propose finalement de mener une consultation sur les critères de spécificité de ces services, ainsi qu'un suivi de leur situation avec la réalisation de rapports bisannuels. Une éventuelle initiative législative en matière de SSIG dépendra des suites données à ces deux étapes.

Une approche européenne de plus en plus transversale

Aujourd'hui, il n'est plus seulement question d'une approche sectorielle mais d'une approche globale des services d'intérêt général. Dans ce sens, certains proposent qu'un commissaire européen soit spécifiquement en charge des services d'intérêt général. Par ailleurs, sur les compensations d'obligations de service public, avec la directive cadre sur les services dans le marché intérieur ou les débats autour de la directive cadre sur les services d'intérêt général, il est indéniable que l'Union européenne prend des initiatives sur l'ensemble des SIG. Et c'est bien là que se cristallisent tous les débats entre les États membres de l'Union. En effet, quelle est la répartition des compétences entre les États et le niveau européen ? Dans quelle mesure un État est-il libre de mener la politique qu'il souhaite en telle ou telle matière et dans quelle autre l'Union européenne a-t-elle un droit de regard ? C'est l'éternel débat de la construction européenne et il n'est pas en passe de prendre fin.

Rappelons ici comment les décisions communautaires sont prises, en particulier en ce qui concerne la libéralisation des services publics. Depuis les années 1990 et la mise en place de la codécision entre le Conseil de l'Union européenne (Conseil des ministres) et le Parlement européen, elles suivent toutes le même parcours formel avant d'être adoptées, même si l'article 86-3 du traité CE permet à la Commission d'adopter seule certains règlements ou directives. Au départ, la

Commission européenne propose des mesures législatives, par exemple des directives qui définissent notamment un rythme et un degré de libéralisation du secteur. Cette proposition est alors transmise au Parlement européen qui donne son avis, accompagné d'éventuels amendements. Le Conseil peut alors adopter l'acte, avec les amendements du Parlement européen. S'il n'est pas d'accord, le processus de « navette » commence entre le Parlement et le Conseil à partir d'une « position commune » arrêtée par ce dernier. Par tâtonnement et éventuellement avec la création d'un comité de conciliation avec des membres des deux parties, l'objectif final est que la décision soit adoptée conjointement par le Parlement et le Conseil. Ainsi, les décisions prises par la procédure de codécision, et notamment celles liées, plus ou moins directement, aux services publics, sont le fruit de négociations permanentes entre les différents acteurs. La Commission européenne propose, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne décident. Toutefois, notons ici que la Commission est considérée par certains comme une institution technocratique (ses orientations s'appuyant sur des données techniques ne seraient pas assez contrebalancées par des considérations politiques générales) et à la fois juge et partie (elle peut proposer une mesure et en évaluer elle-même les conséquences). Son mode de fonctionnement est donc assez vivement critiqué par de nombreux acteurs. Quoi qu'il en soit, les décisions prises au plan communautaire par le Parlement et le Conseil de l'Union européenne s'appliquent finalement au niveau national et les « lois » européennes sont alors supérieures aux lois nationales.

Ces précisions sont importantes car elles permettent de dissiper des idées erronées, consistant par exemple à attribuer exclusivement à « l'Europe » des décisions relevant de processus complexes. Dans la même optique, il est nécessaire de préciser que, en ce qui concerne la propriété des entreprises assurant des missions de service public, le droit communautaire est neutre quant à leur statut, public ou privé³⁹. Théoriquement, les États

membres sont donc libres d'opter pour l'un ou l'autre. Bien sûr, les politiques de libéralisation décidées au plan européen induisent indirectement – et cela peut coïncider avec les orientations souhaitées au niveau national – des logiques de privatisations. Mais l'Europe n'oblige pas, législativement, à privatiser des entreprises publiques.

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

Or, depuis son origine, l'Europe a toujours mis en avant la dimension économique du processus de construction communautaire, au détriment de la dimension sociale. En matière de services publics, il existe ainsi un décalage flagrant entre les objectifs de réalisation d'un marché intérieur, en particulier la libéralisation des services, et la recherche de l'intérêt général et de ses modes de garantie. C'est donc au plan européen que les choses se jouent pour ce rééquilibrage, afin que les intérêts des habitants de l'Union européenne l'emportent sur les considérations purement économiques et que l'Europe soit fondée en premier lieu sur le respect des droits fondamentaux et un accès aux services essentiels. Dans ce sens, même si le fonctionnement communautaire est insatisfaisant à bien des égards, il ouvre toutefois quelques portes pour agir. Par exemple, des consultations sont ouvertes, en particulier sur des thématiques pour lesquelles les débats sont vifs, aux organisations diverses mais aussi aux

39. Article 295 du traité CE: « Le présent traité ne préjuge en rien le régime de la propriété dans les États membres. »

citoyens⁴⁰. La portée et la prise en compte de ces consultations sont difficiles à évaluer, mais elles ont le mérite d'exister. En tout cas, les lobbies européens, en particulier ceux représentant de grandes entreprises, n'ont pas attendu d'y être invités pour tenter de peser sur les débats...

Quoi qu'il en soit, les débats liés à la dimension européenne des services publics ont toujours été vifs et ils continuent de passionner les acteurs directement concernés et impliqués mais aussi, de plus en plus, les citoyens européens eux-mêmes.

Toujours et encore de vifs débats

Il paraît nécessaire d'exposer quelques débats-clés liés aux services publics en Europe. Certains cristallisent des oppositions entre acteurs divers. D'autres, comme la directive services (dite « directive Bolkestein »), ont permis de faire comprendre, notamment en raison de leur médiatisation, l'importance des décisions prises au plan européen.

Le concept de service universel

Depuis le début des années 1990, le concept de service universel a été introduit par les institutions européennes, d'abord dans les secteurs des télécommunications et de la poste, puis de l'électricité. Dans le cadre d'un glissement de services fournis par un monopole vers une ouverture des marchés à la concurrence, il est défini comme « un ensemble d'exigences d'intérêt général auxquelles devraient se soumettre, dans toute la Communauté, les activités des télécommunications ou de la poste, par exemple. Les obligations qui en découlent visent à assurer par

40. L'AITEC et le CELSIG avaient répondu à la consultation à la suite de la publication par la Commission européenne du Livre vert sur les services d'intérêt général de 2003. Pour consulter les réponses: http://ec.europa.eu/services_general_interest/comments/partner_en.htm

tout l'accès de tous à certaines prestations essentielles, de qualité et à un prix abordable⁴¹ ».

Pour certains, le service universel représente une véritable avancée permettant de garantir l'accès à un service de qualité pour tous. Pour d'autres, il est vu comme un service minimum à fournir, un modeste garde-fou face à une libéralisation forte et à un caractère plus restrictif et moins « collectif » que la notion de service public.

La directive services

Un débat long et intense sur la directive sur les services dans le marché intérieur a eu cours au plan européen et au sein des États membres de l'Union, dont les conséquences se font encore sentir aujourd'hui⁴².

Tout part en janvier 2004 d'une proposition de directive de la Commission⁴³, dite « directive Bolkestein », du nom du Commissaire européen en charge du marché intérieur à l'époque. Elle faisait suite à un rapport sur le fonctionnement du marché intérieur des services, publié en 2002. L'objectif affiché de la directive était de « faciliter l'exercice de la liberté d'établissement des prestataires de services ainsi que la libre circulation des services ». Le projet de directive s'appliquait à l'ensemble des services, y compris aux services d'intérêt économique général, sauf si ceux-ci faisaient l'objet de mesures communautaires spécifiques (par exemple, les transports). La principale innovation du texte – et le principal objet de mobilisation contre la directive – était le *principe du pays d'origine* (PPO). Celui-ci aurait permis aux « prestataires [de services

41. Définition du glossaire du portail Europa :
http://europa.eu/scadplus/glossary/index_fr.htm et en anglais :
http://europa.eu/scadplus/glossary/index_en.htm

42. Les textes officiels concernant la directive services sont disponibles sur la rubrique « Marché intérieur » du site de la Commission :
http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_fr.htm

43. Disponible à l'adresse :
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2004/com2004_0002fr01.pdf

d'être] soumis uniquement aux dispositions nationales de leur État membre d'origine », indépendamment de l'État membre dans lequel le service est fourni. Autrement dit, si un prestataire de services polonais fournit un service en Belgique tout en restant installé dans son pays, c'est le droit du pays d'origine, donc le droit polonais et non le droit belge, qui s'applique. Ce principe allait à l'encontre d'une harmonisation économique et sociale « par le haut » entre les États membres, et a relancé d'importants débats, par exemple sur le droit du sol ou celui de chaque État de définir ses missions de service public. Des dérogations au principe du pays d'origine avaient été prévues : les services postaux et la distribution d'électricité, de gaz et d'eau étaient exclus (par voie de conséquence, la directive était applicable aux autres facettes de ces secteurs). La question du contrôle des conditions de travail de personnes détachées était aussi posée dans la proposition initiale de la Commission : les changements introduits par le projet de directive auraient conduit à simplifier les exigences administratives pour les travailleurs détachés et le respect du droit du travail en aurait été plus délicat à vérifier.

La question des services d'intérêt général en tant que telle n'apparaissait dans le projet de directive que dans l'introduction explicative générale. Aucune référence n'y était faite par la suite, dans les considérants ou dans la directive elle-même, ce qui posait la question de l'articulation avec les autres débats du moment sur les SIG au plan européen (Livre vert puis Livre blanc de la Commission, éventuel cadre juridique communautaire pour les SIG, etc.). Tout en n'ayant aucune valeur juridique, l'introduction précisait que la directive traitait des services d'intérêt économique général mais pas des services d'intérêt général non économiques. Cette distinction ne permettait finalement d'exclure de la directive que les services fournis gratuitement par l'autorité publique dans le cadre de l'exercice de sa mission. L'éducation, la santé, la culture, les services sociaux, etc., étaient donc concernés par la directive car

ces services présentent, même indirectement, un aspect « économique ». Tout particulièrement, la question des services sociaux et de santé, contenus en tant que tels dans le projet initial de directive, allait devenir un point de débat important quant à leur suppression du texte.

Au regard des dangers et autres aspects problématiques contenus dans le projet de directive sur les services de la Commission, des composantes de la « société civile européenne » se sont fortement mobilisées et ont exprimé un rejet de ce texte. Syndicats, associations, partis politiques, réseaux et collectifs divers, nationaux et européens, ont étudié, communiqué, expliqué en quoi une telle directive allait à l'encontre du respect des droits fondamentaux de la personne, de la solidarité et de la cohésion, de la préparation du long terme, et conduisait à une libéralisation à outrance de l'ensemble des services, y compris de ceux répondant à des besoins essentiels. Du point de vue institutionnel aussi, de nombreuses réactions se sont fait connaître. En particulier, le Comité des régions et le Comité économique et social européen se sont prononcés pour un retrait des SIG et des SIEG du champ d'application de la directive.

En juillet 2004, dans le cadre de la procédure de codécision, un rapporteur du Parlement européen a été nommé sur ce dossier. C'est le début d'un long processus de négociation, en particulier entre les partis PPE (Parti populaire européen, droite) et PSE (Parti socialiste européen, gauche). Une audition publique de différents acteurs de la société civile a été menée par le Parlement en novembre 2004, ce qui a permis à de nombreuses parties prenantes de s'exprimer sur le sujet. Les débats suscités au sein de la commission marché intérieur du Parlement européen, chef de file des commissions pour ce dossier, ont été tels que la publication de son rapport final a été retardée. L'un des principaux points d'achoppement a été le principe du pays d'origine et ses possibles conséquences. À la suite de nombreux débats, il a été transformé en principe de « libre prestation des services »,

prenant en compte les règles du pays d'accueil du prestataire au lieu de celles du pays d'origine. L'autre intense bataille entre les deux principaux partis politiques européens a résidé dans l'inclusion ou non des services d'intérêt général non économiques et des services d'intérêt économique général dans le champ de la directive. Les premiers en ont été clairement exclus. En ce qui concerne les SIEG, alors que le PPE souhaitait les inclure, les partis de gauche ont tenté de les exclure. Dans le rapport final de la commission marché intérieur adopté en novembre 2005, les SIEG ont finalement été inclus – à une très courte majorité – malgré des dérogations prévues.

Des prises de position pour ou contre l'inclusion des SIEG dans la directive ont continué de s'exprimer après la publication de ce rapport. De nombreuses manifestations et mobilisations contre le projet de directive ont eu lieu un peu partout en Europe, notamment à l'initiative de la Confédération européenne des syndicats. Le vote en plénière du Parlement européen sur l'examen de la directive services – première lecture – a eu lieu en février 2006 (position du Parlement européen du 16 février 2006⁴⁴). Il prend en compte les revendications exprimées par les syndicats, associations, citoyens, en ce qui concerne l'exclusion des SIG non économiques, des services sociaux d'intérêt général, de la santé, du logement social. Mais les SIEG restent concernés par le champ d'application de la directive services, sauf ceux qui sont traités par ailleurs par une réglementation communautaire propre (énergie, poste, transports, par exemple, sont exclus). Certains États membres se sont exprimés contre ce compromis adopté par le Parlement et ont souhaité voir le principe du pays d'origine maintenu en tant que tel : ce sont huit des États ayant rejoint l'Union en 2004, ainsi que l'Espagne, l'Irlande, l'Italie, la Finlande, le Luxembourg, les

44. Disponible à l'adresse : [www.europarl.eu.int/omk/omnsapir.so/docl-egcons3?FILE=WORD&VL=EN&YEAR=2004&NUM=0001&DOC=EP-PE_TC1-COD\(2004\)0001&LNG](http://www.europarl.eu.int/omk/omnsapir.so/docl-egcons3?FILE=WORD&VL=EN&YEAR=2004&NUM=0001&DOC=EP-PE_TC1-COD(2004)0001&LNG)

Pays-Bas, le Royaume-Uni. En revanche, la France, la Belgique, l'Allemagne, la Grèce et le Portugal ont émis des avis plutôt favorables au texte adopté.

Dans sa proposition modifiée d'avril 2006⁴⁵, la Commission a repris l'essentiel des amendements votés par le Parlement européen. Fin mai 2006, le Conseil compétitivité a trouvé un accord politique sur ce texte (voir communiqué de presse du Conseil⁴⁶), puis fin juillet, le Conseil a arrêté sa position commune⁴⁷. Celle-ci reprend en partie les amendements du Parlement européen intégrés à la proposition modifiée de la Commission. L'article concernant la libre prestation des services a été maintenu, avec des dérogations en matière de SIEG. En vue de la seconde lecture, le texte a été soumis au Parlement à l'automne 2006. Des amendements ont de nouveau été déposés par le rapporteur du dossier, notamment sur le rôle que tiendrait la Commission dans le cadre de l'évaluation des exigences nationales en matière de prestation de services transfrontalière et quant à la neutralité de la directive par rapport au droit du travail et au droit pénal. La commission marché intérieur du Parlement européen, ainsi que la séance plénière du 15 novembre 2006, ont rejeté la plupart des amendements déposés. La deuxième lecture du Parlement européen reprend donc globalement la position commune adoptée par le Conseil. Les présidents du Conseil européen et du Parlement européen ont finalement signé, le 12 décembre 2006, la directive sur les services dans le marché intérieur⁴⁸. Celle-ci devra être transposée en droits nationaux au plus tard trois ans après sa publication officielle (JO de l'Union européenne du 27 décembre 2006), soit fin 2009.

45. Disponible à l'adresse : http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/fr/com/2006/com2006_0160fr01.pdf

46. Disponible à l'adresse : www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/fr/misc/89808.pdf

47. Disponible à l'adresse : <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/06/st10/st10003.fr06.pdf>

48. Directive 2006/123/CE. Référence L 376 p. 36 du JO du 27/12/2006. À télécharger : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2006/l_376/l_37620061227fr00360068.pdf

De la proposition initiale à la version finale : trois années de débats

En comparant la proposition initiale de la Commission de janvier 2004 et la directive relative aux services dans le marché intérieur finalement adoptée en décembre 2006, soit trois années après, nous pouvons faire les remarques suivantes :

- L'article premier consacré à l'objet de la directive a connu d'importantes modifications : même si « la présente directive établit [toujours] les dispositions générales permettant de faciliter l'exercice de la liberté d'établissement des prestataires ainsi que la libre circulation des services », elle doit le faire en « garantissant un niveau de qualité élevé pour les services ». Surtout, après avoir défini l'objet de la directive, de nombreux points de l'article premier visent à lister... ce qu'elle ne traite pas ! À savoir : la directive « ne traite pas de la libéralisation des services d'intérêt économique général [...] ni de la privatisation d'organismes publics », « de l'abolition des monopoles fournissant des services, ni des aides accordées par les États membres ». Elle « n'affecte pas l'exercice des droits fondamentaux ». La liste des points faisant état de ce que la directive ne traite pas – alors même que le champ d'application de la directive est défini dans l'article suivant – peut être analysée comme une réponse d'ordre symbolique aux nombreuses critiques de la proposition initiale de la Commission.
- Des changements majeurs concernent le champ d'application de la directive (article 2) : ont été ajoutés à la liste des activités exclues de la directive les services d'intérêt général non économiques, les services de soins de santé, les services audiovisuels, les activités participant à l'exercice de l'autorité publique, les services sociaux relatifs au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et aux personnes en situation de besoin.
- Dans les définitions (article 4), le terme de « raisons impérieuses d'intérêt général » a été ajouté, puisqu'elles sont invoquées à plusieurs reprises dans la directive. Ce sont des « raisons reconnues comme telles par la jurisprudence de la Cour de justice, qui incluent les justifications suivantes : l'ordre public, la sécurité publique, la santé publique, la préservation de l'équilibre financier du système de sécurité sociale, la protection des consommateurs,

des destinataires de services et des travailleurs, la loyauté des transactions commerciales, la lutte contre la fraude, la protection de l'environnement et de l'environnement urbain, la santé des animaux, la propriété intellectuelle, la conservation du patrimoine national historique et artistique, des objectifs de politique sociale et des objectifs de politique culturelle».

– L'article 16 énonçant initialement le principe du pays d'origine a été amendé. Il s'intitule finalement « libre prestation de services ». Quant à cela, les interprétations diffèrent : pour certains, les dangers liés au principe du pays d'origine (les prestataires sont soumis uniquement aux dispositions nationales de leur État membre d'origine) sont écartés. Pour d'autres, une logique problématique subsiste dans la version finale, de façon édulcorée, notamment compte tenu du caractère aiguisé des exigences à opposer si un État membre souhaite conditionner l'accès d'un tiers à une activité sur son territoire.

Par ailleurs, un point a été ajouté concernant l'évaluation de l'application de l'article 16, dans le cadre d'un rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil à remettre cinq ans après l'entrée en vigueur de la directive, soit fin 2011. L'objectif de ce rapport est de proposer d'éventuelles mesures d'harmonisation des activités de service traitées dans la directive.

– En matière de dérogations à l'article 16 (article 17), les services exclus ont été élargis : il s'agit de l'ensemble des services couverts par d'autres directives communautaires, notamment celles sur l'électricité, la poste et le gaz, et non plus seulement leur distribution. Les services de fourniture d'eau, de traitement des eaux usées et de traitement des déchets ont été ajoutés à la liste des exclusions.

– Les articles de la proposition initiale relatifs à la prise en charge des soins de santé d'une part et au détachement des travailleurs d'autre part, ont été supprimés. En effet, les services de soins de santé ont été exclus du champ de la directive. En ce qui concerne les articles sur le détachement des travailleurs, qui auraient conduit à remettre en cause certaines exigences administratives, notons toutefois que, dès le mois d'avril 2006, la Commission a publié une communication sur les *Orientations concernant le dé-*

*chement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services*⁴⁹. Celle-ci revient sur l'article 49 du traité CE sur la libre prestation de services et sur les conditions d'application de la directive 96/71/CE sur le détachement des travailleurs. Autrement dit, en dehors du cadre de la directive services, la logique visée par la Commission continue d'être mise en œuvre par d'autres biais.

– Enfin, une clause de réexamen (article 41) a été introduite dans le document final et prévoit la réalisation de rapports de la Commission au Parlement et au Conseil (le premier cinq ans après la publication de la présente directive, soit en 2011, puis par la suite tous les trois ans). L'objectif est d'évaluer l'application de la directive services, en particulier l'article 16 sur la libre prestation des services. Ces rapports pourront remettre en cause les exclusions actuelles de certains services du champ d'application de la directive et, éventuellement, émettre des propositions de modification, toujours en vue de l'achèvement du marché intérieur des services.

Le projet de directive services, dont les conséquences concrètes restent inconnues à l'heure qu'il est, aura eu le mérite de mobiliser un large mouvement d'associations et de citoyens sur des questions proprement européennes. La participation au débat de diverses organisations au cours de ce long processus aura permis d'infléchir le contenu de la directive finalement adoptée. Par ailleurs, au plan institutionnel, certains voient la directive services comme un point de rupture, dans la mesure où la Commission européenne et le Conseil auraient repris, pour l'essentiel, les amendements et propositions faits par le Parlement européen en première lecture. Pour d'autres, l'infléchissement est indéniable mais la logique de libéralisation reste le principal objectif poursuivi et elle sort, conformément aux attentes, approfondie par ce texte.

49. COM (2006) 159 final : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2006/com2006_0159fr01.pdf

Quoi qu'il en soit, en ce qui concerne les services exclus de la directive, rien n'est jamais acquis. En effet, les débats du mois de mai 2007 au sein de la commission marché intérieur du Parlement, au sujet du rapport d'initiative sur les services sociaux d'intérêt général, ont abouti à demander la réintroduction des services de santé dans la directive services.

Le débat autour d'une directive cadre sur les services d'intérêt général

Un débat très riche au plan européen réside en la nécessité ou non d'adopter un instrument transversal en matière de services d'intérêt général, une « directive cadre sur les services d'intérêt général ». Comme nous l'avons vu, l'Union européenne agit de manière sectorielle, avec des directives propres à chaque secteur. Mais en l'absence de dispositions précises dans le droit dérivé (c'est-à-dire dans les autres sources de droit communautaire que les traités: les règlements, directives et recommandations), la Cour de justice peut être amenée à interpréter les dispositions des traités, et ceci sans appel.

Pour certains, une directive cadre sur les services d'intérêt général permettrait d'obtenir plus de sécurité juridique par rapport à l'application du droit de la concurrence, d'avoir un cadre légal pour rééquilibrer intérêt général et concurrence. Ce serait un outil permettant une reconnaissance forte et effective des SIG déclarés comme « valeurs communes » de l'Union dans les traités. Le débat sur la directive relative aux services dans le marché intérieur a, pour les partisans d'une directive cadre, conforté la nécessité de mettre en œuvre un instrument dédié à ces services essentiels et spécifiques que sont les SIG.

Pour d'autres, l'élaboration d'une telle directive est trop compliquée: les SIG et les SIEG sont trop hétérogènes – entre eux et entre les différentes conceptions nationales –, les directives sectorielles sont suffisantes, etc. Ou encore, elle est non souhaitable politiquement, représentant un frein potentiel à une libéralisation toujours plus importante de l'ensemble des services.

Enfin, elle peut aussi, sinon heurter, du moins être perçue comme entrant en contradiction avec certaines pratiques nationales, par exemple le principe de subsidiarité cher aux Allemands et inscrit dans leur Constitution.

Des projets de rédaction d'une directive cadre sur les SIEG ont été réalisés par des groupes parlementaires et des organisations de la société civile européenne. Sont d'ores et déjà disponibles les projets d'encadrement législatif du CELSIG (Comité européen de liaison sur les services d'intérêt général), du CEEP (Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général), de la CES (Confédération européenne des syndicats), du Comité des régions et du PSE (Parti socialiste européen)⁵⁰.

Les débats liés à l'Accord général sur le commerce des services (AGCS)

L'AGCS n'est pas à proprement parler une question européenne, puisqu'il s'agit d'un accord de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui vise à libéraliser l'ensemble des services au niveau mondial⁵¹. À ceci près: c'est l'Union européenne qui négocie pour l'ensemble de ses États membres. Ainsi, aucun pays n'a de représentation propre dans les négociations AGCS mais c'est l'Union européenne qui parle au nom de tous.

Des organisations de la société civile européenne, notamment, ont exprimé la nécessité que l'Union respecte « à l'extérieur » les engagements pris sur la scène européenne. Et donc qu'elle ne demande pas à des pays tiers, lors de négociations dans lesquelles les différents pays ne sont pas tous aussi armés qu'elle, des concessions sur l'ouverture de leurs marchés de services qu'elle-même ne ferait pas.

50. Pour consulter leurs sites Internet respectifs, se référer à la liste établie en annexe sur les acteurs du débat sur les SIG en Europe.

51. Voir le site de l'OMC sur l'AGCS: www.wto.org/french/tratop_f/serv_f/serv_f.htm

De même, la revendication de ne pas prendre d'engagements en matière de services d'éducation, de santé, de services audiovisuels, a été formulée. Le caractère non démocratique des négociations a souvent été pointé : des propositions de libéralisation des services au sein de l'Union ont été faites par la Commission sans consulter les partenaires sociaux et sans évaluation des libéralisations déjà à l'œuvre, notamment dans les pays en développement envers qui l'Union européenne se montre « prédatrice » en matière de services.

Dans cette première partie, nous avons pu voir que, derrière une pluralité de pratiques et de modes d'organisation possibles, les services publics constituent dans le même temps un socle commun entre les différents pays de l'Union. Nous avons vu comment, à partir d'une approche strictement sectorielle, l'Europe a « transversalisé » sa démarche et aborde donc les « services d'intérêt général » de plus en plus globalement. Nous avons enfin relevé quelques débats actuels, leur vivacité témoigne de leur importance.

En outre, deux autres questions majeures se posent aujourd'hui au plan européen. D'une part, compte tenu du contexte actuel lié aux services publics (directive cadre, approfondissement des libéralisations, etc.), de nécessaires mesures d'évaluation et de régulation, adéquates et efficaces, sont réclamées par de nombreux acteurs, en particulier une évaluation des conséquences des libéralisations déjà menées avant d'aller plus loin et une évaluation des services publics eux-mêmes. Une nouvelle régulation est par ailleurs devenue nécessaire avec l'introduction de la concurrence, si on ne veut pas laisser le marché seul maître des lieux⁵². De nombreux États membres se sont déjà dotés d'entités indépendantes de régulation sectorielle

52. Sur la question de la régulation, voir l'ouvrage de P. Bauby, H. Coing et A. de Tolédo (sous la dir. de) : *Les services publics en Europe. Pour une régulation démocratique*, Éditions Publisud, 2007.

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

Les deux questions essentielles évoquées ci-dessus traverseront les prochains chapitres. Cinq secteurs ont été choisis pour illustrer à la fois l'hétérogénéité et l'unité des services publics en Europe, les paradoxes et les défis auxquels celle-ci doit faire face. L'évolution des services publics, leur organisation, les débats que leur devenir suscite, tant au plan européen que dans plusieurs pays, seront abordés.

Cinq « services publics » sont traités ci-après. Tout d'abord l'eau, un service éminemment local, qui est de plus en plus souvent géré par des entreprises à caractère multinational. Puis l'énergie, service primordial en termes de développement durable, qui est en proie à d'importantes spéculations. Le logement est étudié en tant que service à caractère « social » ; l'Union européenne n'a pas de compétences directes mais elle peut, de par ses prérogatives dans d'autres domaines (libéralisation, aides publiques, politique de cohésion sociale et territoriale, lutte contre l'exclusion, etc.), influencer conséquemment sur ce service. Le transport urbain est abordé car il est le service de la mobilité locale par excellence et enfin, le service postal, qui reste un outil de communication de toute importance.

Chaque partie est présentée de la façon suivante :

- un premier point fait état de l'organisation sectorielle communautaire ;
- un deuxième est consacré aux évolutions que connaît ce secteur en France ;
- enfin, des éclairages nationaux sont donnés pour cinq pays : la Suède, l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Italie et la Hongrie. Après une brève présentation de l'organisation nationale du secteur, un encadré relate une expérience significative ou donne une information particulière à chaque pays, à titre d'illustration ;
- une synthèse est proposée à la fin de chaque partie.

2.

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

À partir du milieu du XX^e siècle, les transformations économiques et démographiques (notamment l'industrialisation, la modernisation de l'agriculture, l'urbanisation) ont induit des modifications des besoins et de l'utilisation de la ressource en eau, en particulier dans les pays européens¹. Les préoccupations liées à l'offre d'eau, en qualité et en quantité, se sont conjuguées à celles de la demande, soit du partage de la ressource en eau et de la protection environnementale.

Il n'est pas inutile de rappeler que, de tous les services étudiés dans le présent ouvrage, seule l'eau présente un cycle naturel. Chacun le sait, l'eau de la Terre s'évapore, rejoint l'atmosphère sous forme de nuages et, lorsqu'il pleut, retombe sur les conti-

1. De nombreuses informations de cette section se retrouvent dans les études européennes Euromarket (www2.epfl.ch/mir/page18246.html) et Watertime (www.watertime.net), dans l'ouvrage *Les Politiques de l'eau en Europe* et un article (in *Courrier de la planète*, n° 77) de Bernard Barraqué, ainsi que dans un article de Christian Huglo, « La législation communautaire de l'eau : un modèle transposable ? ».

En outre, sur l'évolution de la gestion de la ressource en eau, dans les pays développés et en développement, voir l'étude du PSIRU (Public services international research unit) de décembre 2006 intitulée *Water as a public service* : www.psir.org/reports/2007-01-W-waaps.pdf

nents et les océans. De fait, la gestion du service doit tenir compte de ce cycle de l'eau, ainsi que de ses liens avec l'environnement.

Par ailleurs, notons que le secteur de l'eau jouit d'un monopole naturel en ce qui concerne le traitement et les réseaux de distribution d'eau. Dans une telle situation, le coût minimum est obtenu lorsqu'une seule entreprise réalise la production. En effet, les infrastructures et les ressources sont uniques: il serait aberrant d'avoir plusieurs réseaux en parallèle compte tenu de leur coût de réalisation. Il engendre aussi de fortes externalités, c'est-à-dire que le service mis en œuvre afin de consommer de l'eau influe, positivement ou négativement, sur d'autres domaines, par exemple la santé publique ou l'environnement. Si, globalement, l'Europe est une région avec des niveaux de raccordement aux réseaux publics de distribution relativement élevés, la rareté de la ressource est à prendre en compte, comparativement à d'autres régions où cette question se pose moins. Cela nécessite donc des mesures de gestion particulières.

Malgré la diversité des situations d'organisation des compétences dans les pays européens, la responsabilité de la gestion de l'eau incombe généralement aux communes ou à des institutions locales. Chaque entité conduit ainsi sa propre politique, en fonction notamment de l'histoire et des traditions de l'État membre auquel elle appartient.

Il existe donc tout un panel de modes de gestion de l'eau :

- la gestion publique directe (la régie, par laquelle la commune assure directement le service de l'eau, se rémunère auprès des usagers et finance les équipements nécessaires) ;
- la gestion déléguée par contrat à une entreprise privée effectuant le service, par exemple une concession ou un affermage² ;

2. La concession implique au prestataire à qui est délégué le service la construction, l'entretien et la gestion du réseau, alors que dans le cas de l'affermage, le prestataire assure seulement son entretien et sa gestion. Pour plus de précisions sur les différents types de contrats de la gestion déléguée – correspondant par exemple aux différentes possibilités de répartition des

- ou encore la privatisation totale y compris des infrastructures (comme c'est le cas en Angleterre).

Europe : de la préoccupation environnementale à une gestion européenne du secteur de l'eau ?

Alors que le traité de Rome de 1957 n'abordait pas les questions environnementales, le sommet de Paris, en octobre 1972, a initié la lutte contre la pollution au plan communautaire. La protection des eaux en a représenté un thème important et c'est ainsi que l'Europe a commencé à travailler sur des questions liées au secteur de l'eau. Son approche s'est tout d'abord concentrée sur la protection des eaux utilisées par l'homme : directives européennes sur la qualité des eaux destinées à la production d'eau potable, sur la qualité des eaux de baignade, sur la pollution des eaux souterraines par des substances dangereuses, etc. La protection de l'environnement est juridiquement introduite dans les traités avec l'Acte unique européen de 1986. Puis le traité de Maastricht fait état de l'objectif de « parvenir à un développement équilibré et durable ».

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

tâches – de financement et d'exploitation des équipements –, on pourra se référer au glossaire sur les services publics élaboré par l'AITEC.

Le 23 octobre 2000, une directive cadre dans le domaine de l'eau³ a été adoptée par le Conseil et le Parlement européen. Toujours dans l'objectif de réduire la pollution et de favoriser l'utilisation durable de l'eau, l'Union européenne organise ainsi la gestion des eaux de surface, souterraines, de transition (estuariers) et côtières. La directive fixe aux États membres des mesures en termes d'identification et d'analyse des eaux dans leurs bassins respectifs, leur demandant d'adopter, sous certains délais, des mesures de gestion, de protection et de tarification de l'eau. Après le recensement des bassins versants (portions de territoire dont toutes les eaux alimentent un même point, un cours d'eau ou un lac, par exemple), les États membres sont invités à adopter un système de gestion intégrée des ressources en eau, c'est-à-dire qui prenne en compte l'ensemble des activités, naturelles et humaines, au sein du bassin versant. C'est donc dans ce cadre que se feront notamment des analyses de l'impact des activités humaines sur les eaux et une analyse économique de leur utilisation. L'objectif principal de la directive est d'arriver à un « bon état » des eaux de surface et souterraines dans les quinze années suivant son entrée en vigueur, soit d'ici 2015.

Comme le souligne la directive cadre, « l'approvisionnement en eau constitue un service d'intérêt général [...] ». Pourtant, la distinction entre services économiques et non économiques étant de plus en plus floue et compte tenu des définitions actuelles, le secteur de l'eau et de l'assainissement relève de la catégorie des services d'intérêt économique général. Cette même directive affirme en effet que « l'eau n'est pas un bien marchand comme les autres mais un patrimoine qu'il faut protéger, défendre et traiter comme tel », même si paradoxalement elle fixe notamment l'objectif de recouvrement de l'ensemble des coûts par les divers usagers du service (article 9 sur la tarification).

3. Disponible à l'adresse : <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/l28002b.htm>.

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

Contrairement à d'autres secteurs – tels les communications, les transports, l'énergie, le service postal – l'Union européenne n'a pas mené, jusqu'à présent, de politique de libéralisation des services de distribution d'eau. Ceci peut en partie s'expliquer par la spécificité locale du service, la responsabilité des autorités locales en la matière dans la plupart des pays européens (sauf la Grande-Bretagne) et le fait qu'il y ait peu de transport sur longue distance de l'eau et donc pas d'enjeux en termes d'interconnexion entre les réseaux. Pourtant, tout en restant prudentes, certaines déclarations ces dernières années tendent à montrer que la Commission souhaite évaluer les diverses situations juridiques et administratives relatives à la gestion de l'eau dans les pays de l'Union, notamment les aspects concurrentiels. Les résultats d'une évaluation sur le secteur de l'eau, annoncée par la Commission européenne dans le Livre blanc sur les services d'intérêt général de 2004, ont pris beaucoup de retard dans leur publication, sans doute du fait des multiples débats et enjeux autour de ce bien spécifique. Beaucoup de parties prenantes sont attachées au respect du principe de subsidiarité et les grands groupes multinationaux ne réclament pas, contrairement à d'autres secteurs, une libéralisation généralisée, préférant agir au cas par cas. De plus, les vertus de la concurrence pour cette ressource particulière font douter plus d'un acteur et la prise en compte d'aspects purement économiques et financiers est dénoncée par la plupart d'entre eux. Notons ici que beaucoup

relèvent qu'il est problématique que l'eau, qui est une ressource vitale, soit source de profits faramineux pour certains. Bien que l'Union européenne n'ait pas entamé de processus de libéralisation du secteur de l'eau, une évolution de sa politique en la matière ne doit pas être écartée.

Le cas de la France : des acteurs privés prépondérants et des enjeux économiques de taille

En France, l'alimentation en eau potable des usagers et l'assainissement des eaux usées sont un service public local qui relève de la compétence des communes (ou de regroupements de communes) depuis la Révolution française. Aujourd'hui encore, il en va de la décision des élus d'opter pour une gestion directe en régie ou pour une gestion déléguée à une entité privée. Les communes sont donc responsables de la qualité et du coût du service, de son fonctionnement, des techniques utilisées, etc.

Toutefois, les premiers réseaux de distribution d'eau ont été construits en France par des entités privées car les communes n'avaient pas le droit d'avoir des activités économiques et donc de faire payer les usagers (elles acheminaient seulement l'eau vers les fontaines publiques gratuites). Les grandes entreprises privées françaises ont donc été créées au milieu du XIX^e siècle (la Compagnie générale des eaux a été fondée en 1853 et la Société lyonnaise des eaux en 1867). Ce n'est qu'au début du XX^e siècle que se développe une possibilité de municipalisation du service en cas de défaillance avérée des initiatives privées, ce qui amène un rééquilibrage entre la gestion publique et privée de l'eau (la loi relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique du 16 octobre 1919 indique que « nul ne peut disposer de l'énergie des marées, des lacs et des cours d'eau [...] sans une concession ou une autorisation de l'État »). Ainsi, ce sont des considérations historiques liées aux pratiques et à la législation qui expliquent la gestion actuelle de l'eau en France : une majorité de communes font appel à la gestion déléguée, bien que le retour à la régie ait

récemment été mis en avant et réalisé par plusieurs communes, comme nous le verrons plus loin.

Le développement de la gestion déléguée en France dans les années 1960 et 1970 tient à la conjonction de plusieurs éléments : l'émiettement communal en 36 000 communes (celles-ci ont des difficultés croissantes à avoir les compétences pour répondre à des normes de plus en plus exigeantes en matière de qualité) ; la tendance à l'augmentation des prix (qui conduit les élus à ne pas vouloir en assumer la responsabilité auprès de l'utilisateur) ; les contraintes de financement qui pèsent sur les autorités publiques ; le financement de la vie politique (dont les besoins augmentaient avec l'élection du président de la République au suffrage universel, et pour laquelle aucun financement public n'existait). La décentralisation des années 1980 et les directives de qualité de l'eau toujours plus contraignantes ont aussi favorisé le recours au mode de gestion déléguée.

Ainsi, les autorités locales françaises ont donc moins opté pour la gestion directe que pour la délégation à des opérateurs privés, qui se conclut pour des durées allant de quelques années à vingt ans sur un territoire donné. Les contrats sont essentiellement aujourd'hui des contrats d'affermage : la collectivité finance les équipements mais elle délègue l'exploitation à une entreprise privée ; l'entreprise délégataire se rémunère directement auprès des usagers et une partie du produit des factures est reversée à la collectivité pour couvrir ses investissements.

L'État, pour sa part, réglemente les rapports entre les acteurs de l'eau, détient en dernier ressort l'autorité sur la disposition des ressources en eau et décide des grandes orientations en matière de politique de l'eau, en adéquation avec les engagements pris au plan européen. Une direction de l'eau a été créée au sein du ministère de l'Écologie et du Développement durable⁴ qui remplace, en 2002, l'ancien ministère français de l'Environnement créé en 1971.

4. De nombreuses informations sur la gestion de l'eau en France peuvent être trouvées sur son site Internet : www.ecologie.gouv.fr/-Eau-et-milieus-aquatiques-.html

D'un point de vue législatif, la première grande loi nationale sur l'eau date du 16 décembre 1964 et pose les bases d'une gestion décentralisée de l'eau, en fonction des six grands bassins hydrographiques que compte la France autour de ses principaux fleuves. Le principe du « pollueur-payeur » est instauré par cette même loi. C'est la loi du 3 janvier 1992 qui reconnaît l'eau comme un « patrimoine commun de la Nation » et qui met en avant la nécessité de sa protection, tant au niveau de la qualité que de la quantité. Outre la transcription d'une directive européenne sur le traitement des eaux usées urbaines, la loi de 1992 vise à renforcer la concertation entre usagers et acteurs de l'eau, ainsi que l'information du public, et permet aux associations de se porter partie civile dans le cadre de la police des eaux. En 1995, les lois Barnier, Sapin et Mazeaud traitent de l'information des consommateurs et des rapports contractuels entre les communes et les entreprises privées fournissant le service de l'eau. La loi du 21 avril 2004 transpose dans la loi française la directive européenne du 23 octobre 2000. Le 30 décembre 2006, après deux ans de débats, une nouvelle loi sur l'eau a été adoptée⁵. Elle vise à donner des outils aux différents acteurs pour atteindre les objectifs de qualité des eaux fixés pour 2015 par la directive européenne de 2000.

L'eau et son exploitation représentent aussi un enjeu en termes économiques et entrepreneuriaux, en particulier pour la France, dans la mesure où les plus grandes multinationales de l'eau sont françaises. Les bénéficiaires essentiels des contrats de délégation du service public de l'eau sont au nombre de trois : Lyonnaise des Eaux-Suez, Générale des Eaux-Veolia et la Saur (quelques années détenue par Bouygues). Au plan mondial, Suez et Veolia dominent complètement le secteur privé de l'eau et détiennent environ les deux tiers des opérations du marché. Ce sont les deux seules multinationales, en 2006, à agir sur l'ensemble des continents, alors que, par exemple, Thames

5. Téléchargeable à l'adresse : www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/loi_eau_milieux_aquatiques_301206.pdf

Water/RWE (compagnie anglo-allemande) n'intervient pas en Afrique et que la Saur n'a pas de marché en Asie ni en Amérique latine⁶. Ces entreprises privées offrent aux collectivités locales toutes les prestations nécessaires à la fourniture du service. Le marché français de l'eau est oligopolistique, ces trois grands groupes se partageant la majorité du marché. Or ces entreprises sont devenues des multinationales et des entreprises multi-services. Cela n'est pas sans poser un certain nombre de problèmes, en particulier celui de l'accaparement de ce qu'on appelle la « rente de l'eau », les sur-profits réalisés dans ce secteur ne servant pas à y investir mais à conquérir ou financer d'autres secteurs, au détriment de l'utilisateur du service de l'eau⁷. L'expertise et le savoir-faire de ces entreprises sont tels qu'aucune autre entreprise ne peut entrer sur le marché. De la même façon, il est difficile pour les collectivités locales de mener une négociation avec ces entreprises ou de revenir à une régie : innovation technologique non partagée, asymétrie d'information, ententes possibles sur le partage du marché, comportements opportunistes, etc., leur compliquent la tâche. Du point de vue des municipalités, la délégation représente une véritable perte de contrôle : elles n'ont généralement pas des compétences ou une expérience assez aiguisées pour pouvoir comprendre, négocier, amender les contrats. On voit comment, de fait, la situation de délégation devient de plus en plus irréversible, les compétences et capacités de contrôle des entités locales s'amenuisant au fur et à mesure de l'engagement du privé dans la gestion de l'eau.

Des collectivités ont pourtant dénoncé – et éventuellement renégocié – des contrats de délégation jugés abusifs. Certaines ont même réalisé un retour au mode de la régie, par exemple la ville de Grenoble. Ce genre d'action trouve souvent son origine

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

7. Voir l'ouvrage de Mohamed Larbi Bouguerra, *Les Batailles de l'eau – Pour un bien commun de l'humanité*, Éditions de l'Atelier et ECLM, Coll. « Enjeux Planète », 2003.

dans l'initiative de citoyens désireux de contrôler les prix et la qualité de l'eau, et souhaitant ne pas laisser une marge de manœuvre totale aux multinationales. Des intercommunalités ont aussi permis à plusieurs communes de revoir ensemble leurs contrats, pour une approche plus cohérente et avec plus de poids, par exemple à Rouen ou à Nantes. C'est le manque de régulation possible et l'augmentation des prix qui ont été les principaux déclencheurs du rejet des contrats existants. Enfin, le manque de transparence, la captation de la rente de l'eau et des affaires de corruption ont été dénoncés et ces dysfonctionnements ont participé à la prise de conscience de la nécessité d'une régulation efficace. Dans ce cadre, des Commissions consultatives des services publics locaux (CCSPL) ont été créées pour que les usagers soient consultés sur les choix des modes de gestion, les investissements, etc., de leur commune. Leur fonctionnement diffère beaucoup d'une commune à l'autre. Dès la fin des années 1990, la création d'une autorité de régulation des services de l'eau a été réclamée par le Haut Conseil du secteur public, puis par le Conseil de la concurrence. En 2001, le gouvernement a proposé la création d'une telle autorité régulatrice. Les négociations ont été âpres quant à ses prérogatives et attributions, et le projet est aujourd'hui au point mort. La dernière loi sur l'eau de décembre 2006 définit les objectifs techniques et de systématisation de l'information sur la ressource en eau de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques. Mais celui-ci n'a pas de compétence de régulation du secteur.

Des régies à la gestion déléguée : un panel de modes de gestion du service de l'eau en Europe

Suède

En Suède, en matière d'environnement, chaque échelon (national, régional, local) a ses responsabilités et ses attributions mais l'essentiel des initiatives pour la gestion de l'eau et de l'assainissement est mené au plan local par les municipalités.

L'ensemble des 290 communes de Suède ont établi un *Agenda 21*⁸ local, qui incite notamment au respect du principe de subsidiarité en matière de développement durable. Les réseaux de distribution d'eau et d'assainissement suédois relèvent ainsi de la responsabilité des collectivités locales et la fourniture des services est généralement assurée par les régies communales, le secteur privé ayant été historiquement assez peu impliqué dans les capitaux des compagnies des eaux. Le montant des redevances à payer pour accéder aux services d'eau et d'assainissement est fixé par les communes. Les ressources tirées des redevances doivent permettre une autonomie financière et couvrir l'investissement, l'entretien et le fonctionnement des réseaux. Comme le prévoit la législation suédoise, les services d'eau et d'assainissement sont sans but lucratif.

La politique suédoise, notamment en ce qui concerne les services d'eau et d'assainissement, vise à allier compétences technologiques de pointe et souci écologique. Des initiatives sont prises au plan local pour améliorer le service aux usagers et limiter l'impact environnemental des déchets. L'amélioration des conditions sanitaires d'assainissement est une préoccupation importante en Suède, pays qui a une certaine avance dans ce domaine comparativement à d'autres pays européens.

Une expérience intéressante et originale a été menée en Suède au cours des années 1990. Des partenariats dits « public-public » ont été financés et soutenus par l'Agence suédoise de coopération (SIDA, *Swedish International Development Cooperation Agency*). Ces jumelages ont permis à des compagnies des eaux de Suède, notamment *Stockholm Vatten* qui dessert la capitale, de procéder à un transfert de compétences à destination d'opérateurs municipaux de distribution d'eau des États baltes (Estonie, Lettonie, Lituanie).

8. Le programme *Action 21* (*Agenda 21* en anglais) adopté en 1992, lors du sommet de la Terre de Rio, fixe des actions pour le XXI^e siècle dans des domaines très divers pour contribuer à un développement durable de la planète.

En Lettonie par exemple, la compagnie des eaux de Stockholm a appuyé la compagnie municipale *Riga Water* (RW) pour la mise en place d'un programme d'investissement pour l'amélioration des services de distribution d'eau et de traitement des eaux usées. Ce programme visait à promouvoir le développement durable et de meilleures infrastructures municipales dans la région. Résultante directe du projet, la qualité et la sûreté des services de distribution d'eau et de traitement des eaux usées se sont améliorées à Riga. Du point de vue managérial, le jumelage a aussi apporté un soutien dans le processus de transformation de RW en une entreprise autonome et autofinancée.

D'après PSIRU (Public services international research unit),
Université de Greenwich.

Allemagne

Les ressources naturelles en eau de l'Allemagne sont relativement importantes par rapport à d'autres pays européens mais nécessitent une gestion rigoureuse, compte tenu de la densité de population que connaît ce pays et donc d'une ressource finalement réduite une fois ramenée au nombre d'habitants.

En Allemagne, ce sont les *Länder* (les 16 États qui composent le pays) qui ont la responsabilité de la protection et de la gestion de la ressource en eau. Le gouvernement fédéral surveille l'application de la loi fédérale de gestion de l'eau mise en place en 1957 – qui représente un cadre commun pour tous les *Länder* – et de la loi sur les redevances des eaux usées de 1976 – qui est une incitation économique à la protection environnementale des ressources en eau. Les *Länder* gardent un certain contrôle mais confient la gestion des services d'eau et d'assainissement aux collectivités locales qui sont responsables de la distribution. Le principe de subsidiarité est pleinement appliqué, en grande partie grâce aux compétences des autorités communales et aux coopérations techniques et scientifiques entre elles.

Le service de l'eau en Allemagne est réputé de haute qualité avec une technologie de pointe, mais le prix de l'eau y est relativement élevé par rapport à d'autres pays. La distribution de l'eau est majoritairement assurée par des *Stadtwerke*, une spécificité allemande : ce sont des organismes municipaux chargés de la fourniture de l'ensemble des services publics économiques locaux (eau, énergie notamment). Au début, il s'agissait d'entités publiques ou de régies autonomes, puis ils ont évolué vers des sociétés anonymes dont les capitaux sont, au départ en tout cas, détenus par les pouvoirs publics (des partenariats public-privé ont par la suite vu le jour : voir encadré).

En 1999 – et c'est une première pour une opération d'une telle ampleur dans le pays – la société municipale chargée de la production et de la distribution d'eau et de l'assainissement à Berlin, *Berliner Wasserbetriebe*, a connu une privatisation partielle. C'est un consortium formé par Vivendi, RWE (1^{er} groupe électrique allemand par ailleurs) et Allianz, qui a obtenu 49,9 % de la nouvelle société constituée, avec le feu vert de la Commission européenne. Les contrats ont été signés pour 30 ans. La Cour constitutionnelle de Berlin a jugé que certains éléments des contrats étaient anticonstitutionnels, en particulier les modes de calcul des prix de l'eau et la répercussion des gains de productivité, assurant ainsi contractuellement un profit confortable. Pourtant, l'ouverture de capital aux entreprises privées s'est finalement opérée. Fin 2001, compte tenu d'un endettement important, le *Land* de Berlin a commencé à envisager une cession du reste de sa participation, jusque-là majoritaire. Alors que RWE et Vivendi sont par ailleurs concurrentes (Allianz ayant choisi de se retirer en 2002), les deux entreprises voient bien sûr cette cession d'un très bon œil, malgré le surendettement de l'ensemble de la société. La loi régionale sur le partenariat public-privé devra être modifiée pour ce faire.

D'après des articles de presse de *Waterumc*, *La Tribune*
et du site Internet de Veolia.

Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, la ressource en eau, globalement et par habitant compte tenu de la forte densité de population, est parmi les plus faibles au niveau européen (les fleuves les plus importants correspondent à ceux de taille moyenne en France). Très tôt, au début du XX^e siècle, des normes de qualité sont érigées, puis des objectifs de qualité ainsi que des mesures d'évaluation. Dès 1945, des organismes spécifiques, des *boards*, sont institués pour prendre en compte la question de la rareté de l'eau. La gestion de la ressource en eau restait alors éminemment locale. En 1973, des problèmes liés à la gestion de l'eau et les prévisions concernant l'évolution de la demande ont abouti à la création de dix *Regional water authorities* (RWA), ce qui a instauré une gestion de l'eau au niveau régional. Ce mouvement de régionalisation a notamment été induit par les ingénieurs de l'eau qui, poussés par les industriels, arguaient du manque de compétences des collectivités locales. Seul l'assainissement est laissé aux mains de ces dernières. Or les problèmes ont perduré dans les années 1970 et 1980 : les dépenses nécessaires en matière d'entretien et d'investissement dans le secteur n'ont pas été réalisées.

Le *Water Act* de 1983 a induit des changements constitutionnels, réduit le rôle des autorités locales dans le processus de décision et permis, comme réponse aux besoins de financement, d'accéder aux marchés financiers privés. Mais l'investissement est resté en deçà du nécessaire et des incidents environnementaux ont continué à avoir lieu.

Le refus du gouvernement de contribuer financièrement, le contexte d'austérité durant les années Thatcher et la tendance à la privatisation d'autres services ont mené à privatiser totalement les RWA en 1989, y compris les réseaux eux-mêmes. Les nouvelles *Water services companies* (WSC) ont gardé les mêmes limites territoriales ; les actifs et le personnel des dix autorités ont été transférés vers des firmes privées qui ont été introduites sur la Bourse anglaise. Les profits réalisés par les WSC se sont

révélés bien au-delà des estimations, ce qui permet de s'interroger sur le niveau des prix de l'eau (qui ont aussi augmenté du fait de la mise en conformité aux directives européennes de qualité de l'eau), sur la faiblesse des investissements dans ce secteur et sur la nécessité d'une privatisation.

Les rôles de régulation et de fourniture ont été séparés et trois autorités indépendantes de régulation du marché de distribution d'eau et de l'assainissement ont été créées : la *National Rivers Authority*, qui est devenue *the Environment Agency*, le *Drinking Water Inspectorate* et *the Office of Water Services* (Ofwat). Quant aux opérateurs, une vingtaine d'entreprises privées se partagent le marché.

Plus récemment, le *Water Industry Act* de 2003 a amendé les pouvoirs et prérogatives de l'Ofwat, étendu la concurrence potentielle au sein de l'industrie de l'eau et créé un nouvel établissement en matière de représentation des consommateurs, le *Consumer Council for Water*.

Les conséquences de la transposition de la directive cadre européenne dans le domaine de l'eau de 2000 ont fait l'objet de débats au Royaume-Uni, notamment en ce qui concerne l'approfondissement de l'intégration de la gestion des ressources en eau, en qualité et en quantité, et une approche plus large de la qualité environnementale de l'eau.

Afin d'inciter à la réduction de la consommation d'eau, plusieurs options existent, dont la tarification (augmentation du prix de l'eau pour encourager une consommation plus rationnelle) ou la mesure du métrage consommé (mise en place du mesurage au compteur). Ce type de mesures pose un certain nombre de questions, particulièrement en ce qui concerne leur équité et leur impact sur les catégories sociales les plus fragiles. En effet, il est probable que les ménages aux plus faibles revenus soient alors exclus de l'accès au service, compte tenu de sa cherté ou de sa rareté. Ces mesures peuvent aussi conduire à une hiérarchisation des types d'utilisation de l'eau, celle utilisée à des fins d'hygiène s'élevant au rang de luxe. Dans les pays du Sud, déjà en grandes

difficultés socioéconomiques, les risques de telles mesures sur l'hygiène et donc sur la salubrité publique sont soulignés. Mais, dans une étude menée au Royaume-Uni, Cunninghame et Laws ont montré qu'il n'était pas nécessaire d'aller si loin pour trouver de graves conséquences liées à ces mesures, des points de vue social et sanitaire. En effet, au milieu des années 1990, plus des deux tiers des familles à faible revenu de la banlieue londonienne interrogées avaient réduit l'utilisation de l'eau pour l'hygiène afin de réduire le montant de leur facture. Cela pose question quant à la pertinence de telles mesures pour réduire les consommations, compte tenu des externalités négatives engendrées.

D'après Cunninghame, Griffin, Laws
 "Water Tight: The Impact of Water Metering
 on Low-Income Families", *Save The Children*, 1996.

Italie

Ce sont en grande partie les critiques de la gestion privée qui ont conduit à municipaliser les services d'eau en Italie, dans le même temps que ceux du gaz et des transports publics, en 1903. Les *aziende municipalizzate*, des établissements publics locaux, ont alors fourni le service. Depuis, le secteur italien de l'eau a connu de profondes évolutions.

En 1994, la loi Galli a considérablement réformé le secteur des services d'eau et d'assainissement, notamment par une réduction de la fragmentation des unités de gestion du service, la définition d'un « domaine territorial optimal », *Ambito Territoriale Ottimale* (ATO), et l'établissement de la nature publique des eaux. Toutefois, les régies sont délaissées au profit d'une gestion du service par des sociétés, que les capitaux soient privés, publics ou mixtes. Le système italien reste décentralisé : les collectivités locales ont la responsabilité de l'aménagement, du contrôle et de l'organisation du service au sein de chaque domaine territorial optimal. Elles font le choix de la forme de gestion, conduisent les appels d'offres et fixent les tarifs. Les provinces coordonnent les ATO, planifient et contrôlent les

tarifs en vigueur. Les régions, quant à elles, ont pour mission de réguler la coopération entre les communes d'un même ATO.

La question du niveau des prix en Italie est primordiale car les besoins d'investissement sont particulièrement importants dans ce secteur. La loi Galli a introduit la détermination du tarif sur la base de critères économiques (coût du service fourni, qualité du service, investissements dans le secteur, etc.) qui doit être le même au sein d'un domaine territorial optimal. Cela pose les questions du rôle des autorités publiques dans la détermination du prix de l'eau et de maintien des tarifs à des niveaux acceptables.

Une des mesures visant à réduire la demande en eau peut consister en des projets éducatifs pour faire prendre conscience de la spécificité de cette ressource et sensibiliser à son utilisation rationnelle. Un projet d'éducation environnementale sur l'eau a été mené en Italie dans la province de Padoue à la fin des années 1990 et pendant plusieurs années. L'objectif était de regrouper, au sein d'un même réseau, experts, professeurs, élèves, administrateurs locaux, associatifs et chercheurs, et de les faire se rencontrer et travailler ensemble pour l'élaboration de propositions. L'interaction entre les experts et les novices a conduit à un partage d'expériences et de points de vue. Les propositions devaient permettre de mieux appréhender la gestion de l'eau, en particulier dans cette province densément peuplée et industrialisée, en tenant compte des pratiques urbaines, agricoles et artisanales d'utilisation de la ressource. Elles devaient aussi permettre de traiter de problèmes tels que la surexploitation des ressources et la pollution des eaux, ainsi que d'analyser le système hydraulique de la province pour en proposer des améliorations.

Un tel projet, bien qu'associant un nombre trop réduit d'« experts » et d'« élèves » – par rapport à une large majorité d'habitants – reste d'un grand intérêt de façon à décloisonner l'expertise des sphères scientifiques et à associer les usagers à la

formulation de propositions, les rendant peut-être de ce fait plus pragmatiques.

D'après le projet « Addottiamo l'acqua »/
Projet d'apprentissage coopératif télématique pour l'éducation à l'eau.
M. Bertoincin, P. Faggi et L. Rocca, Université de Padoue.

Hongrie

La situation géographique de la Hongrie, pays riche en eau au cœur du bassin du Danube, ainsi que des considérations historiques, expliquent en partie la gestion actuelle de l'eau dans ce pays. Depuis les années 1990, les enjeux de cette gestion sont en effet liés à la décentralisation des responsabilités vers les municipalités (*Act on Local Governments*), une privatisation des organismes d'aménagement et de gestion des installations et la prise en charge progressive des coûts du service par les usagers. La privatisation de services jusque-là publics, et en particulier de services de distribution d'eau, doit être replacée dans le contexte général de transformations politiques et économiques connues par le pays. Le processus de privatisation a été extrêmement rapide, sans qu'il existe, contrairement aux pays d'Europe de l'Ouest, des lois et des institutions pour le réguler.

La transposition de l'acquis communautaire a introduit de nouvelles lois en matière de protection de l'environnement et de gestion de l'eau, avec toutefois des dérogations sur les échéances de mise en conformité des sites de traitement des eaux usées, sur l'application de certaines valeurs sur la qualité des eaux jusqu'en 2009, ainsi que sur la quantité de rejet de substances dangereuses jusqu'en 2008.

Un Plan national pour la protection de l'environnement a été adopté et vise une utilisation plus rationnelle des ressources et le choix de technologies moins polluantes. Toutefois, la baisse de la consommation observée, tant de la part des industriels que des ménages, est sans doute moins liée à une motivation écologique qu'à l'augmentation du prix de l'eau. Notons que la part des

revenus des ménages hongrois consacrée aux dépenses liées à l'eau est relativement plus importante que celle observée pour les ménages de l'ancienne Europe des Quinze.

En ce qui concerne la distribution, des progrès très importants ont été réalisés en termes de territoire couvert par le réseau d'eau potable (75 % du territoire en 1980, la quasi-totalité aujourd'hui), mais une grande part de l'eau distribuée ne répond pas encore aux critères de qualité établis au plan communautaire. La distribution était auparavant assurée par une trentaine d'entreprises publiques. Aujourd'hui, plusieurs centaines de sociétés agissent sur ce marché de 10 millions d'habitants. Et l'on retrouve les multinationales françaises de l'eau, dans ce qui représente pour elles des marchés juteux, notamment à Budapest. Les communes restent juridiquement responsables de l'installation, l'exploitation et l'entretien des réseaux de distribution d'eau et d'assainissement.

Les autorités locales de Budapest ont entrepris la privatisation du système d'eau potable et d'assainissement de la Ville à partir de 1997. L'Allemand RWE-Thames et les Français Suez pour l'eau et Veolia pour l'assainissement ont formé un consortium pour entrer sur le marché, avec un contrat de gestion du service signé pour 25 ans. Les revenus des nouveaux propriétaires étaient en partie calculée fonction des investissements réalisés et de l'amélioration de la qualité du service et... sans garantie de profit. Toutefois, les opérateurs ont trouvé une solution pour s'allouer des revenus supplémentaires, arguant que ceux-ci étaient liés à la réduction des coûts et non à la réalisation de profits. Au départ, le gouvernement a toléré cette situation pourtant dommageable pour la Ville. Mais par la suite, les rapports entre la municipalité et le consortium se sont envenimés, les investissements prévus n'étant pas réalisés et le prix de l'eau augmentant chaque année à des taux supérieurs à l'inflation. La réalisation de profits par des multinationales grâce à la fourniture de services aussi essentiels que l'eau et l'assainissement interroge fortement sur le rôle des multination-

nales, ainsi que sur la capacité des gouvernements locaux à négocier avec de tels spécialistes.

D'après Public Services Yearbook 2005/6.
Article de Z. Boda et G. Scheiring,
"Water privatisation in the contexte of transition".

En résumé

L'implication du secteur privé dans la gestion locale de l'eau s'est faite de façon diverse et à des moments différents selon les pays : pour certains, des entités privées ont été historiquement très actives sur le secteur (France) ; pour la plupart des autres, la gestion était publique et les régies communales plus répandues (Suède). Encore aujourd'hui, les modalités de gestion de l'eau sont très différentes d'un pays à l'autre, de la régie (gestion publique) à la gestion déléguée. On peut observer un certain glissement vers une privatisation de la gestion du secteur de l'eau (le secteur privé a de plus en plus de poids en matière de gestion de l'eau, mais aussi, dans certains cas, de réseaux de distribution : voir l'exemple de la Grande-Bretagne où ceux-ci ont été privatisés), mais des retours à des régies existent aussi. Les enjeux économiques ne sont pas équivalents car, si la France compte de grandes multinationales de l'eau, cela n'est pas le cas de la plupart des pays européens. Dans les situations où des régies ont été mises en place, le territoire d'action est éminemment local. Dès lors, la commune ou l'entreprise publique fournissant le service ne sont pas amenées à devenir de grands opérateurs, contrairement aux entreprises privées qui se déploient un peu partout.

Parallèlement, il existe des points communs entre les pays. D'abord la gestion du service est généralement confiée à une entité au plus proche des citoyens (communes ou institutions locales, sauf en Angleterre où elle est du ressort régional). Ensuite tous ces pays sont confrontés au problème du dévelop-

pement de la technicité des métiers de l'eau compte tenu de l'évolution des normes, à la pollution croissante de la ressource et à l'accroissement des coûts qui résultent des deux constats précédents. Pour l'ensemble de ces pays, enfin, le service de l'eau est de toute importance pour permettre à tous les citoyens d'accéder, dans ce respect de l'environnement, à ce bien essentiel en matière de santé publique.

La protection des eaux a constitué un thème important de la lutte contre les pollutions lancée dans les années 1970 au plan communautaire, en termes de qualité des eaux potables, de baignade et d'eaux souterraines. L'Europe ne s'est donc pas directement impliquée dans l'organisation et la gestion du secteur de l'eau : elle a pris des initiatives à visée qualitative concernant l'environnement et la santé publique qui ont eu des retombées. Depuis les années 2000, l'Union européenne a poursuivi son implication sous cet angle et, plus directement, sur la protection des eaux au plan européen. Elle a joué un rôle important dans l'organisation de la gestion des eaux de surface, souterraines et côtières. Par ailleurs, l'Union européenne a invité les États membres à prendre des mesures communes concernant la gestion, la protection et la tarification de l'eau.

Mais contrairement à ce qui est observable dans d'autres secteurs, elle n'a pas – encore ? – mis en place de politique communautaire de libéralisation des services de distribution d'eau. Elle a cependant acquis, de façon indirecte, de plus en plus de poids dans l'organisation du secteur de l'eau au plan européen. Pour certains, ceci peut entrer en contradiction avec le caractère traditionnellement local de la gestion de la ressource en eau. Pour d'autres, le principe de subsidiarité n'est pas contredit et les orientations de l'Europe ont permis d'atteindre des objectifs ambitieux, par exemple en termes de qualité.

L'Europe se trouve confrontée à un choix dont l'issue aura une importance capitale : soit elle s'aventure dans les objectifs de libéralisation de la distribution de l'eau (politique qu'elle a

menée pour l'électricité par exemple, comme nous le verrons), sans savoir quelles en seront les conséquences, notamment du point de vue des spéculations et sur la qualité; soit elle décide d'approfondir sa démarche motrice en matière de développement durable, en incitant les États membres à atteindre des objectifs ambitieux, dans le respect du principe de subsidiarité. Elle pourrait réaffirmer un droit à l'eau en garantissant l'accès aux populations défavorisées, une continuité de service et une régulation des prix pour éviter des hausses injustifiées. Plutôt que de se centrer sur la convergence entre les pays, l'Union pourrait inciter à des modes de coopération pour relever les défis nouveaux. La politique communautaire de l'eau pourrait ainsi être mieux articulée avec la politique agricole commune, dans l'objectif de développer une agriculture économe en eau et peu polluante. Enfin, de manière générale, les politiques communautaires, surtout celles relatives aux services et aux partenariats public-privé, ne devraient pas remettre en question la liberté des autorités locales en matière de choix des modes de gestion, en particulier si elles optent pour la régie.

3.

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

Changement climatique et effet de serre, flambée des cours du pétrole, évolution de la demande, dépendance énergétique de l'Union européenne (en particulier vis-à-vis de la Russie pour le gaz, du Moyen-Orient pour le pétrole) : les enjeux liés à la question énergétique sont énormes et les citoyens directement concernés. Si la maîtrise de la consommation est une question de nécessité, le droit à l'énergie est fondamental. L'électricité est un bien spécifique : il est non stockable, son parcours sur les réseaux de transport ne peut être déterminé avec certitude, son transport sur une longue distance est difficile et coûteux. Le gaz naturel, s'il est stockable et que son transport est plus facile et moins onéreux, connaît des caractéristiques similaires à celles de l'électricité. Tant pour l'électricité que le gaz, les réseaux physiques de transport (lignes haute tension et gazoducs haute pression) et de distribution (lignes basse tension et réseaux locaux de gazoducs) jouissent d'un monopole naturel, tout comme l'eau : construire, par exemple, plusieurs lignes à haute tension aux mêmes endroits n'aurait aucun sens.

À l'origine, l'organisation des services publics de l'électricité et du gaz diffère beaucoup d'un État membre à l'autre. Comme nous le verrons, les principes communautaires de libéralisation sont souvent entrés en contradiction avec l'organisation des systèmes nationaux.

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

Historiquement, la politique énergétique ne relève pas d'une compétence communautaire. La toute première forme d'organisation communautaire, la CECA (Communauté européenne pour le charbon et l'acier), fut pourtant lancée en 1950 par les six États fondateurs qui décidèrent, dans des objectifs de maintien de la paix et de reconstruction des villes, d'instaurer un marché commun pour les marchandises de l'acier et du charbon. Les droits de douane et les éventuelles aides nationales au secteur furent supprimés. Une partie de la souveraineté des États membres fut déléguée à une entité commune indépendante et un marché unique fut instauré pour ces deux marchandises : ces changements marquèrent les prémices du fonctionnement de l'Union européenne actuelle.

C'est à partir de l'Acte unique de 1986 que l'Europe a commencé à jouer un rôle de plus en plus important en ce qui concerne les secteurs du gaz et de l'électricité, dans l'optique de réaliser un « marché intérieur » mais aussi de promouvoir les énergies renouvelables.

Les secteurs de l'énergie et du gaz sont considérés, au plan communautaire, comme des services d'intérêt économique général. La réalisation d'un marché intérieur de ces services et leur ouverture à la concurrence ont été les principaux objectifs poursuivis au plan communautaire depuis vingt ans. L'ouverture est théoriquement totale pour l'ensemble des consommateurs à

partir de 2007 : au 1^{er} juillet 2004, le marché a été totalement ouvert à la concurrence pour les professionnels et le 1^{er} juillet 2007 pour les clients domestiques. Outre une série d'initiatives législatives portant sur la consommation, l'efficacité, les infrastructures énergétiques ou encore les énergies renouvelables¹, les textes communautaires ont organisé la libéralisation du marché en tant que politique énergétique européenne. Notons que le traité de la Communauté de l'énergie, adopté en 2006², compte parmi ses membres, outre l'Union européenne, neuf autres pays d'Europe du Sud-Est : Roumanie, Bulgarie – qui ont depuis rejoint l'Union –, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Macédoine, Monténégro, Serbie, Albanie et Kosovo. Dans ce cadre, ces pays vont mettre en œuvre une ouverture totale des marchés du gaz et de l'électricité, en 2008 pour les professionnels et en 2015 pour les particuliers, ainsi que d'autres dispositions communautaires en termes de concurrence et d'environnement. Derrière l'objectif affiché d'améliorer le fonctionnement des marchés de l'énergie et de contribuer à la stabilité dans la région des Balkans, d'autres enjeux sont présents en matière de sécurité d'approvisionnement de l'Union et d'accès aux ressources gazières, ainsi, bien sûr, qu'en termes économiques.

Comme nous le verrons concrètement dans le cas de plusieurs pays, les thèses néolibérales connaissent, à partir des années

1. Pour un bilan législatif des mesures récentes en matière énergétique, voir le bilan du Livre vert sur l'énergie proposé par la Commission fin 2004 : http://ec.europa.eu/energy/green-paper-energy/index_fr.htm

2. Le traité instituant la Communauté de l'énergie a été adopté en date du 20 juillet 2006 :

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2006/l_198/l_19820060720fr00180037.pdf

La résolution du Parlement du 18 mai 2006 est téléchargeable à l'adresse : www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2006-0225+0+DOC+PDF+V0//FR

La décision du Conseil du 29 mai 2006 est téléchargeable sur : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2006/l_198/l_19820060720fr00150017.pdf

1980, un essor important. Elles vont contribuer, en particulier pour l'électricité, à introduire la concurrence dans tous les pans possibles du secteur (en amont et en aval des réseaux de transport). Émergent alors questions et débats sur la définition et la reconnaissance de ce qu'est un monopole naturel : en dehors de certaines activités liées principalement aux réseaux physiques, la concurrence a bel et bien été introduite dans un secteur considéré comme pouvant être dans son ensemble un monopole naturel. La Commission européenne, à la fin des années 1980, constate des disparités importantes en termes d'organisation des secteurs électriques dans les douze États membres d'alors : régimes d'actionnariat divers, régulation hétérogène à divers niveaux territoriaux, niveaux de prix différents, etc. Guidée par une logique de libéralisation, la Commission, après une première directive en 1990 relative au transit de l'électricité sur les grands réseaux³, souhaite voir consacrer le principe de l'accès des tiers aux réseaux avec en soumettant un projet de directive en 1992. Celui-ci visait à introduire la concurrence dans un secteur réservé et monopolistique en demandant au propriétaire du réseau d'autoriser son accès aux tiers, en échange d'une rémunération juste. Une mobilisation sociale très forte, ainsi que les réticences des électriciens dits « continentaux »⁴, ont abouti au rejet de ce projet. Après d'âpres discussions entre les différentes institutions européennes et entre les États membres, c'est en 1996 qu'un compromis est trouvé, en particulier entre Allemands et Français. Au départ, ceux-ci s'opposaient pourtant sur le degré d'ouverture du marché, les premiers la souhaitant globalement large et rapide, les seconds voulant au contraire la freiner pour mieux la maîtriser.

Dès 1996 pour l'électricité et 1998 pour le gaz, les marchés ont donc été graduellement libéralisés. Les directives euro-

3. En particulier à la demande de la France qui veut pouvoir exporter sans entraves ses kilowattheures.

4. Par opposition aux groupes électriques britanniques, privatisés par le gouvernement Thatcher.

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

Un premier Livre vert, *Vers une stratégie européenne de sécurité d'approvisionnement énergétique*, a été publié par la Commission le 29 novembre 2000. Il pointait la dépendance énergétique de l'Union, donnait des projections sur son évolution et préconisait une action pour réduire le niveau de la demande, en particulier par les économies d'énergie. De plus, il exprimait la nécessité de prendre des mesures par rapport au changement climatique afin de respecter les engagements du protocole de Kyoto, qui fixaient des limites quantitatives aux émissions de gaz à effet de serre⁵. Le Livre vert notait par ailleurs que les échanges intracommunautaires d'électricité étaient faibles (pour le gaz, le franchissement de « frontières » était beaucoup plus courant) et qu'il

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

existait des problèmes d'interconnexion des réseaux. L'ouverture totale des marchés était toujours présentée comme objectif ultime du fonctionnement du secteur.

Dès 2000, les seuils minimaux d'ouverture des marchés prévus par les directives de 1996 et 1998 ont été largement dépassés nominalement par la plupart des États membres. Deux nouvelles directives européennes pour chacun des secteurs sont venues, en juin 2003, abroger les anciennes et renforcer ce mouvement⁶. Elles ont contribué à la remise en cause des organisations nationales de ces secteurs, par exemple en matière de monopoles d'entreprises publiques. Les premières directives distinguaient déjà plusieurs fonctions, jusque-là assumées par un seul et unique opérateur national dans une majorité de pays : la production et le transport (lignes haute tension et gazoducs haute pression), la distribution (lignes basse tension et réseaux locaux de gazoducs) et la fourniture. La politique communautaire a donc visé à introduire une concurrence en matière de production et de fourniture d'électricité, les fonctions de transport et de distribution jouissant, comme nous l'avons vu, d'un monopole naturel. Ainsi, l'ouverture totale du marché en 2007 induit que les infrastructures soient indépendantes des sociétés d'approvisionnement, qui utiliseront toutes le même réseau. Selon Eurostat, l'office de statistiques des Communautés européennes, en 2005, la libéralisation des marchés était déjà complète, dans les textes, dans dix des vingt-cinq États membres d'alors pour le gaz et dans neuf pays pour l'électricité (pour certains depuis plusieurs années déjà, par exemple l'Allemagne, la Suède et le Royaume-Uni)⁷.

6. Directive 2003/54/CE du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0055:FR:HTML> et Directive 2003/55/CE du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel : <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0054:FR:HTML>.

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

D'un point de vue économique, notons que les objectifs de libéralisation des marchés promus par les politiques de l'Union européenne se sont souvent accompagnés de la constitution d'oligopoles⁸. Des fusions et acquisitions se sont succédées, les opérateurs se sont internationalisés et une intégration horizontale des activités a eu lieu (des groupes se sont dédiés à la fois aux services de l'électricité et du gaz, ainsi qu'à d'autres services de réseau, comme l'eau). Ainsi, de grands opérateurs se partagent aujourd'hui le marché européen, y compris des opérateurs transsectoriels : le Français EDF (par ailleurs seule multinationale présente sur l'ensemble des continents au plan mondial selon le *Public Services Yearbook de 2005/6*), RWE et E. ON (allemands), Suez-Electrabel (franco-belge), mais aussi l'Italien Enel, l'Espagnol Endesa, et le Suédois Vattenfall. Des alliances ont lieu entre les diverses firmes européennes aboutissant à un système économique et stratégique concentré.

En parallèle de cette libéralisation, notons que les États membres ont eu la possibilité d'édicter des missions et obligations de service public. Celles-ci ont été reconnues dans les directives de 1996 et 1998, puis étendues dans celles de 2003 pour les deux secteurs (article 3), par exemple en matière de sécurité, de qualité, de prix et de protection de l'environnement. Cette disposition permet, sous des conditions précises de transparence, de non-discrimination et de notification à la Commission, de mettre en œuvre des compensations financières des États pour assurer des missions dont la réalisation ne peut se faire dans le seul cadre du marché (utilisation de l'article 86-2 du traité CE). Cette possibilité est offerte pour les deux secteurs, les entreprises fournissant du gaz naturel bénéficiant en outre d'une possibilité de « refus d'accès » de leur réseau à un tiers (article 21), si elles justifient que cela va à l'encontre de la réalisation de leurs obligations de service public (alors que pour

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

l'électricité, la seule raison pour laquelle un gestionnaire d'un réseau peut refuser l'accès est le fait de ne pas disposer de la capacité nécessaire).

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

Jugeant insuffisante l'application des dispositions des directives de 2003 sur l'ouverture des marchés électriques et gaziers, la Commission a rappelé à l'ordre fin 2005 un certain nombre d'États membres et a même engagé des procédures devant la Cour de justice.

En mars 2006, la Commission a publié un nouveau Livre vert, *Une stratégie européenne pour une énergie sûre, compétitive et durable*⁹, visant à consulter les citoyens et les parties prenantes autour de la question énergétique. Ce Livre vert fait coexister deux démarches : d'un côté, il souligne la nécessité de politiques publiques volontaristes en matière d'investissements dans le secteur, d'une sécurité d'approvisionnement par le principe de solidarité entre États membres, d'un bouquet énergétique diversifié ainsi que la nécessité de parler d'une seule voix européenne sur la scène internationale. De l'autre, il demande de nouvelles mesures en vue de l'achèvement du marché intérieur (notamment un plan d'interconnexion européen, un régulateur européen, la séparation des réseaux et des activités concurrentielles). L'achèvement du marché intérieur est considéré par la Commission comme un objectif permettant protection des consommateurs et sécurité d'approvisionnement alors qu'aucune véritable évaluation indépendante de l'impact des libéralisations, notamment au plan social, n'a été réalisée. De ce

9. Téléchargeable à l'adresse : http://europa.eu.int/comm/energy/green-paper-energy/doc/2006_03_08_gp_document_fr.pdf

point de vue, il est important de noter que les derniers chiffres rendus disponibles par Eurostat montrent que les prix de l'électricité ont augmenté dans presque tous les États membres entre juillet 2004 et juillet 2005¹⁰. Ceci est d'autant plus marquant qu'une telle augmentation a eu lieu dans 21 des 25 États membres pour les consommateurs domestiques alors que 19 pays ont connu une stagnation ou une hausse des prix pour les consommateurs industriels. De même, l'étude de NUS Consulting publiée au printemps 2006 montre que tous les pays européens ont connu une hausse importante des prix de l'électricité entre avril 2005 et avril 2006. Seule l'Allemagne ne connaît pas une hausse à deux chiffres (7,5 %), les autres pays se situant entre une hausse de 14 % (pour la Belgique) et 48 % (sur le marché dérégulé français, les prix du marché régulé stagnant). Ainsi, les conséquences de l'approfondissement de la libéralisation des marchés électriques semblent correspondre à une hausse des prix, plutôt qu'à la baisse escomptée et vantée.

Dans un contexte de crise suite à la panne électrique géante du 4 novembre 2006 qui a touché dix millions de personnes dans six pays de l'Union¹¹, la Commission a publié, le 10 janvier 2007, une communication intitulée *Une politique de l'énergie pour l'Europe*¹². Celle-ci propose le renforcement de la séparation des activités (par exemple la propriété des réseaux et la production d'électricité), la mise en place de normes pour la

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

11. Cf. le rapport de l'UCTE (Union pour la coordination du transport d'électricité) sur cette panne sur le site Internet www.ucte.org, qui serait due, selon l'ERGEG (groupement des régulateurs européens de l'électricité et du gaz, www.ergge.org), à un manque de coordination entre les gestionnaires de réseaux.

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

sécurité des réseaux, une meilleure coordination des gestionnaires de réseaux de transport d'électricité, une augmentation des investissements pour moderniser les réseaux, la promotion des économies d'énergie et des énergies renouvelables, en particulier dans l'objectif de lutte contre le changement climatique.

Changement de statut des entreprises EDF et GDF : un tournant dans l'évolution du secteur électrique et gazier français¹³

Dès son apparition à la fin du XIX^e siècle, l'électricité se développe en France en tant que source d'énergie privée, locale et concurrentielle. En 1906, une loi instaure la concession de la distribution publique : un monopole est accordé à un entrepreneur privé qui est chargé, en respectant certaines conditions, de distribuer l'électricité¹⁴. À partir des années 1920, se développe un système de gestion intégrée de la ressource : production, transport, distribution sont assurés par la même entreprise. L'électricité est considérée comme un bien essentiel, auquel tout le monde a droit. Cependant, les compagnies privées d'électricité sont accusées de ne se concentrer que sur les segments rentables du service : elles ne desservent pas les zones peu densément peuplées, sous-investissent par rapport aux besoins du secteur tout en pratiquant des prix élevés. Face à un marché oligopolistique¹⁵, l'État commence à réguler le secteur autour des années 1930, notamment en termes d'investissement et en posant les prémices du principe de péréquation, qui permet une

13. Sur le secteur énergétique français en son ensemble, cf. les travaux de l'AITEC (<http://aitec.reseau-ipam.org>). Voir aussi le site de REG (Résistances électriques et gazières), hébergé par l'AITEC : www.reseau-ipam.org/aitec/reg

14. Avec la création d'EDF en 1946, la concession reviendra obligatoirement à EDF, sauf pour les cas marginaux de régies municipales ou intercommunales.

15. Malgré la présence de nombreuses petites entreprises, quelques grands groupes se partagent l'essentiel du marché.

égalité des tarifs sur l'ensemble du territoire par compensation entre les activités rentables et celles qui ne le sont pas.

Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, une vague de nationalisations intervient dans de nombreux secteurs. Celles de l'électricité et du gaz consacrent la création d'Électricité de France et de Gaz de France, entreprises publiques nationales, par la loi du 8 avril 1946. EDF fournit un service public avec, en particulier, obligation de fourniture du service, d'égalité de traitement des usagers et de péréquation tarifaire sur l'ensemble du territoire. La définition des missions, l'organisation et la régulation du secteur de l'électricité, comme dans de nombreux pays, relèvent des autorités publiques. Ce modèle a eu cours une quarantaine d'années.

À partir des années 1980, et c'est un constat applicable à la plupart des pays européens, une série de facteurs contribue à rompre avec le modèle précédent : les entreprises, privées ou publiques, cherchent à internationaliser leurs activités, la concurrence est introduite et remet en cause les monopoles nationaux, le cadre de définition du secteur devient européen. En France, EDF commence alors à devenir un « groupe », agissant sur la scène internationale comme le ferait une entreprise privée. Si les dispositions européennes ne préfigurent en rien, théoriquement, le statut public ou privé des entreprises nationales, la recherche d'une concurrence toujours plus vive incite indirectement à une remise en cause des régimes de propriété. La transposition de la directive européenne sur l'électricité de 1996 ne s'est pas réalisée sans heurts, en particulier en France : les principales forces sociales ont été fortement mobilisées contre la libéralisation du secteur électrique. Du retard a été accumulé et ce n'est que par la recherche d'un compromis et différentes actions politico-stratégiques qu'un conflit social majeur a pu être évité. Finalement, avec deux ans de retard, la loi française du 10 février 2000¹⁶ sur la modernisation et le développement du

16. Disponible à l'adresse : www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/RIEAY.htm

service public de l'électricité est votée¹⁷. Elle reconnaît l'existence d'un « droit de tous à l'électricité, produit de première nécessité », concourant « à la cohésion sociale, [...] à la lutte contre les exclusions ». Dans le même temps, elle met en œuvre l'ouverture à la concurrence du marché. Indirectement et progressivement, l'ouverture du capital de l'entreprise publique s'est imposée, malgré les nombreux et houleux débats, ainsi que les importantes mobilisations, notamment des personnels des entreprises EDF et GDF.

Après les directives européennes de 2003, le changement dans l'organisation nationale des secteurs électrique et gazier s'approfondit avec la poursuite des ouvertures des marchés à la concurrence. Dans le même temps, un débat national prend forme autour du changement de statut des entreprises publiques EDF et GDF. Une intense bataille – syndicale, associative, citoyenne – est menée contre le changement de statut de ces entreprises publiques en sociétés privées, arguant qu'il s'agit là d'intérêt général ne pouvant être laissé aux mains d'entreprises privées motivées par la seule réalisation de profits. Malgré tout, EDF et GDF perdent leur statut d'EPIC (établissement public à caractère industriel et commercial) pour devenir fin 2004 des sociétés anonymes. Confortant les craintes des forces sociales contre ce processus, l'ouverture de capital des deux sociétés intervient ensuite et leur introduction en bourse se fait en 2005. Conformément à la loi du 9 août 2004¹⁸, la participation de

17. Comme le précise François Morin dans sa communication « Les enjeux de régulation face à la libéralisation des marchés et à leur globalisation » lors du colloque international organisé par le LED (Laboratoire d'économie dionysien) en septembre 2005, une certaine incertitude réglementaire a lieu en France entre la parution en 1992 du projet de directive de la Commission européenne et la transposition en droit français, en 2000, de la directive électricité de 1996 et, en 2003, de la directive gaz de 1998. Pendant ces périodes d'incertitudes, les firmes électriques et gazières ne savaient comment se comporter sur le plan stratégique, n'étant pas fixées sur la réglementation qui verrait le jour, notamment en matière de régulation et de régime de propriété.

18. Disponible à l'adresse : www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=ECOX0300221L

l'État ne peut pas descendre – pour l'instant – en deçà des 70 % du capital. En 2005-2006, GDF était détenue à 80 % par l'État (les 20 % restants se divisant entre les actionnaires institutionnels, les individuels et les salariés). EDF, quant à elle, est détenue à 87 % par l'État. En février 2006, sous la menace d'une OPA (Offre publique d'achat) de l'électricien italien Enel sur l'entreprise privée française Suez, le gouvernement français présente un projet de fusion de GDF avec Suez. Celui-ci impliquerait la privatisation de l'entreprise, ce qui déclenche un débat majeur en France, tant du point de vue des partis politiques que des syndicats et des citoyens. En novembre 2006, la Commission européenne donne son accord pour la fusion moyennant certaines contreparties. Au même moment, après avoir été saisi par de nombreux députés et sénateurs, le Conseil constitutionnel a considéré que la privatisation de GDF était conforme à la Constitution et n'a pas retenu la proposition d'un maintien des tarifs réglementés après l'ouverture totale du marché au 1^{er} juillet 2007. Après des débats très vifs, y compris à l'intérieur des partis politiques où les désaccords existaient, la loi du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie¹⁹ est adoptée. Entre autres, elle abaisse le minimum de participation de l'État au capital de GDF de 70 % à 33 %. Les dispositions de cette loi, en particulier celles aboutissant à la privatisation de GDF, ont été rendues applicables à partir du 1^{er} juillet 2007, au moment de l'ouverture du marché pour les consommateurs individuels.

Europe : des stratégies industrielles et des degrés de libéralisation divers

Nota Bene : Les chiffres cités ci-après relatifs aux prix de l'énergie, à la dépendance énergétique, à la concurrence et l'ouverture des marchés dans les différents pays de l'Union sont issus d'Eurostat, l'office statistique des Communautés européennes (<http://epp.eurostat.cec.eu.int>).

19. Disponible à l'adresse : www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=ECOX0600090L

Rappelons toutefois que les comparaisons des prix de l'électricité d'un pays à l'autre sont toujours délicates compte tenu de l'existence de diverses taxes selon les pays.

Suède

Très tôt, la Suède s'est montrée préoccupée par les questions énergétiques, notamment par celle de la diminution de sa dépendance vis-à-vis du pétrole. Le discours officiel fixe l'objectif d'être libéré des énergies fossiles d'ici à 2020 (aujourd'hui l'utilisation du pétrole représenterait environ 30 % de l'alimentation en électricité). Le pays développe dans ce sens d'autres formes de production d'énergie, notamment l'énergie hydroélectrique, l'énergie nucléaire, les énergies renouvelables.

C'est le ministère de l'Entreprise, de l'Énergie et des Communications qui est en charge des questions d'électricité. Le ministère de l'Environnement a toutefois compétence en matière de politique énergétique dans sa relation au changement climatique. Deux organes principaux sont responsables de la mise en application de la politique énergétique : *Swedish Energy Agency* et *Affärsverket svenska kraftnät*.

Alors que, sur le plan juridique, le marché électrique suédois est totalement ouvert depuis plusieurs années, le nombre d'entreprises se partageant le marché reste faible. En effet, trois entreprises principales assurent environ 90 % de la production d'électricité : E. ON (allemande), Fortum (finlandaise) et Vattenfall (suédoise).

Si la Suède présente des prix relativement bas en matière d'électricité, en particulier pour le consommateur industriel, ils ont tout de même connu une hausse significative ces dernières années pour les consommateurs individuels. À Stockholm par exemple, la majorité des parts de la compagnie municipale d'électricité a été vendue à l'entreprise finlandaise Fortum en 2001. Les hausses du prix de l'électricité entre 2001 et 2006 y ont atteint +43 %.

En ce qui concerne le marché du gaz, presque totalement ouvert dès 2005, les prix sont plutôt élevés comparés à d'autres pays européens.

Afin d'agir en faveur de la maîtrise de l'énergie, certains pays ont adopté des mesures législatives pour inciter à une consommation plus mesurée. C'est le cas de la Suède, avec l'obligation donnée aux communes de penser et de mettre en œuvre un « Plan de l'énergie ». Celui-ci doit, dans un premier temps, faire un état des lieux de la fourniture, la distribution et l'utilisation de l'électricité avec tous les besoins qu'elle couvre (transports, chauffage, électricité à usage industriel, etc.). L'impact sur l'environnement doit aussi être évalué. Le diagnostic permet de pointer les aspects positifs et les dysfonctionnements de l'usage de l'électricité au sein de la commune.

Par la suite, un processus de planification prévoit d'associer des acteurs divers : services municipaux, citoyens, entreprises municipales, banques, commerces, etc. Le plan est ensuite présenté aux acteurs les plus directement impliqués dans les questions de maîtrise de la demande énergétique : groupes environnementaux, acteurs municipaux de l'approvisionnement énergétique, etc. L'élaboration du plan final se fait après prise en compte des opinions exprimées par les divers acteurs consultés et celui-ci est ensuite présenté au grand public, aux industries, aux organismes intéressés.

Ce processus de type « participatif » permet au plan d'être avalisé par tous, malgré l'apparition inhérente de conflits, notamment entre les aspects de planification et de gestion et les intérêts privés des compagnies agissant sur le secteur.

D'après une fiche réalisée par Énergie-Cités à partir de l'expérience de la Ville d'Umeå.

Allemagne

L'Allemagne est un pays importateur net d'énergie (la quasi-totalité de son pétrole, 80 % de son gaz naturel)²⁰. En revanche, le pays développe des énergies renouvelables et l'objectif officiel annoncé est de couvrir la moitié des besoins énergétiques d'ici à 2050 grâce à ces énergies alternatives. Parmi celles-ci, l'énergie éolienne tient une place de premier ordre, dépassant même en 2003, pour la première fois, la production issue de l'énergie hydraulique.

Historiquement, les secteurs de l'électricité et du gaz en Allemagne sont passés d'une structure décentralisée et fragmentée en plusieurs milliers d'entreprises électriques à une structure plus concentrée autour de quelques grands groupes et d'entreprises communales de distribution²¹.

Sur le plan juridique, le marché allemand de l'électricité est totalement ouvert depuis 1998. Dès 1991, la Commission de la déréglementation avait publié un rapport sur l'ouverture des marchés et l'état de la concurrence, et émis des recommandations pour la réforme du secteur. La transposition des directives européennes de 1996 et 1998 est donc venue renforcer un mouvement déjà amorcé sur les secteurs de l'électricité et du gaz allemands. Ceux-ci ont connu une forte concentration, après une série de fusions-acquisitions²². Sur une dizaine d'entreprises de production et de transport de l'électricité en Allemagne, quatre grands groupes²³ contrôlent aujourd'hui les quatre cinquièmes

20. Beaucoup d'éléments sur les secteurs électrique et gazier allemands sont issus du *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation de l'électricité et du gaz en Allemagne*, 2004, disponible à l'adresse : www.oecd.org/dataoecd/59/20/34756791.pdf

21. Dans les années 1920, des entreprises mixtes public-privé sont nées de la fusion de gros producteurs privés avec des petites sociétés de service public, sauf dans les grandes villes, où le mode de services publics municipaux à intégration verticale a été maintenu.

22. Le rapport de l'OCDE de 2004 précité indique que la restructuration des secteurs de l'électricité et du gaz s'est soldée par la suppression de 40 000 emplois.

23. E. ON (résultant de VEBA-VIAG), RWE (résultant de RWE-VEW), la

de la production. En ce qui concerne spécifiquement la distribution de l'électricité, il existait en 2003 environ un millier d'entreprises, un chiffre très important au sein des pays de l'Union. Quant au gaz, Ruhrgas, E. ON et RWE sont les groupes les plus importants du secteur. Ils acquièrent de plus en plus de participations dans les sociétés régionales et municipales de gaz.

Notons qu'en Allemagne, les collectivités locales ont joué, et jouent encore, un rôle très important en matière de fourniture de services. Comme nous l'avons vu pour le cas de l'eau, les *Stadtwerke* assurent de multiples services municipaux (gaz, électricité, eau, assainissement). Sur le millier de sociétés municipales de service public que compte le pays, 600 fournissent de l'électricité, 500 du gaz. En juin 2005, une nouvelle loi sur l'énergie a été adoptée. Elle prévoit la mise en place d'une régulation des secteurs électrique et gazier libéralisés alors depuis sept ans.

L'Allemagne, comparée aux autres pays européens, présente des niveaux de prix relativement élevés à la fois pour l'électricité et le gaz. De plus, les prix ont beaucoup augmenté ces dernières années : en 2006, un ménage de trois personnes paie chaque mois 56,76 euros pour sa consommation d'électricité contre 41,76 euros en 2001²⁴.

Les décharges d'ordures ménagères peuvent être utilisées pour produire du gaz susceptible d'être brûlé dans des centrales si la teneur en méthane est supérieure à 30 %. Des procédés de récupération du gaz de décharge ont été étudiés dans la ville allemande d'Essen. La décharge d'Emscherbruch, une des plus grandes d'Allemagne, permet de produire de la chaleur et de l'électricité et d'approvisionner environ 4 000 foyers en électricité. Or, depuis 2005, une loi interdit le dépôt d'ordures ménagères afin de favoriser la valorisation ou le recyclage, conduisant à la

propriété suédoise Vattenfall (Bewag, HEW, VEAG) et EnBW (dans laquelle EDF a une participation importante).

24. Voir l'article de Claire Stam sur le site Internet de Novethic : www.novethic.fr/novethic/site/article/index.jsp?id=102382

fermeture de centaines de décharges. La proportion de méthane dans les décharges a ainsi diminué de façon considérable, ce qui ne permet plus de faire fonctionner les moteurs des centrales. L'Institut de la chaleur et du gaz de la ville d'Essen s'est alors penché sur le problème et a trouvé un procédé permettant d'utiliser des gaz de décharge dont la proportion en méthane est inférieure à 15 %. Grâce à cette nouvelle installation, les décharges restantes pourront continuer à produire de l'électricité et pourraient permettre d'alimenter, à l'échelle nationale, environ 200 000 foyers en électricité. Les conséquences environnementales de ce nouveau procédé ne sont pas négligeables car le méthane est un important gaz à effet de serre.

D'après les BE (bulletins-electroniques.com), veille technologique internationale, service de l'ADIT (Agence pour la diffusion de l'information technologique).

Royaume-Uni

La politique à l'œuvre au Royaume-Uni dès les années 1980 dans l'ensemble des services publics, orientée vers des privatisations plutôt que vers la recherche d'une concurrence maximale, se manifeste aussi dans le secteur de l'énergie. Le Royaume-Uni est d'ailleurs un pionnier mondial en la matière. En 1989, la réforme libérale de l'électricité est amorcée et de grands changements structurels prennent forme début 1990 : on passe d'un monopole public intégré (un duopole en Écosse) à l'éclatement et à la privatisation du secteur. En ce qui concerne le marché du gaz, le degré d'ouverture et le niveau de concurrence sont aujourd'hui très élevés par rapport aux autres pays européens.

La politique énergétique relève du département des Affaires commerciales et de l'Industrie. Un régulateur indépendant, the Office of Gas and Electricity Markets (OFGEM), a été créé par le *Utilities Act* de 2000²⁵ consacré aux secteurs du gaz et de

25. Téléchargeable à l'adresse : www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/20000027.htm

l'électricité, une décennie donc après l'ouverture des marchés et les privatisations dans le secteur de l'électricité.

En termes de production, trois opérateurs principaux se partagent le marché de l'électricité au début des années 2000. L'ensemble des distributeurs ont été privatisés et l'activité de fourniture est ouverte à la concurrence, les industriels et les ménages pouvant donc choisir le producteur de leur choix pour l'achat d'électricité. Des phénomènes de reconcentration sont apparus avec plusieurs OPA et une intégration horizontale avec des opérateurs fournissant d'autres services, notamment ceux du secteur de l'eau.

En ce qui concerne le gaz, le Royaume-Uni tend vers l'autosuffisance, la production nationale couvrant 93 % du volume de gaz disponible en 2003²⁶. Cependant, et pour la première fois depuis une dizaine d'années, le Royaume-Uni est devenu en 2004 importateur net d'énergie, faisant passer en positif son taux de dépendance énergétique à 5,2 %.

Le Royaume-Uni présente des niveaux de prix relativement bas à la fois pour l'électricité et pour le gaz. Toutefois, cette observation est plus vraie pour les consommateurs industriels que les consommateurs domestiques²⁷.

En 1998, EDF a opéré l'acquisition de la société britannique London Electricity, devenue EDF Energy. Cette dernière a pris une ampleur considérable sur le marché anglais : le nombre des clients desservis est passé de 2 à 5 millions et sa capacité de production a considérablement augmenté. Le chiffre d'affaires de la compagnie a atteint plus de 5 milliards d'euros, soit une augmentation de 29 % entre 2002 et 2003. EDF Energy contribue à

26. Selon Eurostat, seul le Danemark couvre en 2003 l'ensemble de ses besoins en gaz grâce à la production nationale.

27. Dans un article paru dans *Enerpresse*, citant le *Guardian* (www.enerpresse.com), il est mentionné que, pour un foyer britannique, le budget « énergie » s'élève à 1 000 livres sterling – soit près de 1 500 euros – par an. Par ailleurs, le système de prépaiement des compteurs nuit particulièrement à la population précaire.

hauteur de 296 millions d'euros aux résultats d'EDF de 2003. EDF Energy a choisi une stratégie d'intégration verticale, étant présente à la fois sur les activités dérégulées de production et de commercialisation et sur les activités régulées de transport par les réseaux publics de distribution.

Derrière les chiffres faramineux des bénéfices économiques engendrés par EDF au Royaume-Uni, la question de la cohérence entre les activités correspondant à des missions de service public en France et la « voracité » de l'entreprise à l'étranger se pose clairement.

D'après EDF.

Italie²⁸

Par le décret 79/99 (et 164/2000 pour le gaz), l'Italie a transposé la directive européenne de 1996 sur l'électricité : ouverture des marchés, limitation des pouvoirs de l'opérateur historique Enel²⁹, séparation juridique des activités de vente et de distribution induisant des créations de filiales, etc. Dans le même temps, l'Italie a connu un processus de décentralisation qui a conféré aux régions et aux entités locales des responsabilités en matière d'organisation des services du secteur de l'énergie sur le territoire et de sources d'énergie renouvelable. Dès 1995, une entité de régulation avait été mise en place, l'Autorité pour l'énergie électrique et le gaz (AEEG), dont l'indépendance vis-à-vis du ministère varie au cours des années. Le secteur énergétique est une question clé pour l'Italie car c'est un importateur net d'énergie important en Europe. L'Italie se situe parmi les pays aux prix de

28. Pour l'Italie et la Hongrie, notons que la Commission européenne a impulsé la création d'un marché de l'électricité dans la région de l'Europe du Sud-Est (mémoire d'Athènes de 2002). De nombreuses informations relatives aux marchés de l'énergie des pays y participant sont disponibles sur le site de *South East Europe Energy* :

www.seenergy.org/index.php?athens_process

29. Enel dominait toujours l'ensemble des filières du marché national en 2004 malgré l'introduction de la concurrence.

l'électricité les plus élevés en 2005, à la fois pour les consommateurs domestiques et industriels. Des débats nationaux très vifs ont eu lieu sur la répartition des pouvoirs en matière énergétique, entre autorités centrales et locales, sur la libéralisation, la protection des « leaders » nationaux, etc. Ceci a donné lieu à des incertitudes freinant les investissements dans le secteur. Les crises électriques et le black-out (coupure électrique générale) de l'été 2003 viennent confirmer la fragilité du système électrique italien.

Compte tenu de sa dépendance énergétique élevée, le Plan énergétique national italien a prévu, dès la fin des années 1980, d'encourager la diversification des sources d'énergie. Cela passe par un développement de la ressource en gaz naturel, qui représente au début des années 2000 près du tiers des énergies consommées en Italie (un quart en 1990 et un cinquième en 1980). Toutefois, le pétrole représente encore une part non négligeable de la production énergétique.

Actuellement, l'Italie couvre environ un cinquième de ses besoins en gaz grâce à sa production intérieure et doit donc recourir aux importations pour le reste de sa consommation. Le degré d'ouverture du marché du gaz et de concurrence est assez élevé, par rapport à d'autres pays européens.

Un an après la catastrophe de Tchernobyl, l'Italie a rejeté, avec 80 % des voix, la production nucléaire sur son sol par un référendum qui s'est tenu en novembre 1987. Un moratoire temporaire a été mis en place et les quatre réacteurs que comptait le pays ont été fermés. D'importants débats ont eu lieu à propos de la reconduction du moratoire. Pendant de nombreuses années, à la suite du référendum, la question subsidiaire du stockage des produits radioactifs n'a pas été abordée.

L'Italie fait partie des sept États membres « non nucléarisés » (avec l'Autriche, le Danemark, la Grèce, l'Irlande, le Luxembourg et le Portugal), auxquels on peut ajouter les Pays-Bas dont la part de l'énergie atomique dans la production électrique nationale est marginale. Toutefois, la nécessité d'importer de

l'énergie conduit paradoxalement l'Italie à développer des partenariats de type nucléaire avec ses voisins limitrophes.

D'après le *Magazine de la recherche européenne* de février 2006 et le réseau Sortir du nucléaire.

Hongrie³⁰

Parallèlement à la transition d'une économie planifiée à une économie de marché qui a eu lieu dans le pays, le secteur hongrois de l'électricité a connu de profonds changements. Il a été restructuré et partiellement privatisé. L'exploitation du système électrique a été mise au niveau des normes techniques de l'Europe occidentale. MVM Rt est la compagnie d'électricité d'État, propriétaire du réseau de transport et de la centrale nucléaire de Paks.

La part du gaz naturel dans la consommation d'énergie en Hongrie est importante, comparée aux autres sources d'énergie. Le pays couvre environ un cinquième de ses besoins en gaz grâce à sa production nationale et la plus grande partie de ses importations provient de Russie.

La plupart des pays ayant rejoint l'Union européenne en 2004 présentent des niveaux de prix pour l'électricité et le gaz inférieurs à la moyenne, mais ce n'est pas le cas de la Hongrie pour les prix de l'électricité des consommateurs industriels.

Le département de l'énergie du ministère de l'Économie et des Transports définit la politique énergétique, hormis les questions budgétaires et de taxes qui dépendent du ministère des Finances. L'Office hongrois de l'énergie (MEH) et les autorités en charge de la concurrence sont responsables de la régulation du secteur.

Afin de se conformer aux exigences communautaires, la Hongrie a adopté en 2002 une loi sur l'électricité visant à rapprocher la législation hongroise des objectifs de compétitivité et

30. Un rapport complet sur la réforme de la réglementation du secteur de l'électricité en Hongrie a été réalisé par l'OCDE en 2000. Il est téléchargeable à l'adresse : www.oecd.org/dataoecd/19/38/2716070.pdf

de marché intérieur³¹ et, en 2003, une loi sur l'offre de gaz naturel³². La loi sur l'électricité a d'ailleurs induit une ouverture importante du marché à la concurrence au moment de l'adhésion du pays à l'Union européenne, en janvier 2004.

Notons que la production d'électricité en Hongrie provient majoritairement du nucléaire, du gaz et du charbon. En 2003 en Hongrie, aucune source de production énergétique n'utilisait la géothermie ou l'énergie d'origine solaire. Étant très dépendant énergiquement (environ deux tiers de la consommation d'énergie hongroise sont assurés grâce aux importations), le pays vise à privilégier les modes d'énergie renouvelable et l'économie d'énergie. La part des énergies renouvelables devrait augmenter de 3 à 6 % d'ici 2010, selon les objectifs fixés par le Plan gouvernemental de l'énergie.

D'après International Energy Agency – IEA Energy Statistics et International network for sustainable energy (INFORSE).

En résumé

Les pays européens présentent des données géophysiques différentes et, de ce fait, n'affrontent pas les mêmes enjeux et problématiques de gestion de l'énergie. Leurs ressources énergétiques sont variables. Chaque pays présente des spécificités quant à son secteur énergétique, par exemple en matière d'échelons territoriaux impliqués dans l'organisation du secteur, de mise en place de la concurrence, de dispersion des opérateurs, de régulation, de niveaux des prix, etc. Cette disparité conduit à des situations très diverses, en particulier en termes économiques et stratégiques. La politique communautaire électrique et gazière peut toutefois s'appuyer sur un certain nombre de

31. Téléchargeable à l'adresse :

www.seenergy.org/index.php?/countries&stat=13&type=3&col=2121

32. Téléchargeable à l'adresse :

www.seenergy.org/index.php?/countries&stat=13&type=3&col=2122

points communs entre les pays. Tout d'abord, la préoccupation environnementale et la nécessité de contribuer au développement des énergies renouvelables sont partagées par tous les pays, bien qu'à des degrés divers. La dépendance vis-à-vis des énergies fossiles, et par voie de conséquence des pays qui en sont producteurs, est aussi une thématique majeure aux plans nationaux. Enfin, induites par les politiques communautaires elles-mêmes, les situations des pays en termes de libéralisation des marchés tendent aujourd'hui à s'uniformiser, malgré des points de départ très différents.

Bien que la première forme d'organisation communautaire (la CECA en 1951) puis les traités de Rome aient fait référence aux ressources énergétiques, nous sommes encore loin d'une véritable politique énergétique européenne. Les points d'intérêt commun n'ont pas contrebalancé les divergences et les enjeux stratégiques propres aux uns et aux autres. Toutefois, les programmes communautaires en matière énergétique se succèdent et contribuent à l'émergence d'une politique européenne. En ce qui concerne spécifiquement les services de l'électricité et du gaz, la politique européenne a visé une libéralisation progressive des marchés. Une concurrence totale, là où elle peut être mise en place, est visée mais l'objectif n'est pas pour autant un désengagement total de l'État : les compensations financières des États membres sont permises sous des conditions très précises, en particulier pour assurer les investissements nécessaires très importants dans ce secteur. Les États membres peuvent aussi définir des obligations de service public, qui convergent vers un « service universel communautaire » de l'électricité défini dans la dernière directive de 2003. Enfin, au début des années 2000, les aspects liés à l'environnement et à la dépendance énergétique de l'Union ont pris une place prépondérante dans les politiques européennes de l'électricité et du gaz. Ainsi, les enjeux à la fois environnementaux, stratégiques et politiques sont entrés dans un débat initialement d'ordre économique donnant lieu, outre

des marchés totalement libéralisés, à la formulation d'objectifs en termes d'économies d'énergie et d'énergies renouvelables.

De la même façon que pour l'eau, l'Europe se trouve donc confrontée à une alternative : le choix du tout économique, soit une fois la libéralisation édictée dans les textes, traquer le moindre obstacle à sa réalisation dans les faits ou bien un choix qui réponde à la fois aux enjeux de dépendance énergétique et environnementaux, en fixant des objectifs ambitieux en matière d'énergies renouvelables, mais aussi, pourquoi pas, en aidant à la valorisation des ressources énergétiques locales.

4. Le logement : un service social confronté à des logiques économiques

Par rapport aux autres services publics, et en particulier aux services de réseaux étudiés dans cet ouvrage, le secteur du logement présente certaines spécificités.

D'abord, il fait à la fois référence à l'infrastructure logement et au service lui-même, c'est à dire à l'usage de l'infrastructure de façon à satisfaire le besoin naturel et social de se loger. Par ailleurs, le logement n'est pas un bien collectif, son usage étant éminemment individuel et exclusif. L'infrastructure logement peut être la propriété de celui qui en a l'usage (propriétaire occupant) ou être louée par un propriétaire à un tiers. Le marché du logement se partage en deux « sous-secteurs » : le secteur privé par lequel la location ou l'achat s'effectuent aux conditions du marché ; le secteur dit « social » pour lequel une action publique est mise en œuvre, d'une manière variable selon les pays, en matière de parc locatif ou d'accession à la propriété. Enfin, autre caractéristique propre au secteur, l'offre de logement est nécessairement ancrée localement : elle ne peut être « transportée ».

Dans la mesure où nous nous intéressons au logement en tant que service social d'intérêt général, nous nous concentrerons, au

plan communautaire et dans les exemples nationaux exposés, sur les différentes formes de l'action publique en matière de logement.

Au-delà de ces spécificités, le logement reste incontestablement un droit préalable à la mise en œuvre d'autres droits fondamentaux. En effet, comment accéder à l'éducation, à la santé, à l'énergie, à l'eau... si on ne dispose pas d'un logement adéquat et décent ? Le logement est donc un bien de première nécessité qui représente, par rapport aux autres services publics, le poste le plus important du budget des ménages.

Compte tenu de ce caractère primordial, le logement a progressivement été considéré comme un droit à part entière, en tout cas d'un point de vue déclaratif. Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, le droit au logement est communément reconnu comme un droit social. Puis la Déclaration universelle des droits de l'homme¹ de 1948 fait référence, dans son article 25.1, au droit au logement : « toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ». En outre, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels² adopté en 1966 par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme évoque aussi un droit au logement suffisant. En 1996, la Conférence Habitat II³ prévoit un engagement et un plan d'action au niveau mondial,

1. Téléchargeable à l'adresse : www.un.org/french/aboutun/dudh.htm

2. Téléchargeable à l'adresse : www.unhchr.ch/french/html/menu3/b/a_ceschr_fr.htm et accompagné d'observations générales sur son application.

3. Conférence des Nations unies sur les « établissements humains », dite Sommet des Villes, qui s'est tenue à Istanbul vingt ans après la première Conférence Habitat de 1976 et dans le contexte de l'après-Rio (Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement durable en 1992). Site Internet : www.un.org/Conferences/habitat

pointant les « obligations aux gouvernements d'aider la population à obtenir un logement et protéger et améliorer les quartiers ».

Ainsi, dans les pays européens, les autorités ont mis en place différents types d'intervention publique en vue de corriger certains dysfonctionnements du marché du logement. En effet, outre une action sur le niveau des loyers, les politiques publiques du logement peuvent, par exemple, viser à promouvoir certains modes d'occupation des logements (accession à la propriété ou location) ou encore favoriser la lutte contre les logements vacants (réquisition, mise en place de taxes, etc.). Quoi qu'il en soit, la politique des États membres de l'Union européenne en matière de logement est de toute importance, notamment parce qu'un sixième des ménages européens environ bénéficient de logements de type social, qu'ils en soient locataires ou propriétaires⁴.

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

Le logement en tant que tel n'est pas une compétence de l'Union européenne. Celle-ci n'a donc aucun pouvoir législatif en ce qui concerne le domaine des politiques du logement social des États membres. Le principe de subsidiarité s'appliquant, ces politiques sont de la responsabilité des autorités nationales ou infra-nationales. Alors pourquoi inclure le logement dans un ouvrage traitant des politiques communautaires en matière de

4. Les données chiffrées et de nombreuses informations relatives au secteur du logement proviennent de rapports et de publications de l'Observatoire européen du logement social, animé par le CECODHAS (Comité européen de coordination de l'habitat social : www.cecodhas.org). Le site de la FEANTSA (Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri, www.feantsa.org) est aussi une mine d'informations, notamment en matière d'approche communautaire de la question du logement.

services publics? Tout simplement parce que les initiatives législatives de l'Union européenne dans d'autres domaines, par exemple en matière d'énergie, de transports, de politique sociale, de concurrence, de marché intérieur ou d'aides d'État, peuvent avoir un impact, direct ou non, sur les conditions de logement dans les États membres.

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

Pour la plupart de ces derniers, le rôle des gouvernements augmente significativement en matière de logement autour des années 1950. Il s'agit au départ d'une approche quantitative: jusque dans les années 1960 à 1975 selon les pays, face aux difficultés socioéconomiques et politiques d'après-guerre, il est nécessaire de reconstruire avec l'aide des pouvoirs publics. C'est la période du logement social de masse qui vise à pallier la crise du logement que connaissent de nombreux pays. Puis, dans les années 1970, se substitue une approche en termes de qualité du logement. Par la suite, le contexte économique change, ainsi que le rôle de l'État en ce qui concerne la fourniture de logement. Dans la plupart des pays, ces évolutions aboutissent dans les années 1980 à une réduction des dépenses publiques en matière de logement et à une ouverture du secteur à la concurrence. Cette tendance se confirme dans les années 1990 et 2000: les investissements publics sont réduits et les aides accordées par les États sont spécifiquement dirigées vers les personnes en situations socioéconomiques les plus difficiles. Pourtant, de façon

générale et dans tous les pays, le poids des loyers représente une part toujours plus importante du revenu des ménages. En outre, il est de plus en plus difficile de trouver un logement décent à un prix abordable. Les situations d'extrême précarité – personnes sans domicile, exclusion, ségrégation – sont venues intégrer le débat autour du droit au logement. Et pourtant, le logement social connaît actuellement une décroissance importante des budgets qui lui sont alloués ainsi qu'une financiarisation pouvant éventuellement, dans certains pays, conduire à un processus de privatisation.

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

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

autorités locales ou régionales pour le mettre en œuvre. La nécessité de l'intervention publique dans le secteur a été reconnue, en même temps que s'est réalisée, dans la plupart des États membres, une décentralisation des politiques du logement vers les entités locales ou régionales. Le partage des compétences entre les différents échelons diffère selon les pays, leur culture et leurs pratiques⁵. Un système mixte apparaît donc dans le domaine du logement social : les acteurs publics (État central ou fédéral et collectivités locales) côtoient des opérateurs privés et des acteurs associatifs, à qui ont été déléguées des missions de service public.

Au plan européen, certains textes ou initiatives revêtent une importance particulière en matière de reconnaissance ou d'approfondissement du droit au logement. Dans un arrêt de 1986⁶, la Cour européenne des droits de l'homme mentionne que « les sociétés modernes considèrent le logement comme un besoin primordial dont on ne saurait entièrement abandonner la satisfaction aux forces du marché ». En 1996, la révision de la Charte sociale européenne⁷ élaborée au sein du Conseil de l'Europe en 1961 fait état du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale et, en particulier, affirme le droit de toute personne au logement, avec notamment des mesures visant l'accessibilité des logements pour les personnes à faibles ressources ou la lutte contre le sans-abrisme. Sur le plan com-

munautaire, dès le milieu des années 1980, plusieurs résolutions du Parlement européen ont procédé à un état des lieux sur l'exclusion, rappelé le Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels stipulant notamment le droit à un logement adéquat et suffisant, ou souligné l'importance d'une inscription législative du droit à habiter. En 1999, le Comité des régions, dans son « avis sur la question des sans-abri et du logement », incite les autres institutions européennes à envisager le principe du droit au logement à l'échelle de l'Union européenne, considérant qu'il est la condition *sine qua non* d'une intégration sociale et professionnelle. Le traité CE actuellement en vigueur, dans son article 136, se réfère aux droits sociaux fondamentaux de la Charte sociale européenne de 1961. Cette dernière ayant été révisée en 1996, le traité ouvre indirectement des possibilités en termes de reconnaissance du droit au logement. Enfin, la Charte des droits fondamentaux établie en 2000⁸ reconnaît le droit à une aide au logement au titre de la lutte contre l'exclusion.

Plus récemment, le Parlement européen a voté en juillet 2005 l'éligibilité de la rénovation des logements à vocation sociale aux fonds structurels de l'Union⁹ et a lancé un débat sur l'application d'un taux de TVA différencié pour ce type de dépenses. Il a invité les États membres à mieux prendre en compte les problématiques urbaines, à renforcer les priorités en

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

6. Arrêt James et autres c. Royaume-Uni du 21 février 1986. Consulter l'arrêt à l'adresse Internet : <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=699941&portal=hbk&source=externalbydocnumber&table=1132746FF1FE2A468ACCB CD1763D4D8149>

7. Charte sociale européenne disponible à l'adresse : www.coe.int/t/f/droits_de_l'homme/cse

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

9. Les fonds structurels sont un instrument financier de l'Union européenne visant à promouvoir la cohésion économique, sociale et territoriale par la résorption des écarts de développement entre les différentes régions de l'Union. Plus d'informations sur le portail Europa : <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/l60014.htm>. Le règlement du 5 juillet 2006 relatif au Fonds européen de développement régional (FEDER) pour la période 2007-2013 rend éligibles les dépenses de logement pour les États ayant rejoint l'Union à partir de 2004, sous certaines conditions, voir l'article 7 à l'adresse : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0001:01:FR:HTML>

matière de développement urbain, et notamment de logement, aux niveaux régional et national. En avril 2006, l'Intergroupe « Urban-Logement » du Parlement européen a élaboré un projet de Charte européenne du logement¹⁰. Celle-ci invite l'Union européenne à agir face aux difficultés croissantes des habitants en matière de logement en créant un cadre favorable et incitatif aux politiques des États membres en la matière. Le logement y est reconnu comme un bien de première nécessité, un droit social fondamental, facteur clé d'inclusion sociale. Il est explicitement corrélé à la politique de cohésion de l'Union, qu'elle soit économique, sociale ou territoriale. Le partenariat public-privé est encouragé dans le cadre d'investissements pour la construction ou la rénovation de logements. Afin notamment d'évaluer les conséquences des politiques communautaires en matière de logement, la Charte propose la création d'un Observatoire européen du logement. Un rapport d'initiative du Parlement européen sur la politique du logement et la politique régionale a été voté en mai 2007¹¹. Il rappelle que le droit à un logement adéquat et de qualité, à un prix raisonnable, est un « important droit fondamental ». Il affirme l'importance des politiques du logement pour la cohésion de l'Union et invite celle-ci à adopter une Déclaration européenne sur le logement, à partir de la Charte de l'intergroupe évoquée plus haut. Outre une étude sur le coût et la demande de logement, le rapport demande à la Commission de se pencher sur « la répartition des compétences et des responsabilités entre les niveaux national, régional et local, [afin] d'identifier les possibles champs d'action de l'Union européenne [...] afin d'assurer une véritable valeur ajoutée des

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

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

11. Disponible à l'adresse : www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?Type=TA&Reference=P6-TA-2007-0183&language=FR

mesures communautaires par rapport aux actions nationales, régionales et locales, en tenant compte de la mission d'intérêt général des États membres en matière de logement adéquat, de bonne qualité et à prix abordable ».

Par ailleurs, les services sociaux d'intérêt général, et en particulier le logement social, ont été vivement concernés par les débats sur la directive sur les services dans le marché intérieur¹². Après un long processus, la proposition modifiée de directive adoptée en décembre 2006 exclut le logement social de son champ d'application. Ainsi, le caractère spécifique du service du logement et de ses missions est implicitement reconnu. Cependant, la conception des services sociaux reste globalement restrictive : la Commission a préféré lister les activités auxquelles la directive ne s'applique pas, notamment les « services sociaux relatifs au logement social [...] », plutôt que de retenir une formulation plus ouverte qui aurait permis d'exclure davantage de services du champ d'application de la directive.

La communication de la Commission européenne sur les services sociaux d'intérêt général du 26 avril 2006, exposée dans notre première partie, inclut notamment le service du logement social. Elle s'inscrit dans les suites du Livre blanc sur les services d'intérêt général et des débats qui ont accompagné la directive sur les services dans le marché intérieur. Elle note que les services sociaux d'intérêt général jouent un rôle particulier en termes de cohésion sociale, en faveur de l'inclusion dans la société, et garantissent l'accomplissement de droits fondamentaux. Notamment, le logement social « [qui] procure un logement aux personnes défavorisées ou aux groupes sociaux moins avantagés ». La communication rappelle que, malgré leurs spéci-

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

ficités, notamment en termes de solidarité, de proximité, d'objectif de non-lucrativité et de bénévolat, les services sociaux ne sont pas, dans le droit communautaire, une catégorie juridique distincte au sein des services d'intérêt général. Le fait que le logement social ait été exclu du champ de la directive services n'écarte pas le risque que lui soient appliquées les dispositions générales du traité CE en matière de liberté d'établissement ou de prestation de services, ce qui conduirait à la remise en cause de sa spécificité de fonctionnement¹³.

Des débats ont lieu au plan européen sur la façon de qualifier le logement : s'agit-il d'un service social d'intérêt général (SSIG), d'un service d'intérêt économique général (SIEG) compte tenu de son caractère économique, ou encore d'un service social d'intérêt économique général (SSIEG) ? Quoi qu'il en soit, des missions de service public peuvent être confiées à des entreprises de logement social ou à des associations. Les autorités publiques ne sont pas soumises à l'obligation de notifier au plan communautaire leurs aides au logement social. La compatibilité des aides accordées à des organismes de logements sociaux avec les règles de concurrence est admise lorsqu'un acte de mandatement existe et qu'il n'y a pas surcompensation de coûts liés aux obligations de service public. Le caractère d'intérêt général des missions de logement social (et donc la possible application de l'article 86-2 du traité CE, qui prévoit la primauté de l'accomplissement de telles missions sur le respect des règles de concurrence du traité) est pour l'instant communément reconnu au plan européen. Il en est de même pour la compétence des États membres – quel que soit l'échelon territorial – à définir des obligations de service public et les critères du logement social, bien que la question de la subsidiarité soit au cœur du débat¹⁴.

13. De plus amples informations sur ce débat sont disponibles dans le numéro de janvier 2007 de *Fapil Infos Spécial Europe*, le journal des associations de la Fapil (Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement) : www.fapil.net/info/fapilInfosEurope0107.pdf

14. À titre d'illustration, la DG Concurrence de la Commission européenne avait conditionné la reconnaissance de la compatibilité du système

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

Décentralisation, mixité sociale, opposabilité du droit au logement sources de débats dans le contexte français

Après la Seconde Guerre mondiale, des mesures sont prises en France en vue de favoriser la reconstruction et les réparations de logements sinistrés, et de réquisitionner des logements vacants. Les destructions ont été importantes et les logements restants sont de mauvaise qualité. Au début des années 1950, l'État central intervient massivement pour pallier ces problèmes. Les habitations à loyers modérés (HLM) prennent la suite des « habitations à bon marché » ; elles sont gérées par des organismes, privés ou publics, bénéficient d'un financement public et sont destinées à loger les personnes de condition modeste. Par ailleurs, la mesure du « 1 % logement » est créée de façon à faire

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

contribuer les employeurs au logement des salariés. Il s'agit d'une taxe payée par les entreprises privées, sous certaines conditions et dont le montant s'élevait initialement à 1 % de la masse salariale.

Face aux importants problèmes de logement et à l'augmentation du nombre de sans-logis, l'abbé Pierre lance, le 1^{er} février 1954, un appel à la solidarité sur les ondes radio qui aboutira à la création de logements d'urgence. C'est le début d'un mouvement de lutte contre le mal-logement, qui perdure encore aujourd'hui.

La loi-cadre du 7 août 1957 initie la politique en matière de zones urbaines sensibles (ZUS) et prend en compte la nécessité de créer des équipements publics parallèlement à la construction de logements. Elle prévoit aussi un plan quinquennal de construction de logements sociaux, avec un objectif de 300 000 unités par an et une priorité dirigée vers le régime de location. Des actions de « rénovation urbaine » – par exemple la réhabilitation de logements et d'immeubles et la construction de nouveaux îlots d'habitat sur des terrains libérés par les destructions de logements vétustes – ont débuté à la fin des années 1950.

Au milieu des années 1970, un tournant de la politique du logement a lieu : l'amélioration de l'habitat présente désormais des visées qualitatives. Le système de financement du logement est réformé en 1977, avec la mise en place de prêts pour l'accession à la propriété et locatifs, ainsi que d'aides personnelles, en particulier l'aide personnalisée au logement (APL). On passe ainsi d'un système d'« aide à la pierre » à un système d'« aide à la personne ».

En 1982, les lois de décentralisation confient aux municipalités la responsabilité de la planification urbaine et du logement social. La loi du 31 mai 1990 pour le logement des personnes défavorisées garantit, pour le moins théoriquement, la mise en œuvre du droit au logement en France. Cette loi, dite loi

Besson¹⁵, dispose notamment, dans son article premier, que « garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la Nation ». Les Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) sont créés afin de déterminer le public visé, d'analyser les besoins et de définir des objectifs. Ils regroupent, aux côtés des entités décisionnelles départementales, les municipalités, les agences de logement social et les associations impliquées. De plus, un Fonds de solidarité pour le logement (FSL) est créé pour aider les ménages en difficulté ; il est initialement cofinancé par l'État et le département. C'est aussi en 1990 que l'association Droit au logement (DAL) est créée afin d'aider les personnes face aux difficultés de logement qu'elles rencontrent, de lutter contre les expulsions et d'œuvrer pour la reconnaissance d'un véritable droit au logement.

En 1991, la loi d'orientation pour la Ville¹⁶ (LOV) renforce le rôle des autorités locales. Celles-ci ont pour objectif de fournir les conditions d'un logement adéquat afin de promouvoir la cohésion sociale et de lutter contre les ségrégations. En 1992, des mesures concrètes pour le financement du logement sont annoncées, notamment l'utilisation des ressources financières des livrets A et des livrets d'épargne populaire. Le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées est créé ; il rend un rapport annuel au président de la République sur divers aspects de la politique du logement.

Au niveau local, des maires se mobilisent pour le droit au logement avec la signature, en 1994, d'une charte en faveur des personnes en difficulté de logement, à faibles revenus ou sans domicile fixe. Quarante ans après son appel de 1954, l'abbé Pierre lance un « cri à tous les maires de France », afin de les interpellier sur leurs obligations en matière de logement. À la fin de cette même année, il apporte aussi son soutien aux militants

15. Disponible à l'adresse : <http://asso.francenet.fr/cdsl/refs/lois/besson90.htm>

16. Loi 91-662 13 juillet 1991, sur le site Legifrance : www.legifrance.gouv.fr

des associations DAL et Comité des sans-logis lors de l'occupation de locaux vides de la Cogedim, un groupe immobilier spécialisé dans le haut de gamme. Le lendemain, le maire de Paris demande l'application d'une ordonnance de 1945 permettant la réquisition de locaux vides en cas de crise du logement.

En 1997, une baisse de la TVA est annoncée pour la réhabilitation de logements sociaux et, en 1998, des mesures sont prises notamment pour les prêts à taux zéro. La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions de 1998¹⁷ permet d'agir en prévention des expulsions locatives, de réformer les attributions de logements sociaux, de mobiliser les logements vacants et de lutter contre l'insalubrité. Elle donne des précisions sur la mise en place des PDALPD et renforce le budget des FSL. Une décision du Conseil constitutionnel vient renforcer ces lois en mentionnant que la « possibilité de toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle ».

En 2000, la loi solidarité et renouvellement urbains (SRU)¹⁸ instaure, dans son article 55, l'obligation pour les communes importantes¹⁹ d'un taux minimal de 20 % de logements sociaux dans le parc total de logements de la commune. Si ce taux n'est pas respecté, notamment en raison d'une construction insuffisante de nouveaux logements sociaux, la commune est pénalisée par une amende annuelle proportionnelle au nombre de logements manquants²⁰. La loi SRU vise, entre autres, à plus de mixité sociale et à la diversification de l'offre d'habitat. Le rôle

17. Loi 98-657 29 juillet 1998 :

www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=MESX9800027L

18. Loi SRU :

www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=EQUX9900145L

19. « Communes de plus de 1 500 habitants en Île-de-France et de plus de 3 500 habitants dans les autres régions qui sont comprises [...] dans une agglomération de plus de 50 000 habitants. »

20. Notons que la France compte actuellement environ 17 % de logements sociaux, ce qui correspond à la moyenne de l'Union européenne.

de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) est renforcé, visant l'amélioration du parc privé de logements.

À la suite d'un rapport de 2001 du Conseil national de l'habitat, un important débat, notamment pendant les élections présidentielles de 2002, a eu lieu autour de la proposition d'une Couverture logement universelle (CLU). Elle vise à lever les obstacles à l'accès de tous au marché locatif, compte tenu de la faiblesse de l'offre de logements et des nombreux problèmes rencontrés par les plus démunis. Ce débat a fortement mobilisé les associations travaillant sur les questions du logement et de l'exclusion en France, ainsi que des partis politiques. De ce débat découle la revendication d'un droit au logement dit « opposable », à savoir un droit non plus seulement déclaratif mais, comme nous l'avons vu plus haut, qui permette un recours en justice si le droit n'est pas effectif.

La loi d'orientation et de programmation pour la Ville et la rénovation urbaine²¹ du 1^{er} août 2003 a institué l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), dotée de moyens financiers spécifiquement dédiés aux quartiers dits sensibles.

Alors que la France était l'un des pays européens les plus centralisés en la matière, la politique du logement est devenue une compétence partagée entre l'État et les collectivités locales. Depuis 2005, l'État se retire encore un peu plus et la décentralisation vers les départements est renforcée. La politique locale de l'habitat est entendue comme l'échelon de réponses le plus adapté aux problèmes rencontrés par les citoyens, l'État se recentrant sur la programmation des objectifs et l'évaluation. L'autonomie des communes en termes d'organisation des financements du logement a été renforcée, notamment dès 2004 avec la possibilité d'une délégation des aides à la pierre.

21. Disponible à l'adresse :

www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=VILX0300056L

En juillet 2006, une loi portant sur l'engagement national pour le logement (ENL)²² a été adoptée. Elle vise à donner des outils pour inciter les collectivités locales à construire, à offrir plus de logements à loyers maîtrisés et à favoriser l'accession sociale à la propriété.

Dans les dernières années, le débat sur l'opposabilité du droit au logement a vivement repris, mené en particulier par la plateforme associative²³ et le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, qui rend chaque année des rapports plus alarmants. Il a également été relancé fin 2006 par le mouvement des Enfants de Don Quichotte, visant à interpeller les pouvoirs publics sur la condition des sans-logis en France. La question du droit au logement opposable a été introduite dans la campagne pour les élections présidentielles de 2007. Un projet a été examiné au début de l'année et la loi instituant le droit au logement opposable a été promulguée le 6 mars 2007²⁴. Si la loi a été saluée par certains acteurs, d'autres doutent de l'efficacité du dispositif et proposent de le renforcer²⁵.

22. Disponible à l'adresse :

www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=SOCX0500245L

23. Avec notamment les associations initiatrices du débat sur la Couverture logement universelle : AITEC, ATD-Quart Monde, la Confédération générale du logement, le DAL, Familles de France, la FAPIL (Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement).

24. Disponible à l'adresse :

www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=SOCX0600231L

25. Pour une analyse de la loi sur le droit au logement opposable, voir notamment l'article du DAL :

www.globenet.org/dal/index.php3?page=ACTUOPPO et la publication *Fapil Infos* de mars 2007 (www.fapil.net). Voir également la contribution de l'AITEC de janvier 2007, « Les conditions à réunir pour un droit au logement effectif » : <http://aitec.reseau-ipam.org/spip.php?article259>

Pluralité de conceptions nationales et diversité de pratiques

Suède

En Suède, le droit au logement est reconnu par la Constitution dans un article stipulant qu'« il incombe à la communauté d'assurer le droit au logement ». Le pays ayant connu une inflation et une croissance fortes dans les années 1980, la demande de logement a augmenté, en particulier dans les grandes villes (Stockholm, Göteborg et Malmö, qui concentrent à elles seules un tiers de la population). Face à une offre insuffisante ou inadéquate, le secteur du logement est entré en crise et les prix ont fortement augmenté²⁶. Le rythme de construction des logements a augmenté ces dernières années, bien qu'il reste, en proportion du PIB ou par 1000 habitants, faible relativement à d'autres pays.

La Suède a une conception généraliste du logement social, non exclusivement ciblée vers les populations défavorisées. Ainsi, au plan européen, le pays se situe parmi ceux comptant le plus de logements sociaux, avec environ 23 % du parc total, dépassant donc largement la moyenne européenne (17 %). En Suède, les logements sociaux ne sont pas soumis à des critères spécifiques d'attribution, ce qui permet une mixité sociale assez importante et, indirectement, une certaine régulation du marché privé. Notons toutefois que, depuis une dizaine d'années, les aides au logement sont de plus en plus dirigées vers les personnes âgées, les étudiants et les personnes handicapées, et qu'il n'y a donc plus d'aide globale au secteur du logement.

Par ailleurs, il existe une spécificité suédoise en matière de fixation des loyers : ceux du secteur privé sont basés sur les loyers négociés et fonction des coûts pratiqués par les bailleurs publics²⁷. Ceci risque d'être très prochainement remis en cause

26. La hausse annuelle des prix des logements se situait aux environs de 13 % en 2006.

27. Une récente étude de l'OCDE présente le marché du logement suédois en

en raison du succès des conservateurs aux dernières élections de septembre 2006 (voir l'exemple proposé ci-après sur les plaintes déposées par les propriétaires suédois).

La politique du logement suédoise relève de la compétence de l'État central, bien que les collectivités locales jouent aussi un rôle important, en particulier depuis les années 1990. Il existe environ 300 organismes de logement municipaux, autant que de communes suédoises, qui fonctionnent comme des sociétés à responsabilité limitée agissant sur le territoire de leur municipalité. Toutefois, les mesures de privatisation du logement social ont connu une accélération ces dernières années et certaines municipalités, notamment des municipalités conservatrices autour de Stockholm, comme Täby, Lidingö et Vaxholm, ont déjà vendu leurs compagnies municipales de logement ou une part importante de leur parc. Une loi avait été adoptée en 2002 (*Act on public housing*) afin de restreindre la vente de logements sociaux mais le nouveau gouvernement conservateur élu fin 2006 a le projet de l'abolir.

Face à l'exclusion et la pénurie de logements que connaît encore aujourd'hui le pays, la Suède a pris, au printemps 2006, des mesures d'augmentation des dépenses publiques en faveur du logement, de stimulation de la construction et du maintien de loyers abordables, en particulier par le biais d'une réduction de la TVA. Ces décisions vont à l'encontre de la politique menée depuis les années 1990, plutôt orientée vers une réduction des subventions. Là aussi, cette disposition devrait être remise en cause par la nouvelle donne politique dans le pays.

2007 et les propositions de l'Organisation pour le faire devenir moins réglementé en matière de fixation du niveau des loyers: www.oecd.org/document/1/0,2340,fr_2649_34487_38090369_1_1_1_1,00.html

En 2002, à la suite d'une plainte déposée auprès de la Commission européenne par la représentation européenne d'une organisation de propriétaires suédois, l'Union européenne est venue prendre part aux débats sur la politique suédoise du logement.

Deux principales questions sont l'objet de la plainte au regard des dispositions des traités européens. Tout d'abord, la légalité des aides d'État distribuées aux communes en matière de logement, qui permettraient aux compagnies municipales de proposer des loyers anormalement bas. Ensuite, le fait qu'il existe un dispositif de régulation du niveau des loyers, tant pour le logement social municipal que pour celui mis en place par les bailleurs privés, qui empêcherait les propriétaires de fixer librement leur prix. Face à la plainte reçue, la Commission européenne pouvait adopter plusieurs postures: dire que la plainte n'était pas recevable, ce qui était improbable, demander à la Suède de changer une partie de son fonctionnement en matière de logement, ou encore en référer à la Cour de justice. Des élections majeures devant avoir lieu en novembre 2006, le cas fut laissé en suspens jusqu'à cette date. Les conservateurs ont gagné les élections, mettant fin à douze ans de gouvernement social-démocrate. Le nouveau gouvernement, impulsé par la plainte déposée au plan européen et de façon à y répondre, va donc entreprendre une réforme en profondeur de la politique du logement en Suède.

Dès lors, la Commission européenne a suspendu sa décision: elle attend de voir l'aboutissement des négociations entre les municipalités et leurs compagnies de logement, l'État, les associations de locataires et de propriétaires. Une issue plausible serait que les propriétaires retirent leur plainte auprès de la Commission sous condition d'obtenir la fin de la fixation des loyers du marché privé en fonction du logement public de référence. Dans ce cas, la loi suédoise devrait être modifiée et la Commission européenne n'aurait pas besoin d'intervenir.

D'après une interview de Thomas Lindencrona,
Project «European Union and Housing»/SABO
(Swedish association of municipal housing companies),
et site de IUT (International Union Tenants).

Allemagne

Sans mentionner le droit au logement en tant que tel, les *Länder* et les communes doivent veiller à ce que personne ne dorme dans la rue. Les premières bases législatives du logement social en Allemagne résident dans des lois de 1950 et 1959. L'Allemagne a pris très tôt des mesures libérales dans de nombreux secteurs, en particulier en ce qui concerne le logement. Dans les années 1980, le gouvernement retire son soutien financier au secteur et, en 1990, une loi sur le logement à but non lucratif est abolie. À la fin des années 1990, des réformes sont entreprises conduisant à la réduction du parc de logements sociaux et du rythme de construction. Aujourd'hui, la part du logement social est très faible par rapport à la moyenne de l'Union, avec 6 % du parc total de logements. Les aides publiques en matière de logement se concentrent sur la gestion et la réglementation des conditions d'accès au logement. Des procédures de conventionnement et des modes de partenariats public-privé se sont répandus afin de construire des ponts entre le secteur privé et celui du logement social.

La décentralisation des politiques du logement en Allemagne a donné lieu à un partage concurrent des compétences entre l'État fédéral et les *Länder*. Ces derniers peuvent, dans un cadre défini au plan national, mener leur propre politique du logement, avec toutefois la contrainte de compléter les subventions de l'État fédéral en matière de logement par un montant au moins équivalent. Les *Länder* effectuent donc leurs propres choix en matière d'affectation des aides, d'instruments d'intervention, d'échelon auxquels ils s'appliquent (régional ou communal). Une des conséquences de cette politique est une différenciation importante des marchés du logement entre les régions, en fonction de leur dynamisme économique et des flux migratoires qu'elles connaissent.

Afin de pallier le manque de logements, l'Allemagne a notamment instauré un dispositif de réquisition et la taxation des logements vacants.

Comme nous l'avons évoqué, l'accès au logement est étroitement lié à la satisfaction d'autres droits essentiels. Par exemple, celui de la santé.

En 2003, une législation est entrée en vigueur en Allemagne dans l'objectif de moderniser le système d'assurance sociale et de santé. Elle a instauré le paiement d'un ticket modérateur, augmenté la participation financière du patient pour ses soins, revu à la baisse le régime d'exonérations. En conséquence, les sans-abri ont cessé de bénéficier d'exonérations. Une coalition nationale d'ONG de services aux sans-abri (*BAG Wohnungslosenhilfe*) a mené une enquête auprès de prestataires de services d'assistance médicale aux sans-abri. Elle dénonce les conséquences de cette réforme, notamment l'interruption du suivi médical de certains usagers. De nombreuses personnes en difficulté hésitent à consulter face à l'augmentation des coûts. Les risques d'automédication, de personnes ne se soignant pas faute de moyens, de recours aux urgences se sont considérablement accrus. L'association médicale fédérale a dénoncé le fait de faire payer les soins de santé aux sans-abri et a demandé un amendement à la loi en vigueur.

D'après FEANTSA – Observatoire européen sur le sans-abrisme,
« État des lieux des politiques en matière d'exclusion
du logement en Europe ».

Royaume-Uni

Même si les villes du Royaume-Uni ont connu, dès la fin du XVIII^e siècle, d'importants problèmes en matière de logement, tant au niveau de l'offre que de la salubrité, la politique de l'État n'a pas reflété alors un engagement volontariste. À l'origine du développement du parc locatif à caractère social se trouvent plutôt quelques patrons, des communes et des associations (*housing associations*). Ces deux dernières continuent, encore aujourd'hui, à avoir un rôle clé en matière de logement, bien que des mesures nationales soient venues coordonner les actions des divers acteurs. Le *Housing Act* de 1974 a donné lieu à une loi majeure en matière de logement social, donnant un cadre au

financement public dans la location de logements et au rôle des associations en tant que fournisseurs. Cette loi contraignait les communes, théoriquement, à fournir un logement aux personnes mal logées sous un certain nombre de critères. À partir de 1979, la politique du gouvernement Thatcher a induit des changements radicaux, ayant pour effets une libéralisation du marché et une forte réduction du rôle des communes dans la gestion du logement. La privatisation de logements sociaux a été notamment réalisée par un encouragement à la propriété (“*right to buy*”) en vendant des logements du patrimoine communal aux locataires en place à des taux préférentiels. Plus du tiers de la population est alors devenue propriétaire. Mais la flambée des prix et les obstacles à l'accès au logement ont fait progresser significativement le mal-logement, de façon encore plus importante dans les années 2000. Le parc locatif social ainsi que la construction de logements sociaux neufs ont fortement régressé ces dernières années.

De façon générale, la politique du logement au Royaume-Uni relève de la compétence de l'État central, même si des responsabilités concrètes sont conférées aux communes et malgré d'importantes diversités régionales.

En 2003, le logement social représentait environ 20 % du parc total de logements au Royaume-Uni, ce qui est parmi les taux les plus élevés de l'Union. Le taux de propriété privée y est particulièrement élevé par rapport à d'autres pays européens (70 % aujourd'hui). Cela peut en partie s'expliquer par la politique de vente aux occupants des années 1980. Compte tenu de ces chiffres élevés de propriété et de part de logements sociaux, la location dans le parc privé ne représente que 10 % du parc total.

En Écosse, le Parlement a voté le *Homelessness Scotland Act* en 2003 afin de prendre des mesures concrètes face au mal-logement et au sans-abrisme. On passe alors d'une obligation de moyens dédiés au logement à une obligation de résultat. Le droit au logement devient opposable : les populations concernées par le mal-logement ou l'absence de logement peuvent faire valoir ce droit auprès d'une collectivité locale et, le cas échéant, l'assigner devant la juridiction compétente (en Écosse, la chambre administrative du tribunal civil). Le droit au logement opposable se voit tout d'abord reconnu pour des catégories dites prioritaires. Il sera progressivement étendu à l'ensemble de la population en 2012, c'est-à-dire que tous les ménages qui s'estiment mal-logés ou menacés de l'être pourront entreprendre une action, éventuellement judiciaire. L'évaluation d'une telle mesure législative et politique ne pourra se faire qu'à échéance du programme mais, d'ores et déjà, des effets concrets peuvent être observés : outre un hébergement temporaire qui doit être fourni aux demandeurs mal logés, mesure déjà en place depuis 2002, un accompagnement social individuel doit être réalisé et des quotas de construction de logements à des prix abordables doivent être respectés. Une remise sur le marché de logements vacants a été opérée, même si des efforts importants restent à faire. Tout ceci se traduit bien sûr par une augmentation significative du budget gouvernemental en matière de logement, en plus des dépenses des communes et des associations, pour qui les emprunts sont facilités. Une politique très volontariste donc... et en coopération avec les principaux acteurs du logement.

D'après *Alternatives économiques*, juin 2006, et site de la FAPIL (Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement).

Italie

Dès le milieu des années 1970, la législation du logement en Italie a été mise en œuvre régionalement, même si l'administration centrale gardait une maîtrise des programmes. Outre les logements aidés construits avec des prêts bonifiés et les logements conventionnés, il existait alors des logements totale-

ment subventionnés pour les ménages les plus modestes. Ces logements étaient construits et gérés par les IACP (Instituts autonomes des maisons populaires, *Instituti Autonomi Case Popolari*)²⁸ et majoritairement financés par la contribution des employeurs et, pour un quart, par l'État. En 1988, l'État a supprimé son financement. Par la suite, dans les années 1990, l'Italie a mis en place une série de réformes visant notamment à libéraliser la politique des loyers et à réformer le statut des IACP pour les placer en situation de concurrence sur le marché face aux intervenants. Dans le même temps, un fonds national de soutien à la location a été créé, avec des possibilités d'aides aux personnes vivant dans le parc locatif privé.

La décentralisation des politiques du logement en Italie a été approfondie en 1998 par une réforme transférant la responsabilité du parc résidentiel public du gouvernement central vers les autorités locales. Elle a donné lieu à un partage concurrent des compétences entre l'État central et les régions. Ce processus n'a pas été accompagné de dotations régionales propres ou de transferts budgétaires conséquents de l'État vers les régions. Dans le même temps, l'État a procédé à la vente de patrimoine public appartenant aux caisses de prévoyance. En ce qui concerne le financement des IACP, la contribution des entreprises a été supprimée.

Aujourd'hui, l'État, les collectivités locales et les IACP gèrent le logement social. Alors que celui-ci était auparavant financé par des taxes sur les salaires, l'arrêt de ce mode de financement a provoqué une chute des ressources du secteur. Le parc locatif devient de plus en plus inaccessible, les aides au logement étant diminuées voire supprimées, alors que la propriété a été fortement encouragée. En Italie actuellement, plus des trois quarts des logements connaissent le statut de la propriété, alors qu'un sixième correspond à une location dans le parc privé.

28. Les IACP sont des organismes publics qui construisent, gèrent et réhabilitent leur propre patrimoine mais aussi, en tant que maîtres d'ouvrage délégués, les habitations dont l'État et les communes sont propriétaires.

6 % du parc correspond à du logement social, bien en deçà de la moyenne de l'Union européenne.

Rome concentre de nombreux problèmes liés au logement : insuffisance de logements sociaux, dizaines de milliers de sans-abri, logements vacants, etc. À la fin des années 1990, en réaction à la réforme mise en place par le gouvernement Berlusconi, des coopératives d'auto-construction voient le jour. Elles consistent en des squats dans des bâtiments communaux abandonnés ou vacants. Face à l'absence d'aides de l'État ou des collectivités locales, des familles investissent directement ces lieux. Organisatrice de ces squats, l'Union des locataires (*Unione Inquilini*) a revendiqué « l'auto-récupération résidentielle » légalisant la situation de ces familles.

D'après Yann Maury, « Le logement social dans la métropole européenne. Les associations au centre. Analyse comparée : Londres, Rome, Barcelone, Lyon » in *2001 Plus* n° 66, Centre de prospective et de veille scientifiques et technologiques, octobre 2006.

Hongrie

Comme la plupart des pays ayant rejoint l'Union européenne en 2004, la politique du logement en Hongrie a beaucoup changé au cours de la dernière décennie. Avant les années 1990, le financement de l'État était un élément majeur en termes de construction et de fonctionnement du secteur du logement. À partir des années 1990, le budget de l'État alloué au logement a radicalement chuté. Après une décentralisation du parc de logements de l'État vers les municipalités en 1991, les collectivités locales se sont retirées significativement de la construction de nouveaux logements sociaux destinés à la location. La privatisation rapide, entre 1993 et 1998, de logements jusque-là loués, a induit une forte progression du mode d'occupation par la propriété.

Au début des années 2000, le gouvernement central a lancé un programme important en matière de politique du logement :

remise à neuf de logements, notamment dans les grandes villes, soutien à la construction, subventions de l'État aux autorités locales afin qu'elles augmentent leur offre de parc locatif. En 2003, 92 % du parc total de logements étaient détenus par des propriétaires alors que la location privée ainsi que le logement social représentaient respectivement moins de 4 %.

Notons qu'en 2003, le Parlement hongrois a adopté une loi sur l'égalité de traitement et la promotion de l'égalité des chances visant à interdire les discriminations, particulièrement en ce qui concerne l'accès au logement.

La Commission contre le racisme et l'intolérance du Conseil de l'Europe a pointé à plusieurs reprises le manque patent de logements sociaux en Hongrie. Le logement social relevant des autorités locales, la Commission dénonce l'absence d'une politique nationale globale en la matière. Le manque de logements sociaux pèse fortement sur les populations les plus démunies et fragilisées. Il semble notamment que les Roms subissent d'importantes discriminations au logement. Notamment, ils semblent faire l'objet d'un nombre disproportionné d'expulsions forcées, parfois suivies de la démolition des logements. Depuis 2000, les notaires des administrations locales sont habilités à ordonner l'expulsion des occupants sans titre et les recours contre de telles décisions ne sont pas suspensifs.

D'après la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, troisième rapport sur la Hongrie.

En résumé

Concurrence, politique sociale, aides d'État sont autant de dossiers qui ne sont pas sans effet sur le service social d'intérêt général qu'est le logement. Fidèle à la logique de la réalisation d'un marché intérieur, avec ses vertus prétendues, l'Union européenne promeut un marché du logement concurrentiel. Cela entre en contradiction avec les aides publiques accordées, sous

quelque forme que ce soit, par les États au secteur du logement social pour lui permettre de mener à bien ses missions. Par ailleurs, l'Union européenne a rendu éligible aux fonds structurels la rénovation de logements à vocation sociale. Celle-ci peut donc entrer dans le cadre de l'instrument financier européen destiné à réduire les écarts de développement entre les régions de l'Union. Sans aucun doute, cette éligibilité est un signe fort de l'importance que revêt le service du logement social, en particulier pour les pays ayant adhéré en 2004 et 2007, dont l'offre de logements reste à améliorer considérablement.

Pourtant, sous un même terme, les conceptions du « logement social » diffèrent grandement d'un pays à l'autre. De l'acception suédoise très généraliste – dans laquelle le logement social ne prend pas pour cible les populations les plus défavorisées mais s'adresse à tous – à des parts de logements sociaux très modestes en Allemagne ou en Italie, les situations sont variées. En outre, l'organisation et la gestion du secteur diffèrent beaucoup d'un pays à l'autre, tout comme les implications respectives de l'État et du secteur privé, tant en matière de responsabilités générales que sur le plan financier. Ainsi, le degré de privatisation des logements sociaux est très variable d'un pays à l'autre. Quelques lignes directrices en matière de logement sont pourtant partagées par l'ensemble des pays, notamment l'évolution générale du secteur vers une libéralisation accrue plutôt que vers une implication de l'État pour financer les besoins du logement social. Pourtant, le logement social est unanimement reconnu comme un outil de cohésion sociale et territoriale.

Quelle option l'Europe va-t-elle choisir ? Chercher une uniformisation des conceptions et des mises en œuvre du logement social entre les différents pays, dans un objectif de concurrence non faussée mais au risque de contredire les valeurs auxquelles sont attachés les uns et les autres ? Ou bien préserver le logement social de considérations purement économiques et financières, pour le reconnaître fermement comme un service social d'intérêt général et en garantir l'accès à chaque habitant ?

5.
Les transports urbains :
un passeport vers d'autres droits
aux enjeux environnementaux,
économiques, sociaux et territoriaux

Pourquoi s'intéresser aux transports urbains dans le cadre d'un ouvrage portant sur la dimension européenne des services publics ? Par définition, ce type de transports concerne directement les villes. Comment se fait-il que l'Europe joue un rôle en la matière, compte tenu du principe de subsidiarité ? Plusieurs explications peuvent être mises en avant. Tout d'abord, les conséquences des politiques urbaines à l'œuvre dans les différentes villes européennes peuvent avoir un impact sur des domaines dans lesquels l'Europe a des compétences : système de transport européen en son ensemble, objectifs socioéconomiques, dépendance énergétique, changement climatique, etc. Inversement, les politiques européennes actuelles, par exemple celles qui concernent les obligations de service public dans les transports en commun, la qualité de l'air ou les normes sonores et environnementales des véhicules, ont un impact direct en termes de politiques de transport urbain des villes dans l'Union. Enfin, il est à noter que, même si l'organisation des transports urbains se fait au plan local, les grands groupes qui en sont les

opérateurs dominants sont européens, voire internationaux. Ainsi, que ce soit en termes de concurrence ou de compensations financières des missions de service public des opérateurs, l'Union européenne a des prérogatives dans ces domaines.

Les transports urbains collectifs sont, tout comme les autres services étudiés dans le présent ouvrage, un élément clé de garantie des droits fondamentaux, en particulier du droit à la mobilité¹. Ils présentent d'importantes externalités, tant positives que négatives. Ils jouent en effet un rôle de premier plan en matière de lutte contre les exclusions, notamment pour les catégories les plus désavantagées : personnes à faibles revenus, personnes handicapées ou malades, familles nombreuses, etc. Favorisant le décroisement de zones isolées, les transports urbains contribuent, lorsqu'ils sont de qualité et adéquats, à la cohésion sociale et territoriale. En outre, ils ont un rôle très important au plan local : ils sont le vecteur d'activités économiques et sociales en respectant, théoriquement, des normes environnementales. Par ailleurs, les transports urbains constituent une alternative aux véhicules individuels à moteur qui ont connu une très forte expansion ces dernières décennies, avec toutes les conséquences que cela induit aux plans environnemental et énergétique, notamment en termes de diminution des embouteillages. Outre les considérations d'ordre économique et social, les transports urbains doivent donc aussi relever des défis au plan environnemental, notamment renforcer l'offre de transport en région périurbaine, favoriser l'intermodalité (emploi successif de plusieurs moyens de transport grâce à des correspondances cohérentes) et la mise en place de parcs-relais (possibilité de stationnement gratuit d'un véhicule combinée avec un titre de transport), mettre en œuvre des tarifications spéciales pour certaines catégories de personnes, etc. Par ailleurs, les

1. De nombreuses données et informations de cette partie sont issues du rapport sectoriel sur les transports de l'étude du CIRIEC, « Contribution des services d'intérêt général à la cohésion économique et sociale », pour la DG Regio de 2004. Voir : www.ulg.ac.be/ciriec/intl_fr/index.htm

transports urbains collectifs sont un service préalable pour accéder à d'autres droits fondamentaux (l'éducation et la santé par exemple, pour lesquelles un déplacement en transports collectifs peut s'avérer nécessaire) et permettent de répondre aux besoins de la vie quotidienne (se rendre sur son lieu de travail, pratiquer des loisirs, etc.).

Notons que près de 80 % des citoyens européens vivent en milieu urbain. Les transports urbains, leur qualité, leur propreté, leur efficacité concernent donc une majorité de citoyens. En ce qui concerne le budget des ménages, la part du coût des transports urbains est particulièrement importante pour les personnes ayant des revenus modestes. En effet, pour les personnes habitant en périphérie des villes compte tenu des tensions sur le marché du logement, les déplacements, en particulier domicile-travail, grèvent leur budget de façon significative. En outre, le prix des transports urbains a généralement connu une tendance à la hausse en Europe et, pour la plupart des pays, à un taux plus élevé que celui de l'inflation. Les transports urbains comprennent notamment les services d'autobus, de métro et de tramway. Dans la plupart des pays européens, on a récemment observé une large augmentation et une diversification de l'offre de services de transports urbains². À elle seule, la mobilité urbaine génère actuellement 40 % des émissions de CO₂ du transport routier et 70 % des autres polluants rejetés par l'ensemble des transports.

2. Pour une vue d'ensemble des chiffres et de l'évolution des transports au sein de l'Union européenne, consulter le *Pocket Book* « L'énergie et les transports dans l'Union européenne en chiffres » publié par la Commission européenne, disponible en anglais sur le site Internet de la DG de l'énergie et des transports : http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/index_fr.html

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

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

Avant d'entrer plus particulièrement dans le sujet des transports urbains collectifs, il est important de faire quelques remarques générales sur la politique européenne en matière de transports publics de voyageurs (chemin de fer, route, voie navigable)³. Comme nous l'avons dit, il s'agit d'une compétence communautaire dès le traité de Rome. La réalisation d'un marché intérieur des transports, libre et concurrentiel, est un objectif qui s'approfondit avec l'Acte unique européen de 1986. Dans le même temps, des obligations de service public (OSP) sont reconnues pour ces services et entrent dans le cadre d'un règlement datant de 1969. La Commission européenne, jugeant ce dernier inadapté aux évolutions qu'a connues le marché et complexe dans sa façon de déterminer les possibilités de compensation des obligations de service public, a fait une proposition de nouveau règlement en 2000. Celle-ci a été fortement

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

contestée en première lecture au Parlement européen comme dans la plupart des États membres de l'Union. Un des principaux points d'achoppement était le non-respect du principe de libre administration des collectivités territoriales en imposant une obligation de mise en concurrence par appels d'offres conduisant à la disparition progressive des régies. Arrivé au Conseil en 2002, le projet de règlement OSP est resté sans suites jusqu'en 2005.

En juillet 2005, la Commission a fait une nouvelle proposition qui, notamment, vise une clarification des conditions de mise en place des obligations de service public, oblige à une contractualisation des rapports entre autorité compétente et opérateur (signature de contrats limités dans le temps) et établit le principe du libre choix. Ce dernier permet aux collectivités territoriales de choisir d'attribuer le contrat à un tiers par une procédure d'appel d'offres, de fournir elles-mêmes les services de transport ou de les faire fournir par un opérateur interne. Pour cette dernière possibilité, deux conditions sont nécessaires : un contrôle de l'opérateur interne et une spécialisation de ses activités sur le territoire géographique de l'autorité dont il dépend.

En juin 2006, le Conseil parvient à un accord politique, après des mois de discussions avec les États membres. Des disparités importantes existaient en effet entre eux, notamment sur la notion d'autorité locale compétente pour laquelle les Allemands ou les Irlandais ont une conception spécifique. Ainsi, la position du Conseil assouplit les dispositions de la dernière proposition de la Commission, notamment la notion de contrôle de l'opérateur interne et le principe de cantonnement géographique. La durée des contrats est allongée. La libre administration des autorités territoriales pour, sous des conditions précises, passer ou non par une procédure d'appel d'offres est confirmée, tout en maintenant la nécessité d'un contrat avec l'opérateur. En mai 2007, le Parlement européen a adopté le rapport Meijer sur le projet de règlement relatif aux obligations de service

de transport. À quelques amendements près, en particulier la simplification de la définition de l'opérateur interne et l'élévation des seuils en deçà desquels une entreprise peut bénéficier d'un contrat de service public sans procédure d'appel d'offres, le compromis atteint au Conseil de l'Union européenne en juin 2006 est repris.

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

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

Avant d'aborder la question de la dimension communautaire des services de transports urbains, examinons tout d'abord les tendances générales de l'organisation de ces services dans les

4. Les considérations relatives aux différents pays européens peuvent toutefois difficilement être comparées compte tenu de l'importante fragmentation du secteur, de sa complexité et de la spécificité propre à chaque ville concernée.

pays européens et son évolution⁴. Alors que la plupart des pays ont connu, à la fin des années 1990, une augmentation de l'offre de transports urbains, notamment dans l'objectif de combattre la pollution et les difficultés de circulation dans les villes, certains États membres ont réduit les aides accordées aux autorités locales, menaçant de fait les systèmes de transports urbains (c'est le cas de la plupart des pays étudiés dans le présent rapport, à l'exception de la Suède et de l'Allemagne). Toutefois, dans les années 2000, des exemples sont venus témoigner d'un certain soutien des autorités publiques aux transports locaux, par exemple pour l'extension de lignes de métro ou la création de lignes de tramway. Quant à la demande, elle est globalement en progression malgré quelques exceptions pour certains pays.

En ce qui concerne la prise en charge des missions de service public, les années 1990 ont été celles de la progression des procédures de mise en concurrence par appels d'offres, notamment en Italie, au Royaume-Uni et en Allemagne. La tension pour une réduction des coûts s'est renforcée dans le même temps ; les charges ont été transférées vers les usagers. Cela s'est traduit par une augmentation du niveau des prix des services de transport local, au-delà des taux d'inflation, en particulier au Royaume-Uni et en Hongrie⁵. Ce constat interroge, notamment sur les

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

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

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

Du point de vue territorial, les transports locaux jouent aussi un rôle primordial, particulièrement en ce qui concerne les interconnexions avec les zones périphériques et isolées. Le caractère raisonnable des prix des transports et des temps de trajet est décisif pour ne pas engendrer une discrimination des habitants de ces zones. Face à cela, de plus en plus de villes procèdent à une gestion intercommunale des services de transports locaux et travaillent au développement de transports intégrés (l'infrastructure et les véhicules sont gérés par la même entité). De même, des efforts sont menés pour favoriser l'intermodalité – permettant de faciliter l'utilisation successive de différents moyens de transport – et la possibilité, à un coût raisonnable ou nul, de laisser son véhicule individuel en parking à des points d'accès aux transports collectifs. Enfin, de nouvelles modalités de transport local sont expérimentées dans certaines villes, de façon à répondre aux besoins de trajets plus flexibles, à la demande, pour permettre par exemple un déplacement plus rapide lors d'embouteillages. Certains pays développent ainsi des services de « porte à porte » pour les personnes âgées ou à mobilité réduite ou bien incitent financièrement au covoiturage (Allemagne, Italie).

Au-delà de l'accessibilité aux points de vue social, économique et territorial, l'accès aux transports urbains se pose aussi

en terme matériel. Au plan communautaire, une directive concernant des dispositions applicables aux véhicules de transport des passagers⁶ a visé la sécurité des passagers tout en traitant la question d'un droit européen à l'accès aux moyens de transport pour les personnes à mobilité réduite. Cela s'est par exemple concrétisé par l'équipement de nouveaux autobus avec un plancher surbaissé, des rampes ou encore des annonces sonores informatives pour les aveugles et mal-voyants. Alors que la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni semblent avoir introduit avec anticipation les dispositions de la directive, les situations restent encore contrastées d'un pays à l'autre de l'Union, par exemple en Italie ou en Hongrie, où les retards semblent plus importants.

Dans un Livre blanc intitulé *La Politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix*⁷ paru en 2001, la Commission européenne affirme que, « faute d'une approche intégrée entre les politiques d'urbanisme et les politiques de transport, la voiture particulière règne quasiment sans partage ». Ainsi, face à l'augmentation du trafic et la congestion en milieu urbain, le Livre blanc plaide en faveur d'une limitation de la place de la voiture dans nos sociétés et encourage fortement à l'utilisation d'une énergie diversifiée dans les transports en commun, notamment par la promotion des carburants de substitution que sont les biocarburants. L'action communautaire se concrétisait essentiellement jusque-là par la diffusion de bonnes pratiques visant à rendre plus attractives les solutions alternatives de transport, que ce soit au niveau des infrastructures (métro, tram, pistes cyclables, couloirs prioritaires pour les bus)

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

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

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

investissements. Compte tenu de la spécificité de la région Île-de-France, l'organisation diffère entre celle-ci et les villes de province¹². Notons que le financement des transports publics urbains provient de différentes sources : les recettes directes du trafic issues du paiement du prix du titre de transport par les usagers, la taxe « versement transport » acquittée par les employeurs (qu'ils soient publics ou privés sous certaines conditions) et les contributions des pouvoirs publics (collectivités territoriales et État).

Les années 1990 sont celles de la création de nouvelles lignes de bus en « site propre » (avec une voie réservée) ou de tramways dans de nombreuses villes. En 1996, la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie¹³ a donné obligation aux agglomérations de plus de 100 000 habitants d'établir un plan de déplacements urbains (PDU). Celui-ci a notamment pour but d'« assurer un équilibre durable entre les besoins en matière de mobilité et de facilité d'accès, d'une part, et la protection de l'environnement et de la santé, d'autre part ». Ainsi, le développement de transports urbains de qualité et adaptés est intimement lié aux questions environnementales de pollution de l'air et de pollution sonore. Ainsi, les PDU sont un outil principal de la décentralisation, qui vise notamment le développement de transports locaux respectueux de l'environnement. En 1999, la loi Chevènement¹⁴ renforce la coopération intercommunale et confère aux communautés de villes la responsabilité d'organiser les transports collectifs urbains. Puis la loi Voynet¹⁵ de la même année institue l'échelon des « pays ». Ceux-ci, conjointement avec les régions et les agglomérations, sont incités à mettre en œuvre des projets d'aménagement et de développement durable.

13. Disponible à l'adresse : www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=ENVX9500163L

14. Disponible à l'adresse : www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/MCECA.htm

15. Disponible à l'adresse : www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/MCEBZ.htm

Des schémas multi-modaux de services collectifs sont établis : ils consistent à assurer le transport des voyageurs de la façon la plus efficace possible, en empruntant successivement différents modes de transport.

La loi solidarité et renouvellement urbains (SRU) de décembre 2000 met l'accent sur la nécessité d'une meilleure articulation entre la planification urbaine et celle liée aux transports. En particulier, les nouvelles constructions résidentielles doivent être pensées avec la présence de services de transports locaux. La loi renforce l'intercommunalité et la coopération interrégionale en vue d'une meilleure coordination des services. Dans ce cadre, elle offre la possibilité aux autorités organisatrices de transport communales, départementales et régionales, de s'associer au sein de syndicats mixtes de transport. Des plans locaux d'urbanisme (PLU) sont définis et doivent faire état des besoins des communes, notamment en matière de transports urbains. Des réductions tarifaires sont prévues pour les personnes les plus démunies. Certaines villes ont choisi de mettre en place une gratuité des transports pour les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) et éventuellement pour les chômeurs. Le 16 janvier 2002, une charte des services publics locaux a été signée au Sénat par les associations des départements, des maires et des régions de France. Elle vise, sur l'ensemble des services publics locaux, à éclaircir les principes et les objectifs qui doivent guider les collectivités quand elles créent un service public et en choisissent les modalités de gestion (opérateurs privés, régie et délégation de services publics). La loi du 13 août 2004 relatives aux libertés et responsabilités locales¹⁶ traite de la question de transports urbains et de leur organisation, avec un chapitre spécifiquement dédié aux transports dans la région Île-de-France, qui regroupe Paris et sept départements de la petite et de la grande couronnes.

16. Disponible à l'adresse : www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=INTX0300078L

17. Données issues du site de l'Union des transports publics : www.utp.fr

Les transports urbains sont un enjeu de taille en France : les moyennes annuelles récentes¹⁷ montrent une augmentation du trafic (croissance du nombre de kilomètres produits et de voyages réalisés) et de nouvelles lignes de différents moyens de transport voient sans cesse le jour. Quant à la demande, elle est en forte progression pour les transports par tram et par métro mais sa croissance est plus faible pour les transports en bus et en autocar. Aujourd'hui, la gestion déléguée des services de transports urbains est assurée par trois opérateurs privés principaux : Keolis, Veolia transport (ex-Connex) et Transdev. Hormis la RATP (Régie autonome des transports parisiens) et la Régie des transports de la ville de Marseille, rares sont les grands réseaux de transport directement exploités par les collectivités. Agir Transport est une association qui regroupe des autorités organisatrices de transports urbains et qui vise à promouvoir la gestion indépendante des réseaux de transports publics, c'est-à-dire non reliée à un groupe privé de transport, national ou international¹⁸.

Des pratiques diverses pour des modes d'organisation communs

Suède¹⁹

Comme de nombreux pays, la Suède a traditionnellement mis en œuvre des pratiques de gestion déléguée du service de transports urbains²⁰. De grands groupes, notamment le Français Veolia, assurent tout ou partie des modes de transports locaux

18. Voir le site Internet de l'association à l'adresse : www.agir-transport.org

19. Sur les services publics locaux, mais aussi les services postaux ou l'électricité, voir l'ouvrage de Magnus Falkehed, *Le modèle suédois : santé, services publics, environnement, ce qui attend les Français*, paru en 2003 et mis à jour en 2005 aux éditions Payot et Rivages.

20. Une fiche détaillée sur la planification et le financement des infrastructures de transport en Suède est disponible sur le site Internet de l'association TDIE (Transport développement intermodalité environnement) : www.tdie.eu/documents/SUEDE.doc

des grandes villes. À Stockholm, dès le début des années 1990, l'autorité organisatrice publique a délégué, par appels d'offres internationaux, les transports collectifs de l'agglomération à des exploitants privés (trains de banlieue, métro, autobus urbains et interurbains). Outre les entreprises privées, le trafic est aussi exploité par SJ, l'entreprise étatique de trafic des voyageurs du secteur ferroviaire (dont l'offre est aussi mise en concurrence).

La responsabilité du transport public local et régional est partagée entre les Conseils de comtés et de régions (les *Landsting*). Dans chacun d'eux, il existe une Autorité publique de transit (*Trafikhuvudman*) responsable du transport public régional et local pour l'ensemble des modes de transport. La plupart des comtés ont opté pour la création d'une entreprise, quelques autres ont fait le choix d'une alternative contenue dans la loi : la coopération entre gouvernements locaux. Les Autorités publiques de transit sont responsables de la gestion et de l'exploitation du service. Aujourd'hui, elles peuvent aussi avoir recours à des délégations de services au secteur privé, après mise en concurrence.

Afin de lutter contre les embouteillages et la pollution atmosphérique, un péage urbain a été mis en place à Stockholm pour une période de test de janvier à juillet 2006. Une taxe à l'entrée des voitures est entrée en vigueur sur certaines plages horaires pour l'ensemble de la ville, soit une surface de plus de 34 km. Des exonérations sont bien sûr prévues pour les véhicules d'intervention diverse et pour les véhicules dits « propres » d'un point de vue environnemental. Dans le même temps, une amélioration des transports collectifs a été recherchée (création et prolongement de lignes). Plus des deux tiers des personnes qui travaillent dans la zone délimitée par le péage vivant à l'extérieur, l'enjeu était donc non seulement de lutter contre la congestion de la ville par les véhicules individuels, mais aussi de rendre les autres moyens de transport plus à même de répondre à la demande. La circulation automobile s'est significativement réduite à Stockholm après la mise en place du péage (-22 % en moyenne). La fréquentation de

transports collectifs a connu un essor après l'instauration de la taxe: la société de transports Stockholm Transport fait état d'une augmentation de 10 % du nombre de voyageurs, et ceci pour tous les modes de transport (métro, train, autobus). Des milliers de places de parking autour de la ville ont été ouvertes.

Notons que Stockholm étant entourée d'eau, la mise en œuvre d'un tel péage est relativement aisée, le nombre de points d'accès par véhicule étant réduit par rapport à une ville comme Londres, par exemple, qui a elle aussi mis en place une taxe à l'entrée en centre-ville.

Par un référendum en septembre 2006, conjointement à la tenue des élections générales en Suède, le dispositif du péage urbain a été adopté (51,7 % de oui). Avaient été appelés à voter, outre les Stockholmlois, les habitants de plusieurs communes de l'agglomération aux alentours. Si les habitants de Stockholm se sont majoritairement prononcés pour la mise en place du péage, ceux des communes environnantes étaient plus réticents. Quoi qu'il en soit, le nouveau gouvernement des conservateurs devrait s'engager à prendre en compte les résultats de ce référendum, purement consultatif et sur le sort duquel le Parlement devra statuer. Des débats ont déjà cours quant à l'utilisation des ressources tirées du péage: alors que durant la période de test, elles étaient allouées au transport collectif, une possibilité est qu'elles soient utilisées pour les infrastructures ou l'amélioration des routes en périphérie de Stockholm.

D'après le portail officiel www.sweden.se, article de JM Andersson.

Allemagne

En Allemagne, la définition, l'organisation, la gestion et le financement du service des transports urbains reviennent principalement aux *Länder* et aux autorités locales. Ils en définissent généralement les critères en termes de quantité et de qualité mais peuvent aussi en déléguer la responsabilité à une association *ad hoc*. Une possibilité de cofinancement existe pour les investissements relatifs aux infrastructures de déplacements « de

masse »: le gouvernement fédéral alloue alors une subvention couvrant une part importante du besoin, le reste étant assumé par l'autorité locale. En Allemagne, l'évolution de la demande de transports semble relativement maîtrisée²¹: récemment, une tendance à la baisse de l'usage de la voiture individuelle et une stagnation de la demande en matière de services de tram, métro et bus ont été observées.

Il existait déjà depuis plusieurs années en Allemagne la possibilité d'une tarification spéciale pour les employés. En 2001, des déductions fiscales sur les revenus imposables des travailleurs en fonction de la distance entre le domicile et le travail et du mode de transport utilisé pour la parcourir, ont été mises en place.

La ville de Brême a connu une forte expansion en termes d'activités et elle a donc dû adopter une politique de transport plus adaptée, respectueuse de l'environnement et de la ville. Afin d'améliorer son accessibilité et de réduire les impacts négatifs du transport, la ville a privilégié le développement de modes « doux » de transport: 60 % des déplacements à l'intérieur de la ville se font à vélo (22 %), à pied (21 %) ou en transport public (17 %). Ce dernier bénéficie d'un système intégré d'informations et de billets. Ainsi, 40 % des déplacements dans la ville se font en voiture; toutefois, ce chiffre double lorsqu'il s'agit de déplacements de la ville vers l'extérieur.

Afin de favoriser les transports urbains « durables », deux stations intermodales ont été mises à l'essai, les *MobilPunkt*. Ces stations regroupent en un même lieu un service de covoiturage, un arrêt de transport public, des supports vélo et des informations sur la mobilité. Le caractère de proximité de cette station interface a apparemment séduit de nombreux usagers et l'expérience devrait par conséquent être étendue.

D'après CIVITAS et site internet de MobilPunkt (www.mobilpunkt.info, uniquement en allemand).

21. Les tendances d'évolution de la demande sont issues de *EU energy and transport in figures, statistical pocketbook 2005* (Commission européenne, http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/).

Royaume-Uni

La définition et la gestion des services de transports urbains au Royaume-Uni impliquent les compagnies privées ou publiques et le gouvernement national en ce qui concerne Londres ou les autorités locales dans les autres villes. Alors que la demande de transport urbain par voiture et autobus progresse relativement lentement, les moyens de transport tels que le tramway et le métro sont plébiscités.

Le contexte britannique s'est orienté vers une libéralisation des services. Toutefois, le gouvernement central a lancé une initiative pour l'accès aux transports locaux pour les habitants des zones rurales et pour les personnes les plus démunies sur les plans social et économique. Le *Rural and Urban Bus Challenge* vise à la fois à soutenir les initiatives innovantes de desserte par bus de zones rurales isolées ainsi que diverses mesures en faveur des personnes en difficulté dans les zones urbaines (financement de titres de transport gratuits pour les personnes âgées ou handicapées, mise en place de planchers surbaissés...).

En 2000, le *Transport Act* a confié de nouvelles compétences aux autorités locales dans l'objectif d'une coordination et d'une intégration des services fournis par les entreprises privées. Les autorités locales peuvent définir, en recourant à une procédure d'appels d'offres, des services spécifiques si le marché ne répond pas aux besoins, ainsi que de nouvelles modalités de services (lignes réservées, station intermodale, etc.).

Le *Policy Planning Guidance* de 2001 pose les principes de la planification urbaine et de la politique des transports, en s'appuyant sur une approche intégrée. Ce document stipule notamment que les infrastructures récemment construites doivent être accessibles en transport public, à pied ou à vélo. En outre, les autorités locales doivent développer des « cadres de développement local » (*Local Development Framework*) permet-

tant d'assurer que le développement urbain réponde aux besoins d'accessibilité aux services de tous les habitants.

Alors que certaines zones de la ville de Manchester n'étaient plus desservies par les trajets habituels des transports publics, un service de déplacement « porte à porte » a été mis en place. Le taxi partagé (*shared taxi service*) représente, entre 9 heures et 17 heures tous les jours sauf le dimanche, un moyen innovant et économique de transport local. La réservation se fait par téléphone, au moins une heure avant l'heure de départ souhaitée. Le service *Ring and Ride* répond aux mêmes besoins mais se dirige vers les personnes rencontrant, pour diverses raisons, des difficultés à utiliser les services collectifs traditionnels.

D'après EMTA et Public transport of Greater Manchester
(www.gmpte.gov.uk).

Italie

En Italie, jusqu'à la fin des années 1990, le service des transports urbains était confié à des régies, donc en gestion directe par monopole public. Deux lois, en 1997 et en 1999, ont imposé une séparation entre l'autorité planificatrice et le fournisseur de services. Des contrats ont alors été adoptés entre les deux parties (*Contratti di servizio*).

En 2001, le Plan général de transport italien a notamment introduit un nouvel instrument de planification urbaine, le PUM (*Piano urbano della mobilità*, plan de mobilité urbaine). Celui-ci impose aux villes de plus de 100 000 habitants de réaliser un plan à 10 ans des déplacements urbains. Il s'attaque aux problèmes de mobilité dans les conurbations et vise une approche interdépendante et intégrée de plusieurs villes ou agglomérations en termes d'emplois, d'équipements commerciaux ou de loisirs.

Depuis 2004, l'attribution des marchés pour fournir les services de transport urbain se fait par le biais d'appels d'offres.

Les autorités locales et régionales gardent les responsabilités en matière de définition, de planification et d'organisation du service. Aujourd'hui, les autorités régionales assument la responsabilité financière du service alors que la responsabilité de l'opération est confiée principalement aux municipalités. Des aides étatiques substantielles peuvent être accordées pour les infrastructures dites de « transport de masse » ou pour répondre à des objectifs spécifiques (renouvellement du parc, amélioration du système d'informations, etc.).

De par son réseau dense et étroit de voies, la ville de Bologne a très tôt été confrontée à des problèmes importants en matière de déplacements. Face à une forte augmentation de l'usage des modes de transport individuels, la ville se devait de relever des défis environnementaux et de restriction de la consommation énergétique, en plus de favoriser la mobilité en son sein. Les expériences mises en œuvre à l'échelle de la commune ont la particularité d'avoir cherché à associer le plus possible les habitants. Un référendum a été organisé dans les années 1980 sur la question de l'accès des voitures particulières au centre-ville. La majorité s'est exprimée en faveur d'une restriction importante de la circulation, avec des interdictions sur certaines plages horaires.

Dans les années 1990, cette politique de restriction de l'usage de la voiture a été accompagnée par une politique tarifaire incitative en matière de transports collectifs (principalement tramways, bus et trolleybus), ainsi que par une amélioration de la qualité du service (systèmes d'informations des passagers sur la durée escomptée du trajet, les horaires, les connexions, les arrêts, etc.). Au début des années 1990, les plans urbains du trafic ont représenté de nouveaux outils pour les municipalités de plus de 30 000 habitants. Ils permettent la participation des habitants, notamment pour la définition de leurs besoins locaux et l'élaboration de la réponse qui peut leur être apportée en matière de transports urbains. Le processus de consultation dans la ville de Bologne a permis d'informer la population du contenu du plan urbain du trafic approuvé par le maire, d'organiser des réunions publiques sur la

question et d'envisager avec les citoyens les mesures concrètes à mettre en œuvre pour réaliser les objectifs du plan.

D'après Énergie-Cités/ADEME, Fiche Participation du public dans les politiques de déplacements, Bologne.

Hongrie²²

Des administrations autonomes locales ont été créées en 1990 en Hongrie et la responsabilité liée aux transports collectifs leur a été confiée au même moment. Elles ont une responsabilité financière mais des ressources externes peuvent éventuellement être obtenues pour les investissements importants ou répondant à des objectifs sociaux ou environnementaux (tarifs spéciaux pour les enfants et les personnes âgées, renouvellement du parc de véhicules de transport, etc.). Les collectivités locales sont responsables de la fixation des tarifs mais les négociations budgétaires au niveau central semblent contraindre cette liberté théorique.

Budapest a vécu, comme de nombreuses villes dans le monde au cours des années 1990 et 2000, une suburbanisation continue, c'est-à-dire une migration de la population urbaine vers les banlieues et une expansion de la périphérie de la ville. Les voiries urbaines ont connu un encombrement croissant, conséquence de l'augmentation des déplacements domicile-travail, de la motorisation et de l'usage de la voiture individuelle. Tout ceci a contribué à lancer de nouveaux défis aux transports collectifs locaux. Toutefois, comme dans d'autres économies en transition, ils ont été difficiles à relever compte tenu du désengagement financier des pouvoirs publics au plan national. À l'exclusion du cas du métro de Budapest, il n'existe généralement pas de dispositions juridiques et réglementaires cadrant le soutien national aux systèmes de transports locaux. Les collectivités locales n'ont pas été en mesure de trouver les financements

22. Une étude exhaustive sur les transports urbains en Hongrie a été réalisée par la CEMT (Conférence européenne des ministres des transports, <http://www.cemt.org/>) en 2004.

nécessaires pour compenser cette perte. Des initiatives ont été récemment menées afin de redéfinir de façon adéquate l'action et le soutien financier de l'État en matière de transports urbains.

Afin d'améliorer la performance des transports publics urbains et la gestion du trafic, la ville de Budapest a mis en place un système intégré d'informations sur les transports. Il permet de compiler les données et informations de diverses organisations sur l'état des routes (quartiers, planificateur des déplacements et des routes, opérateurs...) dans un système uniforme. En particulier, l'annonce électronique de travaux de réparation ou de maintenance sur une route empruntée par des opérateurs de transports publics urbains a été mise en place.

D'après ELTIS (European local transport information service).

En résumé

En ce qui concerne les transports urbains collectifs, malgré l'existence de différents modes de gestion dans les pays européens, c'est celui de la délégation de service à des entreprises privées qui est le plus répandu. Cela explique les enjeux économiques du secteur, les opérateurs de transport urbain étant généralement liés à de grands groupes. Le secteur des transports urbains est de plus en plus libéralisé dans les différentes villes européennes et s'accompagne d'une réduction des dotations financières directes des gouvernements centraux ou fédéraux vers les autorités locales. Cela a contribué à accroître la pression financière sur le secteur. Les responsabilités organisationnelles et financières en matière de transports urbains sont généralement confiées aux autorités locales. Pour tous les pays, ce service représente un enjeu environnemental majeur et il est considéré comme un outil de gestion de la qualité de vie urbaine. Les enjeux en matière d'accessibilité, par exemple des personnes à mobilité réduite ou des habitants de quartiers excentrés, sont

aussi reconnus par tous. Par ailleurs, il y a, dans la plupart des pays, une distinction et une séparation entre l'entité régulatrice des transports urbains et le fournisseur de services.

Nous avons vu que l'Union, de manière plus ou moins directe, a un impact important sur les politiques de transports urbains dans les villes des États membres. Le transport urbain est un service éminemment local tout en recouvrant des enjeux majeurs, notamment en termes économiques, financiers, environnementaux, de cohésion, d'accessibilité pour tous et de droit à la mobilité. Concurrence et aides d'État, pollution et dépendance énergétique ou encore accessibilité de tous au service (du point de vue territorial pour les habitants des périphéries ou du point de vue physique pour les handicapés), l'Union européenne a évolué dans sa prise en compte des politiques de transports urbains des États membres. L'Europe se cantonnait jusque-là à faciliter la diffusion de bonnes pratiques, d'échanges d'expériences entre les villes européennes. Aujourd'hui, elle voudrait être le lieu commun d'élaboration de propositions et de solutions face aux problèmes que rencontre le service des transports urbains.

L'Europe a jusque-là fait le choix de respecter les options prises au plan local en matière de gestion des transports urbains collectifs. C'est ce que devrait garantir les dispositions sur les obligations de service public dans les transports : une liberté pour les communes de choisir le mode de la délégation du service à une entreprise privée ou bien de le fournir elle-même. Les objectifs de réalisation du marché intérieur ne contrediront-ils pas, sur le long terme, cette orientation ?

6. Le service postal, un enjeu-clé en termes de cohésion économique, sociale et territoriale

Que ce soit d'un point de vue économique, social ou territorial, les services postaux ont un rôle de premier plan en matière de cohésion¹. Leur spécificité réside en grande partie dans la dimension de proximité du service, du réseau à la fois humain et technique qu'il requiert pour l'acheminement du courrier, du contact direct avec les usagers qu'il induit. La diversité géographique, l'accessibilité du territoire physique, la densité de population sont autant de questions de premier ordre pour la continuité et la qualité du service postal.

Au plan international, il existe, depuis la fin du XIX^e siècle, une Union postale universelle (UPU)² qui définit et met en œuvre les modes de coopération entre les postes nationales ainsi que les modes d'organisation et de régulation du service postal à

1. De nombreuses informations de cette partie proviennent de l'étude menée par le CIRIEC pour la DG Regio de la Commission européenne, «Contribution des services d'intérêt général à la cohésion économique et sociale», rapport sectoriel sur les services postaux, 2004, voir: www.ulg.ac.be/ciriec/intl_fr/index.htm

2. Site Internet: www.upu.int/fr/index.html

l'échelle mondiale. La convention et les règlements de l'Union postale universelle stipulent des règles communes applicables au niveau international et des dispositions concernant les services postaux.

Les pays européens partagent une histoire similaire quant à la mise en place et au développement de leur service postal : un monopole national, avec généralement une administration en tant qu'opérateur, a initialement été mis en place et une péréquation nationale des tarifs a été instaurée. Des réformes institutionnelles ont eu lieu, entre les années 1980 et 1990 selon les pays, conduisant à séparer le service postal de l'administration elle-même. Des établissements publics ont été créés au Royaume-Uni, en France, en Belgique, au Luxembourg, au Danemark ; des sociétés de droit privé à capitaux publics ont vu le jour en Irlande, au Portugal, en Suède, en Finlande, en Italie ou en Allemagne ; enfin, une société partiellement privatisée a été mise en place aux Pays-Bas.

Politique postale communautaire : une libéralisation graduelle accompagnée d'objectifs axés sur la qualité

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

En 1992, un *Livre vert sur le développement du marché unique des services postaux*³ est publié par la Commission européenne. Les propositions qui y sont faites visent la réalisation du marché

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

intérieur par une ouverture graduelle du secteur à la concurrence et l'amélioration de la qualité du service en termes de délais d'acheminement du courrier et de niveau des prix. La notion de service postal universel émerge déjà et le Parlement européen adopte une résolution en sa faveur. En 1993, la Commission publie une communication sur les lignes directrices pour le développement du marché unique des services postaux, après avoir consulté différentes parties prenantes. Le Conseil répond en 1994 par une résolution⁴ donnant mandat à la Commission de faire des propositions en matière de développement du marché unique, de service universel et de domaine de secteur réservé⁵.

La Commission publie en 1995 une première proposition de directive du Parlement européen et du Conseil, concernant des règles communes pour le développement des services postaux communautaires et l'amélioration de la qualité de service. Celle-ci doit être adoptée par la procédure de la codécision. Elle déclenche discussions et débats, les États membres et une nette majorité des parlementaires européens n'étant pas tous d'accord sur le degré et la vitesse de libéralisation du secteur. Après de nombreux amendements et une procédure de conciliation entre le Parlement et le Conseil, la première directive postale est adoptée à la fin de l'année 1997⁶. Celle-ci prévoit notamment la fourniture d'un service postal universel au sein de la Communauté européenne, fixe les critères de secteur réservé pour les fournisseurs d'un tel service, vise à l'harmonisation des services postaux des pays de l'Union et oblige à la création

4. Résolution du Conseil du 7 février 1994 sur le développement des services postaux communautaires :

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31994Y0216\(02\):FR:html](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31994Y0216(02):FR:html)

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

6. Directive 97/67/CE :

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

d'entités nationales de régulation indépendantes des opérateurs du service⁷.

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

En 1998, une communication⁸ de la Commission sur l'application des règles de la concurrence au secteur postal, notamment sur l'évaluation de certaines mesures d'État relatives aux services postaux, est publiée. Elle vise à approfondir l'harmonisation des services postaux, à la suite d'une consultation publique sur les publications antérieures.

Comme prévu par la directive de 1997, une première réduction du champ du secteur réservé intervient en 1999. À la suite d'une proposition en 2000 de la Commission européenne, et après la procédure de codécision, une nouvelle directive publiée en 2002⁹ vient amender celle de 1997. Elle poursuit les objectifs

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

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

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

de libéralisation par la réduction graduelle des limites de poids et de tarif délimitant un secteur réservé. De nouvelles réductions du secteur réservé ont eu lieu en 2003 (le secteur réservé est alors abaissé aux envois de moins de 100 g) puis en 2006 (envois de moins de 50 g).

La directive postale de 2002 avait prévu que, dans son rapport sur l'application de la directive¹⁰, la Commission européenne statuerait sur la pertinence de l'échéance de 2009 pour l'ouverture totale du marché et l'éventuelle définition d'autres étapes. Compte tenu de ces échéances, la Commission a lancé une consultation publique sur les services postaux fin 2005. Environ 2 000 réponses ont été reçues autour des questions de service universel, de secteur réservé, de qualité du service, de protection des consommateurs, d'accessibilité du service, etc. Une synthèse des réponses a été effectuée par la Commission et est disponible en ligne¹¹. En octobre 2006, la Commission européenne a formulé une proposition de directive qui confirmait l'ouverture totale des marchés postaux de l'Union pour 2009¹². Ainsi, « à partir du 1^{er} janvier 2009, les États membres ne [pourraient] accorder ou maintenir en vigueur des droits spéciaux ou exclusifs pour l'établissement et/ou la fourniture de services postaux ». Les obligations des États membres en matière de prestation du service universel seraient maintenues, notamment celle d'une distribution et d'une levée du courrier cinq jours par semaine au moins. Toutefois, la prestation du service universel ne pourrait plus être financée par le biais du secteur réservé,

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

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

12. Proposition de directive COM (2006) 594 final : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0594:FIN:FR:HTML>

puisque le marché serait totalement ouvert. Les États membres devraient alors trouver d'autres solutions, telles que les marchés publics, les fonds de compensation, le partage des coûts ou le système "play or pay"¹³. Notons ici qu'un cabinet d'études¹⁴ a été retenu par un groupe d'opérateurs postaux pour évaluer la faisabilité de ces méthodes de financement du service universel alternatives à celle du secteur réservé. Il en ressort qu'elles ne seront pas nécessairement efficaces pour le secteur postal, compte tenu des spécificités qu'il présente par rapport à d'autres services de réseaux. Par ailleurs, si celles-ci étaient mises en place, l'étude conclut que leur efficacité devrait être évaluée empiriquement, avec des réponses différentes selon les pays.

Conformément à la procédure de codécision, la proposition de directive de la Commission européenne a été soumise au Parlement européen et au Conseil, et communiquée au Comité économique et social européen et au Comité des régions pour avis. En avril 2007, un projet de rapport du Parlement européen a été déposé devant la commission parlementaire « transports ». Le rapport final, adopté en juillet 2007, se prononce pour un report de deux ans de la fin des droits exclusifs ou spéciaux par rapport à la proposition initiale de la Commission, qui interviendrait le 31 décembre 2010. Des dérogations de deux ans supplémentaires sont possibles pour les États membres de l'Union depuis 2004, ceux ayant une petite taille et une faible population (par exemple le Luxembourg) et ceux qui connaissent une topographie particulière, par exemple un grand nombre d'îles pour la Grèce. En ce qui concerne le financement du service universel, la modalité du secteur réservé n'est plus permise et le

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

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

rapport demande que chaque État membre notifie à la Commission européenne son plan national de financement avant janvier 2010. Ainsi, la définition, le périmètre et surtout la manière de financer le service universel ne sont jamais acquis dans le temps et peuvent être remis en cause.

Pour sa part, le Comité économique et social européen a, dans son avis sur la proposition de la Commission, estimé que « les éléments fournis [...] ne permettent pas de garantir avec la sécurité indispensable le financement durable du service universel dans chacun des États membres ». Et il propose de reporter l'échéance à 2012, à la condition que des propositions de financement crédibles soient trouvées avec l'ensemble des parties prenantes. En juin 2007, le Comité des régions a rendu son avis, demandant également à la Commission de décaler à 2012 l'ouverture totale du marché postal. Il estime que le projet actuel sous-évalue la complexité du financement du service universel en l'absence d'un secteur réservé. Le service universel doit pourtant être sauvegardé compte tenu de son rôle clé en matière de cohésion territoriale et sociale. Le Conseil européen des 21 et 22 juin 2007 a invité les différentes parties prenantes à achever rapidement les discussions au sujet de la directive relative à l'achèvement du marché intérieur des services postaux, en mentionnant qu'elle « devra garantir le financement d'un service universel efficace et de haute qualité ». Finalement, en octobre 2007, le Conseil des ministres a entériné la date du 31 décembre 2010 pour achever la libéralisation postale.

Globalement, sur la proposition de la Commission de libéralisation totale des services postaux, deux groupes de pays s'étaient dégagés. L'Allemagne, la Finlande, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni y étaient favorables. La Belgique, Chypre, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Italie, la Hongrie, le Luxembourg et la Pologne étaient moins tranchés et demandaient des garanties quant au financement du service universel postal.

Par ailleurs, l'objectif de suppression des distorsions à la concurrence en matière de services postaux a conduit la Commission à lancer des procédures d'infraction en matière d'application de la TVA en avril 2006. Trois des pays étudiés dans le présent ouvrage sont concernés. Si les façons d'appliquer la TVA en Allemagne et au Royaume-Uni entraveraient la concurrence, la Suède, quant à elle, n'appliquerait pas l'exonération prévue dans la législation communautaire en matière de services postaux¹⁵.

Le cas de la France : une évolution du secteur en cohérence avec les enjeux de la cohésion sociale et territoriale ?

Mettant fin à la régie directe à l'œuvre depuis la fin du XVIII^e siècle, une entreprise autonome de droit public est créée en France au début des années 1990 pour assurer le service postal. La Poste devient un EPIC (établissement public à caractère industriel et commercial) auquel sont confiées des missions de service public par la loi du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications¹⁶. Celle-ci évoque notamment le rôle de La Poste en matière d'aménagement du territoire et de cohésion territoriale, ce qui est une préoccupation majeure depuis le milieu du XIX^e. Dans cette perspective, la péréquation tarifaire avec un timbre unique assurant l'égalité des tarifs en tout point du territoire est confirmée. Un cahier des charges est défini fin 1990, stipulant les obligations de l'opérateur, et à partir de 1995, des contrats de

15. Pour plus de précisions, voir le site de la Commission : <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/484&format=html&aged=0&language=fr&guiLanguage=fr>

16. Disponible à l'adresse : http://lexinter.net/lois/loi_du_2_juillet_1990_relative_a_l'organisation_du_service_public_de_la_poste_et_des_telecommunications.htm

plan sont définis entre La Poste et le ministère des Postes et des Télécommunications¹⁷. Ceux-ci définissent, pour une période donnée, les priorités managériales et les orientations stratégiques de l'entreprise, par exemple en matière de tarifs, de modernisation, de politique sociale ou de présence en zones urbaines sensibles et en zones rurales. Fin 1998, une convention est signée entre La Poste et l'État sur la présence et la qualité des services dans les zones entrant dans le cadre de la politique de la Ville¹⁸.

C'est la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire¹⁹ qui transpose les principales obligations de la directive européenne de 1997. Le Code des postes et télécommunications s'en trouve modifié. Il définit le service universel, mentionne qu'il est assuré par l'opérateur historique La Poste et établit les limites du secteur réservé. En ce qui concerne la régulation du secteur, elle était historiquement confiée au ministère des Postes et des Télécommunications. Alors que pour le secteur des télécommunications, une entité indépendante de régulation est créée dès 1997 (l'ART, Autorité de régulation des télécommunications), le traditionnel contrôle par tutelle du ministère reste en place pour le secteur postal, bien au-delà des échéances prévues au plan européen. Des organismes consultatifs existent toutefois : le Conseil national des postes et télécommunications, la Commission supérieure du service public des postes et télécommunications ou encore la Commission départementale de présence territoriale.

17. Le présent contrat de plan court depuis 2003 jusque 2007. Il est disponible à l'adresse :

www.industrie.gouv.fr/poste/post/contratplan.pdf. Il prévoit notamment l'élargissement des services financiers proposés par La Poste. La Banque Postale a vu le jour en 2006. Les précédents contrats de plan sont disponibles à l'adresse : www.industrie.gouv.fr/poste/post/f3s_post.htm

18. Voir aussi : www.ville.gouv.fr/pdf/actualite/presse/poste-convention.pdf

19. Voir : www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/MCEBZ.htm

En 2001, un médiateur du service universel postal est institué par un décret du 28 décembre²⁰. Il permet aux usagers non satisfaits de la réponse apportée à une réclamation relative à la prestation du service universel de s'orienter vers une instance indépendante du prestataire.

Les engagements pris dès la première directive postale concernant la création d'une entité indépendante de régulation du secteur ne seront mis en œuvre qu'en 2005. La loi du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales²¹ permet de transposer en droit français les dispositions des directives postales européennes, en particulier celles incluses dans la seconde directive de 2002. Au-delà de la création d'un régulateur indépendant (l'ARCEP, Autorité de régulation des communications électroniques et des postes²²), cette loi vise aussi la conformité avec les orientations communautaires en termes d'ouverture à la concurrence des services postaux de courrier. L'ARCEP assure notamment la délivrance d'autorisations, le contrôle de la mission de service universel de La Poste et de la qualité des services, son contrôle comptable et tarifaire en tant que prestataire du service universel. Elle a un rôle consultatif en matière de projets de loi relatifs au secteur postal et elle est associée à la préparation de la position française dans les négociations européennes et internationales. Par ailleurs, c'est désormais le ministère chargé des Postes (le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie²³) qui assure la mise en œuvre de la réglementation applicable aux services postaux et la définition des obligations de service universel.

20. Voir :

www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=ECOIO120302D

21. Voir :

www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=ECOX0300058L

22. Voir : www.arcep.fr

23. Voir l'espace thématique du site Internet :

www.industrie.gouv.fr/portail/index_poste.html

Un décret relatif à la contribution de La Poste à l'aménagement du territoire²⁴ est publié en octobre 2006. Il traite de l'accessibilité du réseau postal, demande à La Poste de mener une évaluation des besoins de la population en matière de services postaux en fonction des différentes zones géographiques, de faire un état des lieux de son maillage territorial et d'en donner des perspectives d'évolution. Déjà initiée depuis plusieurs années, une présence territoriale, non plus par bureaux de poste en tant que tels mais par « points de contact » par le biais de partenaires publics ou privés, est une tendance qui se confirme.

Un décret²⁵, publié le 5 janvier 2007, aménage le Code des postes et des communications électroniques, en particulier en ce qui concerne le service universel et les droits et obligations de La Poste.

Des méthodes et chronologies différentes pour des tendances nationales globalement comparables

Suède

La Suède a totalement et rapidement libéralisé l'ensemble du secteur postal, dès le début des années 1990. À partir de 1993, le monopole postal sur les lettres a été aboli, les autres pans du secteur (envois publicitaires, express, courses urbaines, colis) ayant été soumis à la concurrence bien antérieurement. La Suède n'a donc pas attendu la première directive postale européenne pour libéraliser le secteur et en a largement dépassé les seuils aux dates prévues. Aucun service offert par la poste suédoise ne

24. Disponible à l'adresse :

www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=INDIO607971D

25. Disponible à l'adresse :

www.industrie.gouv.fr/poste/actu/joedecret2007-29.pdf

bénéficie d'une protection monopolistique ni d'un secteur réservé.

Des dizaines d'opérateurs privés agissant sous licence se partagent le marché avec l'opérateur historique, Posten AB, qui est le fournisseur du service universel. Posten AB est une société à responsabilité limitée dont l'État détient la totalité des parts. En 1994, le statut d'entreprise publique à caractère commercial a été abandonné pour celui de société à responsabilité limitée. Le marché suédois est assez vaste car le nombre moyen de lettres et de colis envoyés par habitant se situe dans la branche haute de la moyenne des pays européens. Malgré la libéralisation totale du marché, l'opérateur historique Posten AB conserve toujours, selon les sources et le type de produits, entre 90 et 95 % de part de marché²⁶.

Le régulateur du secteur est l'Agence nationale des postes et télécommunications, Postoch Telestyreslsen (PTS), organisme gouvernemental créé en 1992. Il délivre les licences, contrôle les modifications de tarifs et la conformité réglementaire des tarifs du service universel. Le ministère responsable est celui de l'Industrie, de l'Emploi et des Communications. À partir des années 2000, le réseau postal suédois a connu d'importantes modifications, notamment par la mise en place de points de contact, alternatifs aux bureaux de poste : épiceries, kiosques, stations essence, etc.

Pour les uns, cette libéralisation a entraîné une hausse des prix, des pertes d'emplois et la fermeture de bureaux, en particulier dans les zones rurales non rentables. Pour les autres, les hausses de prix sur certains segments du marché sont compensées par des baisses sur d'autres, la qualité de service s'est accrue

26. Voir à ce sujet l'interview du régulateur suédois, PTS, de fin 2005 (www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/lettre46.pdf, page 15), ainsi que le rapport de 2003 du syndicat des services, SEKO, qui considère que City Mail est le seul véritable concurrent de l'opérateur historique en atteignant 5 % de part de marché pour les lettres, 8 % pour la distribution des plis volumineux (www.seko.se/cs-media/shop/doc/167posttoa.pdf, page 5).

et les agences remplaçant les traditionnels bureaux de poste ont permis de proposer des créneaux plus larges d'ouverture au public.

Le service postal joue un rôle important lors de la tenue d'élections en Suède.

Plusieurs cas de figures se présentent. Pour les personnes ne pouvant se déplacer à leur bureau de vote le jour des élections, il existe une possibilité de vote anticipé. Celui-ci peut notamment se réaliser dans un bureau de poste, de même que dans une mairie, une école ou une bibliothèque, au plus tôt 18 jours avant le jour de l'élection. Ainsi, des bureaux de vote sont installés au sein de bureaux de poste dans tout le pays et la responsabilité de mettre en place ce dispositif incombe aux communes.

Par ailleurs, il est possible de voter en nommant une personne en tant que « messenger ». Outre des membres de la famille ou des aides à domicile, il est possible, spécifiquement pour les zones rurales, que le postier se charge de ce rôle et vote ainsi pour la personne ne pouvant se déplacer.

Enfin, tout comme l'Allemagne, l'Autriche ou la Finlande, la Suède pratique le vote politique par correspondance pour l'ensemble des Suédois se trouvant à l'étranger, ainsi que pour les marins. Les votes postaux doivent être envoyés au plus tôt 45 jours avant l'élection et au plus tard le jour même. Ils doivent se faire à l'aide d'un matériel spécifique délivré par l'autorité en charge des élections d'une mission suédoise à l'étranger. Le vote à distance a été utilisé pour la première fois par la Suède en 1942, lors de la Seconde Guerre mondiale, pour les Suédois qui étaient dans l'armée et qui, par conséquent, ne pouvaient se déplacer. Un système de vote à distance a véritablement été institué pour tous les électeurs à partir des années 1970.

D'après CSR Europe, Autorité électorale suédoise (Valmyndigheten) et le Programme d'études des élections nationales suédoises de l'Université de Göteborg.

Allemagne

Dès le milieu des années 1990, des réformes postales ont permis d'initier un processus de libéralisation du secteur postal allemand. Dans le même temps, la garantie de services de base, ainsi que la réalisation d'objectifs quantitatifs et qualitatifs de services, sont devenues des missions constitutionnelles.

L'ancien monopole public postal allemand a été transformé en une société publique à responsabilité limitée en 1995, Deutsche Post Aktiengesellschaft (AG). Le capital de l'entreprise a été ouvert fin 2000. En 2001, environ la moitié du capital de l'entreprise appartenait à l'État fédéral. Deutsche Post est le prestataire désigné du service universel et, dans ce cadre, l'entreprise bénéficie d'une licence exclusive. Celle-ci est en vigueur jusque fin 2007, date à laquelle le marché allemand devrait être complètement libéralisé conformément aux dispositions de la loi sur la poste (le courrier international sortant l'est déjà depuis quelques années). Avant la mise en place de la première directive postale européenne de 1997, le régulateur du secteur était le ministère fédéral des Postes et Télécommunications. Il a été remplacé en 1998 dans cette mission par RegTP (*Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post*), une nouvelle autorité de régulation des télécommunications et des postes. Elle surveille l'application de la législation postale, la prestation du service universel, elle octroie des licences et contrôle les prix, en relation avec le ministère fédéral de l'Économie. La régulation des prix des services fournis sous licence est faite *ex ante*, soit avant leur approbation. La RegTP a été transformée et renommée Agence fédérale des réseaux (*Bundesnetzagentur*) en juillet 2005. Elle traite à la fois de la régulation des secteurs de

27. Pour plus d'informations, on pourra consulter le rapport de Marine de La Tour (Université de Munich) au Sénat français en 2005 et le site Internet de la *Bundesnetzagentur*: www.bundesnetzagentur.de/enid/2.html

l'électricité, du gaz, des télécommunications, des chemins de fer et de la poste²⁷.

La poste allemande a eu affaire à la Commission européenne à plusieurs reprises.

En 2001, suite à une procédure lancée en 1994, la Commission a condamné Deutsche Post AG à 24 millions d'euros d'amende pour abus de position dominante: des profits issus du monopole dont jouissait la société dans le cadre de services réservés auraient permis de subventionner d'autres segments commerciaux de l'activité.

Puis, en 2002, suite à une plainte déposée par UPS, société de services de transport de colis et de messagerie, la Commission a condamné Deutsche Post à rembourser au gouvernement allemand 572 millions d'euros reçus au titre de ses obligations de service public. En effet, cette aide d'État aurait servi à financer des activités commerciales de messagerie de la société.

Dans un autre registre, la Commission européenne a autorisé l'acquisition par Deutsche Post de la société britannique de logistique et de transport de fret Exel. Elle a argumenté que cette concentration ne serait pas néfaste en termes de concurrence sur les marchés sur lesquels Deutsche Post intervient, en particulier les colis normaux et express et le transport de documents.

D'après UPS, CELSIG et Commission européenne.

Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, le service postal a été assuré par une entreprise publique dès 1969. Royal Mail est une société publique à responsabilité limitée détenue entièrement par le gouvernement britannique et précédemment nommée British Post Office.

Dès les années 1990, une réduction du champ du monopole postal a été menée. Des plans de privatisation et d'ouverture du secteur réservé ont été proposés mais les débats ont toujours été très vifs, notamment en ce qui concerne une possible réduction des bureaux dans les zones rurales et les conséquences en termes

social et de qualité de service. Contrairement aux politiques et aux actions conduites pour d'autres services publics, le Royaume-Uni a été donc initialement prudent quant à l'approfondissement de la libéralisation du secteur postal prônée au plan européen.

En 1999, une autorité nationale de régulation a été créée, la Commission des services postaux (*Postcomm*). Celle-ci et le ministère du Commerce et de l'Industrie se partagent la fonction de régulateur du secteur. Ils doivent notamment s'assurer de la fourniture du service postal universel à un tarif uniforme ainsi que de l'introduction de la concurrence sur le marché.

Notons que le Postal Services Act de 2000 prévoit la fourniture du service universel selon un tarif abordable et homogène sur l'ensemble du territoire (péréquation). Le même acte législatif a aussi prévu la création, effective en 2001, d'une entité représentative des consommateurs, le Conseil des consommateurs de services postaux, nommé Postwatch.

Après une première ouverture du marché de Royal Mail à la concurrence en 2003, une étape supplémentaire de libéralisation est réalisée en 2005. Finalement, l'ouverture totale du marché postal de la Grande-Bretagne a été réalisée en 2006, outrepassant ainsi les orientations des directives européennes sur une éventuelle libéralisation totale du marché en 2009.

Comme c'est le cas dans de nombreux pays, les bureaux de poste sont de plus en plus remplacés par des « points de contact » ou des agences. En mai 2006, une action directe du syndicat Communication Workers Union (CWU) du nord de Londres a permis de repousser le transfert des activités d'un traditionnel bureau de poste vers une boutique commerciale privée. Les pressions effectuées sur la poste anglaise et le gouvernement dans des affaires similaires antérieures n'avaient pas abouti. Cette fois, une action directe par piquet de grève a été mise en place. Une réunion publique a permis d'obtenir des soutiens divers pour préserver le bureau de poste et ses activités dans son emplacement actuel. Le projet de concession était motivé par des réductions de

coût et son échec a permis de sauvegarder 13 emplois. La réussite de la mobilisation tiendrait, selon ses organisateurs, à la forte campagne menée localement et à la sensibilisation du public.

D'après UNI (Union network international).

Italie

En 1994, l'Administration des postes et télécommunications italienne est devenue une agence d'État, structurellement séparée de l'administration publique. C'est en 1998 que son statut a été modifié pour la faire devenir une entreprise à responsabilité limitée qui appartient entièrement à l'État (ministère de l'Économie et des Finances) : Poste Italienne. Celle-ci est désignée comme le prestataire du service postal universel.

En 1999, la libéralisation du secteur postal se met en place et c'est le ministère des Communications qui en devient le régulateur. Il est en charge de définir le cadre législatif du secteur postal, d'octroyer les licences et autorisations au-delà des limites du domaine réservé, de fixer des tarifs correspondant à la fourniture du service universel, Poste Italienne fixant elle-même les prix hors de ce cadre. Un contrat de plan tri-annuel est signé entre le ministère des Communications et Poste Italienne. Il fixe les rapports entre l'État et la société, précise les attributions du ministère, les activités et services de Poste Italienne, ainsi que ses obligations.

Avec la transposition de la directive postale, Poste Italienne a perdu ses droits exclusifs et une nouvelle aire de service réservé a été définie. Celle-ci ne dépend plus du contenu des produits postés mais de critères de poids et de prix, comme énoncés dans la directive. Le secteur postal italien avait jusque-là la particularité de mettre en place des concessions à des agences privées en termes de type de produit, par exemple en ce qui concerne l'acheminement rapide dans un même quartier.

Le processus de privatisation de Poste Italienne a été amorcé et ses actions ont été introduites en bourse. Il est prévu que la

société connaisse une importante réorganisation, en particulier en vue de la libéralisation totale du marché postal prévue pour 2009.

Une étude menée par une organisation de consommateurs italienne, Pit Servizi, pointait, au début des années 2000, les aspects positifs et négatifs du secteur postal italien.

Du point de vue des usagers, certaines améliorations de service peuvent être mises en avant, par exemple l'installation d'un système de résolution des conflits entre les consommateurs et l'opérateur historique Poste Italiane, la définition de « chartes de qualité » ou des efforts architecturaux pour l'accessibilité des bureaux de poste aux personnes handicapées.

Par ailleurs, des points négatifs ont été pointés par l'organisation de consommateurs, notamment : le manque d'exactitude de l'information délivrée par les centres d'appels, une augmentation trop importante du coût de certains services financiers et de courrier, des anomalies dans la sécurité et la garantie de confidentialité des envois (plis ouverts ou endommagés), la persistance de retards de livraison de certains colis et courriers, une réduction du nombre de bureaux de poste en tant que tels dans les zones rurales et ses conséquences sur l'emploi.

D'après l'étude du CIRIEC « Contribution des services d'intérêt général à la cohésion économique, sociale et territoriale », en réponse à un appel d'offres de la DG Regio, 2003.
Entretien avec l'organisation italienne Pit Servizi.

Hongrie

La poste hongroise, Magyar Posta Részvénytársaság, est une société détenue par l'État créée en 1994. Avant l'adhésion à l'Union européenne, c'est la loi XL de 2001 sur les communications qui régissait le secteur des services postaux, définissant des services postaux « de base » en matière de desserte des zones et de nombre de jours de fourniture du service.

Magyar Posta Részvénytársaság est actuellement prestataire du service postal universel, tel que défini dans la nouvelle loi sur la poste du 1^{er} janvier 2004. Cette dernière prend en compte, juste avant l'adhésion du pays à l'Union, les critères des directives postales européennes. La poste hongroise a développé de nombreux services en parallèle de son activité principale, par exemple la vente de billets de loterie et d'articles commerciaux divers. Elle a effectué une véritable mutation, avec l'acquisition d'une culture commerciale d'entreprise. Notons qu'un service postal ambulant peut être négocié dans les petites communes – moins d'un millier d'habitants – à la place de la prestation du service universel dans un bureau de poste fixe.

Depuis 2002, le ministère de l'informatique et des communications régule le secteur, conjointement avec une entité indépendante, l'Autorité nationale des communications. Alors que le ministère est garant de la législation postale et de la fixation de tarifs plafonds pour les services réservés, l'Autorité est une administration publique centrale, indépendante des acteurs du marché, qui, notamment, attribue les licences et surveille le marché.

Après son adhésion à l'Union européenne en 2004, l'association des opérateurs postaux européens (PostEurop) a mis en place un audit de qualité du service postal en Hongrie. Des experts des services postaux de divers pays européens sont venus échanger leurs points de vue avec les experts hongrois et émettre des recommandations pour améliorer la qualité du service. L'objectif était de fournir aux nouveaux membres de l'Union les outils nécessaires pour atteindre les normes de distribution transfrontalière contenues dans la directive postale européenne, à savoir 85 % du courrier transfrontalier distribué en J + 3 et 97 % en J + 5. Il semble que la mise en œuvre des recommandations à la suite de l'audit ait eu un impact positif en termes de qualité du service.

D'après PostEurop.

En résumé

Les pays de l'Union ont des caractéristiques géographiques et de relief très différentes. Ils ne sont donc pas confrontés aux mêmes problèmes quant à la mise en œuvre du service postal. En effet, du point de vue de l'étendue du territoire et de son accessibilité physique, ce n'est pas la même tâche de desservir une lettre aux Pays-Bas qu'en France ou en Finlande. Chaque pays de l'Union connaît donc des enjeux et problématiques différents quant à la gestion de son service postal, par exemple en termes de coût pour assurer la péréquation tarifaire qui, rappelons-le permet une égalité de tarifs sur l'ensemble du territoire par compensation entre zones rentables et non rentables. Toutefois, on peut observer une certaine similarité des grandes lignes nationales d'évolution du secteur postal. Un monopole a été historiquement mis en œuvre par une administration, même s'il ne s'agissait pas d'un monopole complet car des éléments concurrentiels dans le secteur postal ont toujours existé, par exemple la délivrance de plis par coursier. Puis des entreprises publiques, des entreprises de droit privé à capitaux publics ou encore des sociétés partiellement privatisées ont été créées. La libéralisation du secteur s'est réalisée à des degrés et des vitesses très divers selon les pays : si la Suède a entièrement libéralisé, dans les textes, le secteur depuis le début des années 1990, puis le Royaume-Uni en 2006, l'objectif d'une ouverture totale du marché est aujourd'hui encore un sujet de très vifs débats en France ou en Italie par exemple. La mise en place de régulateurs indépendants a également connu une chronologie très différente d'un pays à l'autre : si la Suède s'est dotée dès le début des années 1990 d'un régulateur national, les autres pays l'ont majoritairement fait à la fin des années 1990... et la France seulement en 2005 !

Au plan communautaire, la libéralisation du secteur postal a été progressivement mise en place à partir du milieu des années 1990. De 1997 jusqu'à la dernière directive postale de 2003, les

marchés se sont graduellement ouverts au plan européen, en abaissant les seuils du secteur réservé aux opérateurs historiques du service postal. Aujourd'hui, l'échéance de janvier 2011 pour l'ouverture totale des marchés postaux de tous les États membres est confirmée, avec quelques aménagements possibles pour certains pays. La volonté de mettre en place un marché intérieur postal a été accompagnée par des objectifs d'amélioration de la qualité du service, notamment de meilleurs délais d'acheminement des produits postaux. Par ailleurs, notons que la mise en place d'entités nationales de régulation du secteur a été impulsée au plan communautaire – et réalisée ensuite de manière diverse et anachronique aux plans nationaux.

Le service universel a été également mis en place au plan communautaire – tout comme cela a été le cas, avec des objectifs nettement moins ambitieux, dans les secteurs des télécommunications puis de l'électricité – et appliqué au fur et à mesure dans chacun des États membres. Le service universel fixe des objectifs tels que la levée et la distribution du courrier et des colis au moins cinq fois par semaine. Il a jusque-là été financé par la possibilité de maintien d'un secteur réservé – dans lequel la concurrence ne pouvait s'appliquer – qui a été graduellement réduit. L'objectif d'ouverture totale du marché en 2011 remet en cause cette possibilité de financement et les États membres devront trouver d'autres modes de financement du service universel. Des voix s'élèvent au plan européen pour que l'échéance soit reportée jusqu'à ce que des solutions fiables de financement du service universel soient trouvées et approuvées par les parties prenantes. Parmi celles-ci, l'idée de péréquation européenne du prix du timbre fait son chemin... Elle impliquerait que le prix du timbre soit le même sur l'ensemble du territoire européen. Ainsi, à l'échelle européenne, les zones les plus rentables (par exemple les villes) permettraient de financer celles qui ne le sont pas (par exemple les villages de montagne).

L'Europe a d'importantes responsabilités en ce qui concerne l'avenir du secteur postal. Si elle poursuit sa course effrénée à la

libéralisation totale, elle risque de brusquer certains États membres dans leur politique et de laisser de côté des usagers, dans la mesure où aucune évaluation des conséquences de l'ouverture totale des marchés n'a été réalisée. Notons ici que la libéralisation dans les textes ne garantit pas la mise en place d'une réelle concurrence, ce qui se confirme par la persistance de situation monopolistique dans des États membres qui ont pourtant totalement ouvert leur marché depuis de nombreuses années, par exemple les pays scandinaves. Face à cela, l'Europe peut, au contraire, considérer que le service postal présente des spécificités qui justifient de ne pas imposer l'ouverture totale des marchés nationaux, tout en incitant les États membres à atteindre des objectifs de qualité ambitieux.

Postface ¹

L'ouvrage que nous venons de lire est original à plus d'un titre. Il est un guide indispensable pour tous ceux qui veulent comprendre le monde pour le transformer, qui sont tout à la fois attachés à être acteurs de la construction européenne et à promouvoir les valeurs du service public : égalités d'accès et de traitement, solidarités sociales, territoriales et générationnelles, adaptabilité aux besoins et démocratie, qualité, continuité et sécurité, etc. C'est un outil d'analyse et de clarification des enjeux, assurant l'intelligibilité des mutations actuelles, la compréhension de leurs fondements et dégageant des perspectives d'action pour transformer les rapports de forces et construire une conception européenne.

Ce travail combine d'une part une analyse approfondie de la manière dont le processus de construction européenne a été amené à devenir le cadre de définition et d'organisation d'un champ croissant des domaines recouverts par les missions de service public, et d'autre part, des monographies sectorielles et nationales rendant compte de l'intervention des acteurs et des mouvements sociaux.

1. La présente postface reflète le point de vue personnel de son auteur.

Maîtriser le rapport diversités-unité

L'ouvrage met ainsi l'accent sur les caractéristiques spécifiques d'un certain nombre de grands secteurs (l'eau, l'énergie, le logement, les transports urbains et le service postal), dont l'histoire, les structures, les technologies, les fondamentaux économiques, les enjeux sociaux sont profondément différents, même si tous présentent des finalités de service public. C'est-à-dire que leurs règles et formes d'organisation ne relèvent pas seulement du droit commun du marché et de la concurrence, mais visent à garantir l'accès de chaque habitant à des services essentiels, à développer des solidarités sociales ou territoriales, à structurer et à équiper les territoires, à préparer et organiser l'avenir.

Il a su mettre en valeur une autre série de diversités tenant cette fois-ci aux histoires, institutions, traditions, cultures et mouvements sociaux nationaux. Il est ainsi apparu clairement que les mêmes domaines, qui répondent à des logiques sectorielles fortes, sont structurés et organisés de manière fort différente d'un pays à l'autre, par exemple en France, pays unitaire et centralisé, et en Allemagne, État fédéral, où les compétences des collectivités territoriales sont essentielles, ou en Suède, dont l'histoire institutionnelle et sociale continue à marquer en profondeur l'organisation de ses services publics ou d'intérêt général. Témoignent également de ces diversités nationales les évolutions plus récentes de pays comme le Royaume-Uni, dont les services publics ont été fortement remis en cause par deux décennies de privatisations, ou l'Italie, qui fait preuve d'une frénésie de réformes dans la plupart des domaines. Et plus encore les pays d'Europe centrale et orientale, comme la Hongrie, où l'État avait été conçu comme l'instrument destiné à satisfaire les besoins de la population en organisant directement la production et la distribution des services ; dans cette conception extensive des « services publics », ceux-ci étaient considérés comme devant être hors marché et les usagers-citoyens ne finançaient directement qu'une infime part de leur coût. Mais toutes ces

spécificités nationales, elles aussi structurantes, ne sauraient amener à sous-estimer l'impact qu'a indiscutablement, même s'il est progressif, le processus d'intégration européenne.

Ainsi donc, cet ouvrage a su combiner cultures nationales, logiques sectorielles et enjeux communautaires pour analyser les transformations des services publics au cours des vingt dernières années, dans une démarche fondée sur les interactions permanentes entre diversités (en particulier nationales et sectorielles) et unité. Car il existe bien une tendance générale marquée par les processus progressifs de libéralisation et d'ouverture à la concurrence, dont les racines sont présentes dans le mode de développement de l'intégration européenne au cours des cinquante dernières années. En même temps, ce processus général de libéralisation ne se traduit pas en uniformité, mais se combine avec de réelles diversités sectorielles et nationales.

Comprendre les ressorts de la libéralisation

Il était important, dans ces pages, de revenir sur les conditions dans lesquelles, à partir de la seconde moitié des années 1980, s'est engagé ce processus d'eupéanisation des services publics, en commençant par les grandes infrastructures de réseaux, puis dont la logique a progressivement gagné un nombre croissant de domaines et d'activités. Pourquoi l'eupéanisation des services publics a-t-elle pris comme orientation stratégique la libéralisation ?

En fait, à partir du moment où l'Acte unique de 1986 a donné mandat aux institutions européennes de définir le cadre d'organisation des grands réseaux de communication, d'énergie et de transports, considérés comme clés pour la réalisation des quatre grandes libertés de circulation des hommes, des marchandises, des services et des capitaux, trois orientations étaient possibles. La première, portée par nombre d'acteurs institutionnels, économiques et sociaux, a consisté à rejeter l'eupéanisation au nom des spécificités des missions de service

public, des secteurs ou des États; cela a conduit à des stratégies défensives («défendre le service public») qui ont pu retarder les processus et les échéances, mais pas les entraver, car elles se situaient à l'extérieur du processus d'intégration européenne et ne proposaient pas de réelles perspectives communautaires.

L'hypothèse inverse aurait pu être proposée: puisque l'on s'engageait dans l'intégration européenne, pourquoi ne pas construire de véritables services publics européens, sur la base des expériences nationales? Aucun acteur ne l'a proposé, tant cela aurait mis en cause les habitudes, traditions et pouvoirs institués, et aujourd'hui encore, on l'a bien vu tout au long de cette recherche, les réticences et résistances restent particulièrement fortes à s'engager dans cette voie.

Une troisième orientation s'est peu à peu imposée. Elle a consisté à utiliser les armes du traité mises au point depuis 1957 (concurrence, libre-échange), en mettant progressivement en cause les formes nationales d'organisation et de régulation des services publics que chacun des États membres de l'Union européenne avait définies dans son histoire, pour développer des stratégies de libéralisation fondées sur l'introduction de la concurrence et les logiques du marché. Pourquoi cette orientation s'est-elle imposée?

D'abord, la mise en œuvre des quatre grandes libertés de circulation est entrée en résonance avec toute une série de profondes transformations intervenues au cours des mêmes années 1980 et 1990: des mutations technologiques rapides dans tous les secteurs, qui amènent à redéfinir les conditions de production et de fourniture des services; la multiplication des échanges à l'échelle européenne et mondiale, qui s'accompagne de l'internationalisation des stratégies et des acteurs; en même temps, la diversification et la territorialisation des besoins, qui font primer la qualité sur la quantité; la mise en cause des lourdeurs et inefficacités de nombreux services publics, à l'abri de situations de monopole au plan local ou national; des stratégies d'acteurs de grands groupes industriels et financiers de services,

qui veulent pouvoir exercer leurs activités sur les segments d'activités et/ou les zones géographiques les plus rentables; plus généralement, le développement de l'influence des thèses néolibérales et des vertus de la concurrence.

La conjonction de ces facteurs a conduit à un décalage croissant entre les modes nationaux de définition et d'organisation des services publics et les logiques dominantes d'intégration européenne et de création de marchés intérieurs dans chaque secteur. L'europanisation a visé à la fois à casser les frontières nationales pour mettre en œuvre l'intégration européenne et à introduire davantage d'efficacité dans des domaines qui avaient été souvent «protégés» par des droits exclusifs, locaux, régionaux et/ou nationaux.

À ce stade, il faut également essayer de comprendre pourquoi cette orientation a été reprise par une nette majorité d'acteurs de l'intégration européenne, qu'il s'agisse des États membres, de la Commission européenne, du Parlement européen ou des dirigeants d'entreprises, au point d'apparaître comme une quasi-évidence. Là encore, nous avons assisté à une convergence de préoccupations et de stratégies: pour certains, la «défense des services publics» était le paravent de protections de marchés nationaux, d'intérêts nationaux ou encore d'opérateurs (qu'ils soient publics ou privés) et de leurs stratégies de multinationalisation; pour d'autres, les arguments en faveur du service public sont une manière de mettre en cause le droit de la concurrence et «la libération des forces du marché» (expression fétiche des apôtres du tout marché), de protéger des monopoles ou des intérêts dépassés. Certains acteurs ont craint que toute mesure communautaire en faveur des missions de service public ne conduise à donner de nouvelles compétences aux institutions européennes et en particulier à la Commission européenne, par rapport aux droits nationaux et aux libertés nationales d'administration; pour d'autres encore, toute entrave à la libéralisation au nom d'«obligations de service public» ne pouvait

qu'engendrer de nouvelles contraintes pour les opérateurs et les acteurs, sans réelle plus-value.

Force est de constater que ces problématiques, différentes dans leurs fondements, ont convergé tout au long des années 1990, au point de faire apparaître la libéralisation, au final, comme « de bon sens » et de devenir hégémoniques dans les débats européens.

Agir pour transformer les rapports de forces

Mais au fur et à mesure de la mise en œuvre de ces politiques de libéralisation, une série de conséquences lourdes a contribué à fissurer cette convergence. La logique de libéralisation est en effet porteuse dans les secteurs des réseaux d'une série de polarisations mettant en cause certains objectifs de service public : polarisation économique d'abord, avec une concurrence oligopolistique entre quelques grands groupes qui structurent les marchés, conduisant à de nouvelles concentrations, à l'existence et au repartage de rentes au détriment des utilisateurs ; polarisation temporelle ensuite, car la libéralisation survalorise le court terme, pour lequel le marché donne de précieuses indications, au détriment du long terme, pour lequel le marché est myope ; polarisation sociale également, en fonction de la solvabilité des clients, les gros consommateurs qui disposent d'un « pouvoir de marché » étant favorisés par rapport aux petits ; polarisation territoriale en faveur des zones géographiques les plus denses et les plus rentables, mettant en cause l'égalité de traitement et les solidarités ; polarisation financière enfin sur la « production de valeur », générant l'externalisation des conséquences sociales et environnementales des activités.

Ces fissures dans la conception dominante apparaissent de plus en plus clairement. Il est significatif que ce soient les Pays-Bas, qui n'ont jamais fait preuve d'un attachement doctrinal aux principes du service public ou d'une orientation clairement anti-libéralisation, qui aient proposé le Protocole sur les services

d'intérêt général (SIG) que le Conseil européen des 21 et 22 juin 2007 a décidé d'annexer aux futurs traités européens. La mise en œuvre progressive de la politique communautaire de concurrence au secteur du logement social a conduit la Commission européenne à demander aux Pays-Bas de réformer profondément sa politique en la matière, car elle a été jugée contraire aux règles européennes, en ce sens que les « aides au logement social » s'appliquent très largement, y compris à des citoyens et des familles qui ne sont pas dans le besoin.

Pour combattre cette mise en cause, les Pays-Bas ont fait adopter par le Conseil européen des principes qui mettent en particulier l'accent sur « le rôle essentiel et la grande marge de manœuvre des autorités nationales, régionales et locales dans la fourniture, la mise en service et l'organisation des services d'intérêt économique général » et sur le fait que « les dispositions des traités ne portent en aucune manière atteinte à la compétence des États membres relative à la fourniture, à la mise en service et à l'organisation de services non économiques d'intérêt général ».

D'autres faits et évolutions récents amènent à se poser la question d'un éventuel changement de période : d'abord, une réelle européanisation des débats sur l'avenir des SIG, dont témoignent en particulier le Livre vert de mai 2003 et ses 300 réponses, le Livre blanc de mai 2004 et ses propositions, les débats et mobilisations sur la directive services, la communication de la Commission sur les services sociaux d'intérêt général (SSIG), etc. ; mais aussi les jugements successifs de la Cour de justice des Communautés européennes qui amènent des interrogations croissantes quant aux incertitudes de la jurisprudence et des inquiétudes quant aux mises en cause progressives des droits des autorités publiques locales. En même temps, le « paquet Monti-Altmark-Kroes », consacré au financement des compensations d'obligations de service public, est un dispositif transverse aux différents secteurs et permet de réelles garanties pour chacun d'eux (il en est de même des initiatives en cours sur les

partenariats public-privé [PPP] ou sur les concessions); les débats sur la directive services et la communication SSIG ont montré le besoin d'un droit positif clair; plus généralement, les débats actuels sur la relance de l'intégration européenne créent une opportunité pour avancer dans la définition d'une conception communautaire garantissant les missions de service public.

Une stratégie d'alliances

L'action pour transformer les rapports de forces et fonder une conception communautaire implique de clarifier la démarche à mettre en œuvre de plusieurs points de vue étroitement liés entre eux.

D'abord, elle suppose de se positionner clairement comme acteur de la construction européenne. Les critiques de son orientation comme de sa forme et on a vu qu'elles sont nombreuses et fondamentales – ne visent pas à mettre en cause l'objectif même de l'intégration, mais à en transformer le contenu. Ensuite, l'action doit viser à dégager des perspectives, à faire des propositions pour l'Europe, afin de construire un espace de dynamisme et de solidarité, de promouvoir une série de valeurs fondamentales dans la mondialisation. L'action implique aussi de respecter le fait que l'Union européenne est et ne peut être qu'une tension permanente entre unité et diversités. Ce n'est pas en voulant imposer une référence nationale contre une autre ou en se comportant en donneur de leçons que l'on pourra inverser les évolutions actuelles.

Enfin, l'objectif doit clairement consister à construire une stratégie d'alliances visant à être demain majoritaire dans les débats communautaires, ce qui implique de faire converger des acteurs, des organisations, des démarches et des traditions évidemment différents. Encore une fois, l'exemple récent de l'initiative des Pays-Bas pour annexer aux traités un Protocole donnant de sérieuses garanties aux services publics est une claire référence pour la démarche à développer.

Une stratégie d'alliances ne consiste pas à demander aux autres de se rallier à ses propres positions ou de se rassembler autour de soi, mais à reconnaître que l'autre est différent, qu'il n'a pas nécessairement les mêmes intérêts ou aspirations, mais que les uns et les autres peuvent converger sur un objectif défini ensemble comme commun. Il n'y a pas d'alliances possibles s'il n'y a pas d'abord pleine reconnaissance de l'altérité et donc multiplication des contacts et échanges.

Forger une conception européenne des services publics ou d'intérêt général implique de sortir de la confusion et de distinguer service public/monopole/propriété publique/État; de reconnaître que les services publics ne sont pas exempts de défauts, notamment quand ils sont en situation de monopole, tels qu'abus de position dominante de l'entreprise prestataire du service, manque de transparence et bureaucratisation, manque de démocratie, oubli de la finalité du service qu'est la satisfaction de l'usager-consommateur-citoyen, régulation insuffisante ou chaotique, ignorance de la société et des relations avec les citoyens.

Ceci amène à inverser la démarche habituelle, pour partir non des principes, tels qu'ils se sont sédimentés dans notre construction historique, mais des besoins et aspirations des usagers-consommateurs-citoyens et de la société, et du fait que tous les pays, même les plus libéraux, ont des « services publics » ou « services d'intérêt général » ou « *public utilities* », plus ou moins développés en fonction de leurs histoires, de leurs traditions et de leurs cultures, mais qui jouent partout un rôle important dans la cohésion économique, sociale et territoriale.

Le modèle social européen est caractérisé par les interactions et l'intégration du progrès économique et du progrès social, qui en font une économie sociale de marché. Il associe la garantie des droits de chacun d'avoir accès aux biens et services essentiels, avec la recherche de la cohésion et de la solidarité dans un objectif de développement durable économique, social et environnemental.

Faire émerger ce fond commun implique de partir non des concepts ou mots différents employés dans chaque pays, mais des objectifs, missions, principes, obligations, droits et formes de régulation publique. Il s'agit, dans une démarche ouverte aux mutations technologiques, économiques, sociales et culturelles, de recenser les éléments communs, fondements d'une conception européenne rénovée des services publics ou des services d'intérêt général. Il s'agit de rééquilibrer la logique dominante de concurrence et celle d'intérêt général, de les articuler de manière évolutive, l'une comme l'autre n'étant pas des finalités, mais deux moyens complémentaires d'avancer vers la réalisation des objectifs de l'Union, pour que celle-ci « marche sur ses deux jambes ».

Des points de convergence

D'ores et déjà ressortent de cet ouvrage un certain nombre de points-clés d'une doctrine européenne adaptée aux enjeux à venir et dans laquelle convergent aujourd'hui de nombreux acteurs institutionnels, économiques, sociaux, de la société civile dans le respect de la diversité des histoires, traditions et cultures nationales.

– **La nécessité de clarifier le corps de normes juridiques communautaires dont relèvent les services publics ou d'intérêt général.** Les objectifs et finalités d'intérêt général font que les SIG ne peuvent relever des seules règles de concurrence, même si cela influe sur le marché intérieur, même si les besoins de financement sont élevés et même si cela concerne des services au niveau européen et pas seulement aux niveaux national ou local. Dans le Livre blanc de 2004, la Commission européenne écrit qu'« en vertu du traité CE et sous réserve des conditions fixées à l'article 86, paragraphe 2, l'accomplissement effectif d'une mission d'intérêt général prévaut, en cas de tension, sur l'application des règles du traité ». Il convient d'inscrire cette hiérarchie des normes juridiques communautaires dans le droit

positif dérivé de l'Union européenne (directives, règlements, etc.). La régulation des SIG ne se réduit donc pas à la mise en œuvre du droit commun de la concurrence, mais relève des rapports entre les règles de concurrence et les missions d'intérêt général, évolutifs dans le temps et l'espace. Une régulation dynamique et efficace doit reposer sur l'intervention de tous les acteurs intéressés.

– **La nécessité d'affermir la mise en œuvre du principe de subsidiarité :** c'est l'autorité publique (locale, régionale, nationale, européenne) la plus efficace qui doit avoir la compétence de définir et décider pour son aire de responsabilité, dans la transparence et la proportionnalité, les objectifs et missions d'intérêt général, les obligations de service public ou de service universel, donc de décider de ce qui relève des SIG. Cela implique de définir clairement les responsabilités de l'Union européenne pour construire des services européens d'intérêt général dans les domaines où elle est plus efficace que chacun des États agissant séparément.

– **La nécessité de garantir, en application du principe de subsidiarité, le droit des autorités publiques (locale, régionale, nationale, européenne) de choisir, dans la transparence complète des objectifs et des moyens, le mode de gestion et d'organisation des SIG de leur compétence :** gestion directe par l'autorité publique elle-même (service en régie [*in house*]); mission donnée à une entreprise publique ou mixte dépendant de l'autorité publique elle-même ou d'économie sociale, coopérative ou associative; délégation à une entreprise pour une durée déterminée (concession), mise en adjudication des services, etc.

– **La nécessité de garantir la sécurité de financement à long terme d'une part des investissements nécessaires à la continuité et à la durabilité des services, d'autre part de la compensation des obligations de service public ou de service universel.** Les pouvoirs publics ont à prendre en charge les servitudes ou les manques à gagner qui en résultent pour les entités en charge du service, par rapport à une situation où celles-ci agi-

raient selon des ressorts purement commerciaux ; cette compensation ne doit pas être considérée comme une « aide d'État » au sens de l'article 87 du traité CE ; ces compensations doivent pouvoir prendre différentes formes pour s'adapter aux objectifs définis : subventions publiques, péréquations internes permettant de financer les coûts engendrés par des bénéfices sur des activités rentables (subventions croisées), accompagnées ou non de droits exclusifs, fonds de compensation entre opérateurs, exonérations de taxes ou autres, partenariats public-privé, etc.

– **La nécessité de clarifier les objectifs et principes communs devant s'appliquer à tous les SIG**, quelles que soient leurs spécificités, en matière de cohésion économique, territoriale et sociale, ainsi que de développement durable, d'accès universel et égal, de continuité, de prix abordable, de solidarité, de qualité, de sécurité et sûreté de haut niveau, d'adaptabilité au changement et d'amélioration de l'efficacité, de mode d'opération proche des citoyens, de respect des droits des consommateurs et des usagers, de contrôle et d'évaluation des performances, de transparence et de contrôle démocratique.

– **La nécessité de mettre en place une dynamique progressive d'évaluation démocratique des performances des SIG**, afin de contribuer à leur efficacité et à leur adaptation aux évolutions des besoins des consommateurs, des citoyens et de la société. Cela implique de faire participer à l'évaluation tous les acteurs concernés : autorités publiques, opérateurs, consommateurs (usagers domestiques comme industriels – grands et petits), citoyens, collectivités locales et élus (nationaux et locaux), personnels et leurs représentants, afin de prendre en compte la diversité de leurs attentes et intérêts.

– **La nécessité de faire relever les positions de l'Union européenne dans les négociations commerciales internationales** de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) ou dans les accords bilatéraux de ses règles internes.

Le devenir des services publics est un révélateur de l'alternative fondamentale devant laquelle se trouve le processus d'intégration européenne. Soit l'Europe se limitera à être une intégration économique, un grand marché organisé autour du respect des règles de la concurrence, faisant de celle-ci une fin et non un moyen ; soit l'Europe représentera, comme le sont, à leur manière, compte tenu de leur histoire, chacune des sociétés européennes : un ensemble structuré à la fois économique, social, culturel et finalement politique, fait d'équilibre et de cohésion, de solidarité et de citoyenneté, c'est-à-dire un véritable projet européen de société, associant grand marché et cohésion économique, sociale et territoriale, et faisant de l'Union européenne un acteur structurant dans le processus de mondialisation, contribuant à son orientation et à sa régulation.

Pierre Bauby

Annexes

Glossaire ¹

Concurrence

Les règles de *concurrence* sont censées assurer le bon fonctionnement d'un espace économique basé sur les lois du marché, et s'articulent autour de quelques principes, en particulier :

- l'interdiction des pratiques concertées, des accords et des associations entre entreprises qui sont susceptibles d'affecter le commerce en empêchant, restreignant ou faussant le jeu de la concurrence ;
- l'interdiction d'exploiter de façon abusive une position dominante d'une entreprise sur le marché ;
- la libéralisation de certains secteurs où des entreprises publiques ou privées ont jusque-là évolué dans un cadre de nature monopolistique (cf. définition de *libéralisation*) ;
- le contrôle préventif des opérations de concentration qui présentent une dimension européenne, en approuvant ou en interdisant les alliances envisagées.

1. Les définitions suivantes sont une sélection issue d'un glossaire multilingue réalisé par l'AITEC. Pour toute information complémentaire, contacter l'AITEC (tél. : 01 43 71 22 22 – site Internet : <http://aitec.reseau-ipam.org> – mél : aitec@reseau-ipam.org).

Directive

C'est un instrument juridique communautaire dont disposent les institutions de l'Union européenne pour accomplir leur mission dans le cadre du traité instituant la Communauté européenne et dans le respect du principe de subsidiarité. Une *directive* lie l'État membre quant aux résultats à atteindre, elle doit être transposée dans le cadre juridique national. Elle se distingue du *règlement*, obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tous les États membres ainsi que des *recommandations* et des *avis*, qui ne possèdent qu'un caractère déclaratoire.

Délégation de service public

À la différence de la *gestion directe* (cf. définition de *régie*), la *gestion déléguée* est celle par laquelle l'exécution du service est confiée à un tiers par un contrat. Ce tiers peut être une entreprise privée, mais aussi une entreprise publique nationale, une collectivité locale, etc.

Droits primaire et dérivé

Le *droit primaire* est constitué des différents traités constitutifs ou modificateurs ainsi que des traités d'adhésion. Le *droit dérivé* correspond aux actes législatifs pris par les institutions communautaires dans le cadre de l'exercice de leurs compétences. Ce sont les règlements, directives, décisions, recommandations et avis. Qu'il soit primaire ou dérivé, le droit communautaire est supérieur aux droits nationaux dans la mesure où il a des effets contraignants à l'égard des États membres. Ainsi, les règles et les actes de droit national ne peuvent contredire ceux du droit communautaire.

Libéralisation

La *libéralisation* est un processus progressif qui consiste à introduire de la concurrence dans des secteurs marqués par l'existence de situations de monopole, de droits exclusifs ou spéciaux, qui sont accordés à des opérateurs aujourd'hui qualifiés

d'« historiques ». La libéralisation est distincte d'éventuels processus de *privatisation* : on peut mener l'une sans l'autre (libéralisation tout en maintenant la propriété publique de l'opérateur historique ou privatisation sans libéralisation, donc avec maintien du monopole). On peut aussi mener les deux processus de manière successive (dans beaucoup de cas, l'ouverture à la concurrence a été suivie d'un changement de statut de l'opérateur historique, pouvant aller jusqu'à la privatisation) ou de front.

Missions de service public

On appelle *mission de service public* l'objectif qu'une autorité publique (locale, régionale, nationale ou européenne) définit pour telle ou telle activité (par exemple fonder l'égalité d'accès de tous les habitants à tel service, garantir le droit à l'éducation ou à la santé pour tous, organiser la solidarité sociale et/ou territoriale, assurer la sécurité à long terme, etc.). La définition claire et l'actualisation des missions de service public fondent des modes d'organisation, de fonctionnement, de financement, de régulation, d'évaluation des services publics qui sont différents de ceux du droit commun de la concurrence et du marché. Ces missions de service public peuvent être assumées par l'autorité publique elle-même (service interne ou régie) ou confiées à une entité privée, une entreprise ou une association par exemple. Celle-ci se doit de respecter un cahier des charges, d'en référer à l'autorité publique responsable, qui aura à s'assurer que la mission est bien remplie.

La mission de service public se rapporte à la finalité recherchée et non au régime, public ou privé, du propriétaire ou du gestionnaire.

Monopole

Le *monopole* est le fait, pour une entreprise, de jouir d'une exclusivité en matière de production et de fourniture d'un service, que cela tienne à des innovations, à l'absorption ou au rachat de ses

concurrentes, ou à des décisions des autorités publiques qui estiment que c'est la forme optimale d'organisation de certains secteurs (par exemple, le fait d'avoir un réseau unique de transport d'électricité, cf. ci-après la définition d'un *monopole naturel*). La situation opposée est celle du *marché concurrentiel*, dans lequel plusieurs entreprises fournissent le même service dans des conditions comparables et en concurrence entre elles. Si le marché est dominé par quelques entreprises, sans qu'une concurrence réelle existe, on parle alors d'*oligopole*.

Un monopole est dit « naturel » lorsqu'il est caractérisé par une situation dans laquelle le coût minimum de production n'est atteint que lorsqu'une seule entreprise la réalise. Dans des secteurs de réseaux comme les télécommunications, l'énergie ou les transports, ce serait un gaspillage économique de soumettre certaines activités à la concurrence tant les coûts d'infrastructure sont importants (réseaux de transport de l'eau ou de l'électricité, rails, etc.).

Obligations de service public

L'expression *obligations de service public* désigne les obligations spécifiques imposées par les autorités publiques à un fournisseur de service afin de garantir la réalisation de certains objectifs d'intérêt public, par exemple dans les secteurs du transport aérien, ferroviaire ou routier et dans le domaine de l'énergie. Ces obligations peuvent être imposées au niveau communautaire, national ou régional.

Partenariats public-privé

Ce terme se réfère à des formes de coopérations entre autorités publiques et entreprises pour assurer le financement, la construction, la gestion ou l'entretien d'une infrastructure ou la fourniture d'un service. Il s'agit généralement d'une coopération de longue durée, où les deux acteurs participent en proportion diverse au financement et à la répartition des risques, le parte-

naire public pouvant se concentrer principalement sur la définition des objectifs et leur contrôle.

Privatisation

La *privatisation* se définit d'abord comme le processus par lequel une entreprise publique – c'est-à-dire initialement détenue au moins pour moitié par l'État ou une collectivité publique – est transformée en société anonyme à actions dont la majorité du capital est détenue par les acteurs privés. Le terme est également employé par extension lorsque la gestion d'une activité est déléguée à une entreprise privée en lieu et place d'un opérateur public, tout en maintenant l'appropriation publique des infrastructures (ce qui relève d'une privatisation de la gestion).

Régie – Gestion directe

La *gestion en régie* d'un service public consiste en la prise en charge directe de son fonctionnement par l'entité publique qui l'a créé, avec ses propres moyens matériels, humains et financiers. La gestion est assurée directement par la collectivité locale ou par une structure dépendant directement d'elle.

Régulation

La *régulation* (*reglementation* en anglais) – ou plus précisément un « système de régulation » – peut se définir théoriquement comme l'ensemble des modes d'ajustements permanents d'une pluralité d'actions et de leurs effets, permettant d'assurer l'équilibre dynamique de systèmes instables. Si des systèmes complexes, composés d'une multiplicité d'acteurs, dont les besoins et intérêts s'entrechoquent ou s'opposent, étaient laissés à eux-mêmes, leur évolution spontanée conduirait tôt ou tard à leur éclatement. Le besoin de régulation naît de la nécessité d'éviter ces menaces d'instabilité, en mettant en place des normes, des mécanismes, des institutions susceptibles d'assurer une évolution dynamique du système. Un « système de régulation » recouvre à la fois les normes et règles qui s'imposent (ou sont imposées par des lois ou

règlements) à tous les acteurs, ainsi que leur application par tous les acteurs concernés, en particulier les opérateurs qui sont chargés du service ; le « contrôle » de leur exécution et de leur respect, ainsi que les éventuelles sanctions et les nécessaires adaptations.

Service public, Service d'intérêt général, Service d'intérêt économique général, Service universel

Nous ne reprenons pas ici des définitions détaillées et expliquées dans la première partie de l'ouvrage (voir en p. 26) et conseillons au lecteur de s'y référer pour en cerner l'ensemble et non en donner une définition, nécessairement réductrice, de quelques lignes.

Subsidiarité

Principe selon lequel une action n'est menée au plan communautaire que si elle peut s'y déployer de manière plus efficace qu'aux échelons territoriaux inférieurs. Les compétences seraient ainsi sollicitées et partagées en fonction des niveaux territoriaux les plus adaptés. Le principe de subsidiarité est notamment invoqué par les collectivités (nationales, régionales, départementales ou locales) quand il leur semble préférable que l'Union européenne n'intervienne pas sur une question.

Les principaux acteurs du débat sur les services d'intérêt général au plan européen¹

Avertissement !

Les acteurs du débat européen sur les services publics/services d'intérêt général (SIG) sont nombreux et divers. Les classer et les présenter ne sont pas tâches faciles.

Une présentation par cartographie est proposée ci-après (voir p. 218). Elle n'a pas la prétention d'être exhaustive : par exemple, la liste des organisations associatives participant au débat européen sur les SIG est **loin d'être limitative**, tant elles sont nombreuses. Il est à noter que les frontières cardinales ne sont pas fixes : certains acteurs se trouvent entre deux « sphères », des glissements de l'une à l'autre sont possibles – mais cela n'est pas représentable en version papier. Notons aussi que la taille des cercles dans lesquels sont inscrits les acteurs ne

1. Pour une information concise sur le fonctionnement général des institutions et autres acteurs européens, voir notamment Christian Hen, Jacques Léonard, *L'Union européenne*, La Découverte, 12^e édition, 2004 ; François d'Arcy, *Les Politiques de l'Union européenne*, Montchrestien, 2003 ; Florence Chaltiel, *Le Processus de décision dans l'Union européenne*, La Documentation française, coll. « Réflexe Europe », 2006.

reflète pas leur importance mais correspond à des **contraintes graphiques**.

Nous attirons le lecteur sur le fait que le jeu des acteurs européens, en particulier dans le débat qui nous occupe, est **très complexe** et qu'il est délicat d'en faire une synthèse sans que celle-ci soit imprécise et incomplète.

Par exemple, les États membres ne sont pas une entité institutionnelle européenne en tant que telle, mais ils apparaissent dans la sphère institutionnelle, compte tenu du rôle prépondérant qu'ils jouent au sein des institutions et organes communautaires.

En ce qui concerne les associations et les syndicats, ils ont été choisis car très actifs sur les débats européens liés aux SIG mais ce choix ne reflète pas l'ensemble des organisations travaillant sur la question. Chacun des groupes est très hétérogène. Par exemple, alors que l'UNICE (Confédération des entreprises européennes) est un syndicat d'employeurs, la Confédération européenne des syndicats est un syndicat de travailleurs mais ils interviennent tous deux au sein de débats liés, directement ou non, à l'avenir des services d'intérêt général en Europe.

De la même façon, les organisations associatives sont très diverses mais ont chacune une implication, plus ou moins grande et directe, en matière de SIG.

Enfin, dans un dernier ensemble appelée la sphère « Opérateurs, regroupements et groupes privés transnationaux », des entités de natures très diverses sont listées car leurs actions ont des conséquences sur les débats autour des SIG.

Sphère A : les institutionnels

– *Le Conseil européen* réunit régulièrement les chefs d'État ou de gouvernement de l'Union et le président de la Commission européenne. Il définit les orientations politiques générales de l'Union et, ainsi, peut orienter et impulser les décisions relatives aux services d'intérêt général en Europe. Le Conseil européen est présidé à tour de rôle par l'État membre qui assure pendant six mois la présidence de l'Union.

– *Le Conseil de l'Union européenne* (ou *Conseil des ministres*) représente les États membres de l'Union. Un ministre de chaque gouvernement national participe à ses réunions. Il est divisé en neuf formations thématiques mais reste unique, une décision prise par l'une de ses formations correspondant à une décision « du Conseil ». Les États membres président à tour de rôle le Conseil pour une période de six mois. Ayant des compétences législatives, ainsi qu'exécutives et budgétaires, le Conseil entérine les politiques en matière de services d'intérêt général en Europe. Il est le plus souvent co-législateur, avec le Parlement européen, en matière de services d'intérêt général.

(www.consilium.europa.eu)

– Fondateurs ou ayant rejoint l'Union au fur et à mesure de ses élargissements, *les États membres* sont, depuis le 1^{er} janvier 2007, au nombre de 27. Ils confient une partie de leurs compétences et de leurs pouvoirs de décision à l'Union. En matière de services d'intérêt général notamment, les questions du degré de délégation de pouvoir et de la répartition des compétences entre niveaux national et européen suscitent de vifs débats.

– *Le Parlement européen* est composé de députés européens élus par les citoyens des États membres de l'Union (au suffrage universel depuis 1979) et exerce une part du pouvoir législatif. Tout citoyen inscrit comme électeur dans un des États membres peut

voter aux élections parlementaires européennes qui se déroulent tous les cinq ans. Le nombre de sièges par pays dépend de la population nationale. Il existe actuellement neuf groupes politiques au Parlement européen, regroupements de partis politiques nationaux des États membres : le Parti populaire européen et démocrates européens (PPE-DE), le Parti socialiste européen (PSE), l'Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ADLE), Verts/Alliance libre européenne (Verts/ALE), Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique (GUE/NGL), Indépendance/Démocratie (IND/DEM), Union pour l'Europe des Nations (UEN), Identité, tradition, souveraineté (ITS) et les non-inscrits³.

Dans le cadre de la procédure de codécision, le Parlement européen statue sur des décisions relatives aux services d'intérêt général et joue un rôle de plus en plus prépondérant, par exemple dans le cas de la directive services.

(www.europarl.europa.eu)

– *La Commission européenne* a le monopole d'élaboration des propositions de « lois » européennes et, dans un grand nombre de domaines, les soumet au Parlement et au Conseil (procédure de codécision⁴). Elle est aussi l'exécutif européen, étant chargée de l'exécution des décisions, de la gestion et du budget européens, de la mise en œuvre des politiques et programmes communautaires. À l'heure actuelle, la Commission est composée d'un commissaire par État membre à qui est confié un domaine politique. Il n'existe pas de Direction générale « services d'intérêt

3. Sites Internet des groupes : PPE-DE : www.epp-ed.eu ; PSE : www.pes.org ; ADLE : <http://eld.europarl.eu.int> ; Verts/ALE : www.greens-efa.org ; GUE/NGL : www.guengl.org ; IND/DEM : www.europarl.eu.int/inddem ; UEN : www.uengroup.org ; ITS : www.its-pe.eu

4. La codécision est le mode décisionnel communautaire le plus courant par lequel, sur proposition de la Commission, le Parlement et le Conseil décident de l'adoption des textes législatifs sur un pied d'égalité. Voir : <http://ec.europa.eu/codecision>

général » et les propositions et orientations les concernant émanent donc de différents services en fonction de leur domaine ou du secrétariat général.

(<http://ec.europa.eu>)

– *La Cour de justice des Communautés européennes* veille au respect du droit communautaire par les États membres et les institutions européennes, ainsi qu'à son interprétation lors des litiges qui lui sont soumis (rôle important de jurisprudence). Elle a pour mission de s'assurer que la législation européenne est interprétée et appliquée de la même façon dans l'ensemble des États membres. Elle compte un juge par État membre mais siège rarement en session plénière. En matière de services d'intérêt général, lorsque les traités ne permettent pas de répondre clairement à un litige, la Cour de justice peut être amenée à trancher. Elle n'a pas toujours tranché en faveur de plus de libéralisation : sur certaines affaires, elle a acté l'importance des services d'intérêt général et la nécessité de les financer de la part des pouvoirs publics, sans que cela ne constitue nécessairement une contradiction avec les principes de base du marché unique. Aux côtés de la Cour de justice, le Tribunal de première instance des Communautés européennes vient décharger la Cour d'un certain nombre d'affaires, notamment liées aux services d'intérêt général.

(<http://curia.europa.eu>)

– *Le Comité économique et social européen* a été créé en 1957. C'est un organe consultatif de l'Union qui a pour objectif de représenter la « société civile organisée ». Il se compose de trois groupes : les employeurs, les syndicats et les groupements divers (agriculteurs, ONG, associations, communautés scientifique et universitaire, etc.) dont les membres sont proposés par les États membres et nommés par le Conseil de l'Union européenne. En matière de services d'intérêt général, le Comité économique et social européen peut émettre des avis sur les propositions de la

Commission ou de sa propre initiative.
(<http://eesc.europa.eu>)

– *Le Comité des régions* est un organe consultatif de l'Union fondé en 1994. Il est composé de représentants des autorités régionales et locales désignés par les États membres. Lorsque des propositions d'ordre communautaire peuvent avoir des répercussions aux niveaux local ou régional, le Comité des régions est consulté. En ce qui concerne les services d'intérêt général, il peut émettre des avis sur les propositions de la Commission ou de sa propre initiative. (www.cor.europa.eu)

Sphère B : les associatifs et organisations non gouvernementales

- AITEC (Association internationale de techniciens, experts et chercheurs, www.reseau-ipam.org/aitec), membre du réseau IPAM (Initiatives pour un autre monde, www.reseau-ipam.org)
- ATTAC: www.attac.org
- BEUC, Bureau européen des unions de consommateurs et autres organisations de consommateurs: www.beuc.org
- CECODHAS, Comité européen de coordination de l'habitat social: www.cecodhas.org
- CELSIG, Comité européen de liaison sur les services d'intérêt général: www.celsig.org
- EAPN, European anti poverty network: www.eapn.org
- Eurocities: www.eurocities.org
- FEANTSA, Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri: www.feantsa.org
- Forum permanent de la société civile: www.europeanmovement.org
- Forum social européen: www.fse-esf.org
- HIC Europe, Habitat international coalition Europe: www.hic-net.org
- Plate-forme des ONG sociales: www.socialplatform.org

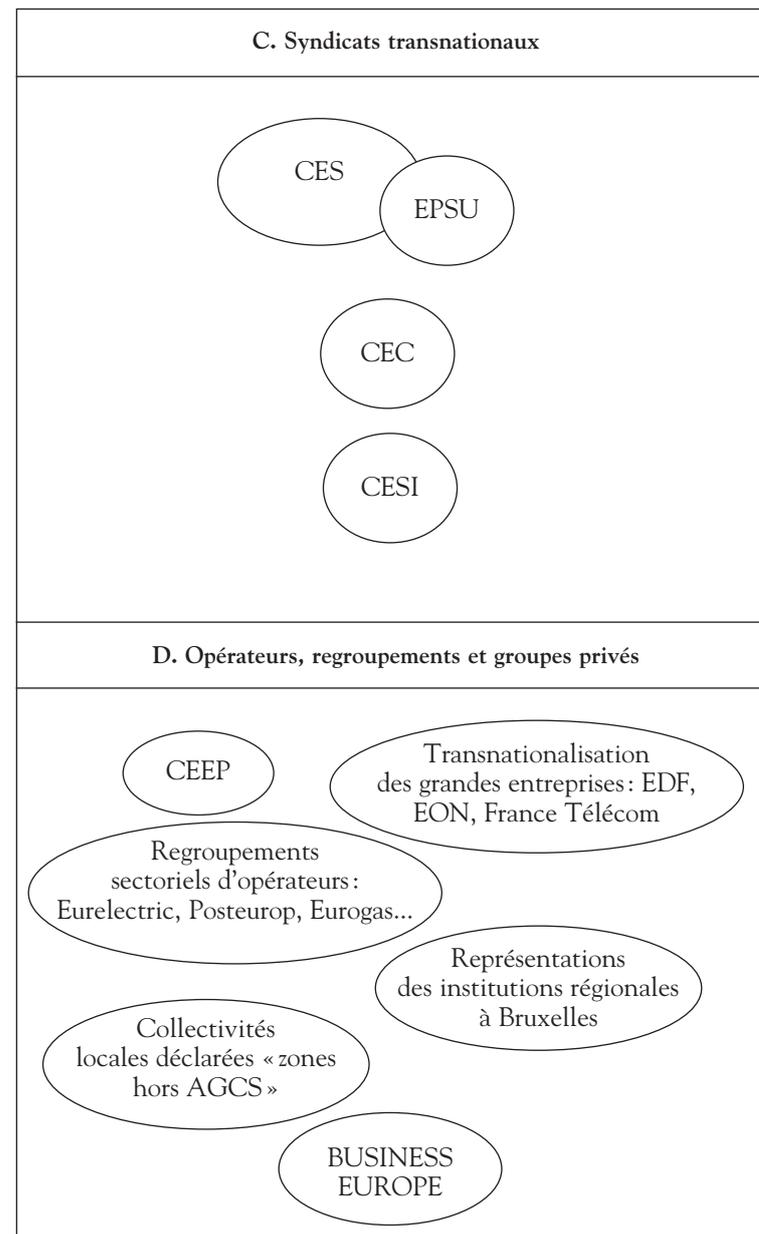
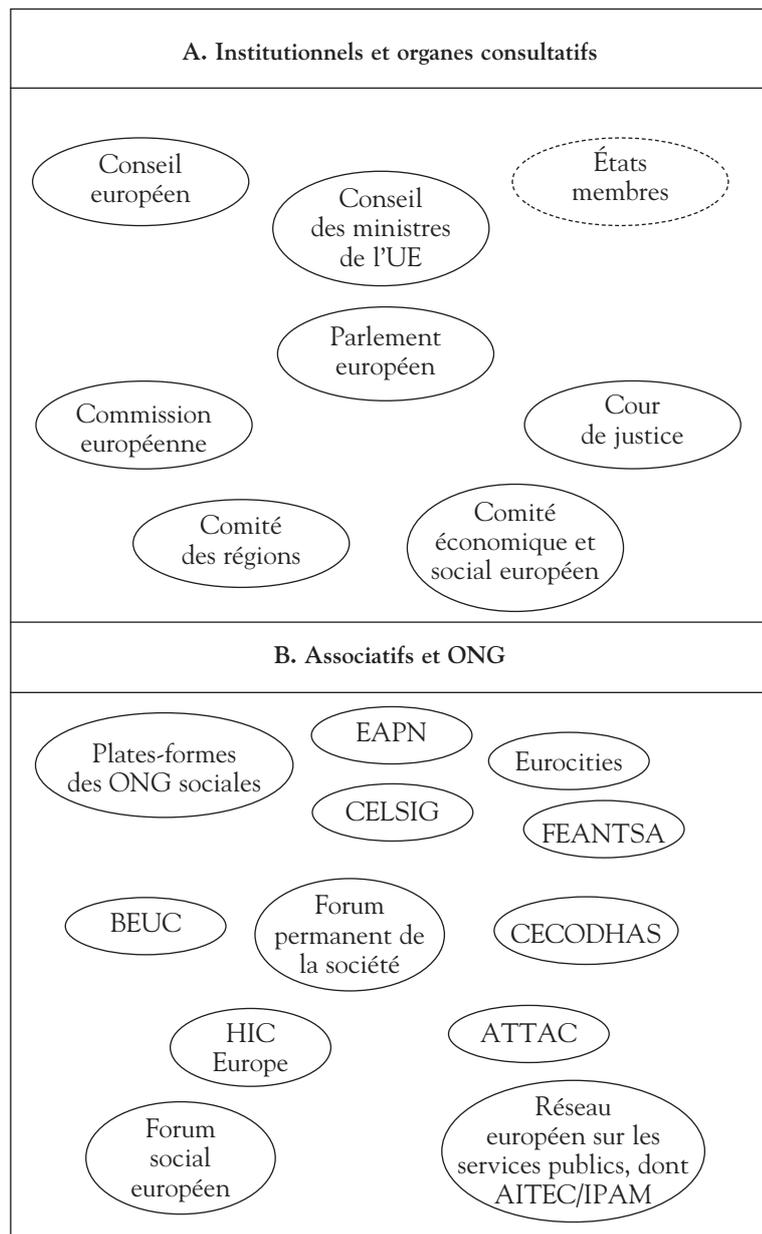
– Réseau européen sur les services publics ou «réseau d'Athènes», constitué en 2006 lors du Forum social européen.

Sphère C : les syndicats

- CEC, Confédération européenne des cadres: www.cec-managers.org
- CES, Confédération européenne des syndicats: www.etuc.org
- CESI, Confédération européenne des syndicats indépendants: www.cesi.org
- EPSU, European federation of public services unions/Fédération syndicale européenne des services publics: www.epsu.org

Sphère D : les opérateurs, regroupements divers et grands groupes privés transnationaux

- BUSINESS-EUROPE, patronat européen (ex-UNICE): www.businesseurope.eu
- CEEP, Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général: www.ceep.org
- Collectivités locales déclarées «zones hors AGCS»: www.hors-agcs.org
- Regroupements sectoriels d'opérateurs: Eurelectric, Eurogas, Posteurop...
- Représentants des institutions régionales à Bruxelles
- Transnationalisation des grandes entreprises: EDF, E. ON, Enel, Endesa, RWE, France Télécom, Suez, Veolia, Deutsche Post, La Poste, Deutsche Bahn, etc.



Sites Internet ressources, éléments bibliographiques et liens

NB. Il s'agit d'une liste non exhaustive mais indicative de sources consultées en vue de la réalisation du présent ouvrage. En particulier, la liste ne reprend pas l'ensemble des sources et références bibliographiques mentionnées en notes de bas de pages au cours de l'ouvrage. Pour les cinq pays étudiés – outre la France – seuls les sites des ministères compétents pour le secteur en question sont listés.

Classement et sigles

UE Union européenne, questions communautaires
et générales
FR France
SW Suède
ALL Allemagne
UK Royaume-Uni
IT Italie
HUN Hongrie

Questions européennes et services d'intérêt général au plan européen

- UE Portail de l'Union européenne
www.europa.eu.int
- Site de la Commission européenne et des différentes directions générales
<http://ec.europa.eu/>
- Site du Parlement européen
www.europarl.europa.eu/
- Site de la Cour de justice européenne
<http://www.curia.europa.eu/fr/transitpage.htm>
- Glossaire français et anglais du portail de l'Union européenne Europa
http://europa.eu/scadplus/glossary/index_fr.htm
http://europa.eu/scadplus/glossary/index_en.htm
- Site du CELSIG, Comité européen de liaison sur les services d'intérêt général
www.celsig.org
- Bulletin d'informations du CELSIG, *Nouvelles-News-Europe*, sur l'actualité des services d'intérêt général en Europe. Base de données des anciens bulletins consultable en ligne
www.celsig.org/nne/nne.htm
- Site du CIRIEC, Centre international de recherches et d'information sur l'économie publique, sociale et coopérative
www.ulg.ac.be/ciriec/

PSIRU, *Public services international research unit*
www.psiru.org

Centre de recherche et d'information socio-politiques (Belgique)
www.crisp.be

Association Penser public. Débats et colloques sur les services publics en Europe
www.penserpublic.org

Dossier thématique Europe du portail d'informations édité par la Documentation française
www.vie-publique.fr

Site français d'informations sur l'Union européenne
www.info-europe.fr

Encyclopédie libre, gratuite et multilingue en ligne
<http://fr.wikipedia.org/wiki/Accueil>

Services de l'eau

- UE Site de l'Union européenne sur les activités en matière d'environnement et sur la protection et la gestion de l'eau
http://europa.eu/pol/env/index_fr.htm
<http://europa.eu/scadplus/leg/fr/s15005.htm>
- PSIRU, *Public services international research unit*
www.psiru.org
- Centre international de l'eau et de l'assainissement
www.fr.irc.nl
- Portails de la Water Economy

- www.waterlink.net/index.php
www.waternunc.com/index.php
- Planète bleue info. Portail alternatif sur l'eau
<http://eau.apinc.org/>
- Office international de l'eau et le portail Documentation
www.oieau.fr/index.htm
<http://eaudoc.oieau.fr/sie/gedoieau.asp>
- Réseau d'universités nord-américaines travaillant sur l'eau, *Universities council on water resources*
www.ucowr.siu.edu
- Étude comparative de la gestion par bassin au niveau mondial, Académie de l'eau
www.vie-publique.fr/documents-vp/gestion_par_bassin.pdf
- Association pour le contrat mondial de l'eau
www.acme-eau.org
- Dossier « Découvrir l'eau » du CNRS
www.cnrs.fr/cw/dossiers/doseau/decouv/rubrique.html
- Site Vie publique sur la politique européenne et française de l'eau, ainsi qu'un renvoi vers d'autres expériences nationales (Allemagne, Royaume-Uni, etc.)
www.vie-publique.fr/politiques-publiques/politique-eau/europe/
- FR Site du ministère de l'Écologie et du Développement durable
www.ecologie.gouv.fr/sommaire.php3
- Site d'informations sur le domaine de l'eau en France
www.eaufrance.fr
- Site des Amis de la Terre, France
www.amisdelaterre.org
- Site de l'AITEC (Association internationale de techniciens, experts et chercheurs), dossier sur l'eau
www.reseau-ipam.org/aitec
- SW *Miljödepartementet*, ministère de l'Environnement suédois, dossier Eau
<http://www.sweden.gov.se/>
- Programme suédois de recherche sur la gestion de l'eau, *Swedish water management research programme*
http://www.smhi.se/sgn0106/if/hydrologi/projects/proj_q23.htm
- ALL *Bundesministerium für Umwelt*, ministère fédéral de l'Environnement, dossier Eau
www.bmu.de/english/water_management/doc/6895.php
- UK *Department for environment, food and rural affairs*, département de l'Environnement
www.defra.gov.uk/environment/water/index.htm
- Ofwat, *Office of water services*
www.ofwat.gov.uk
- IT *Ministero dell'Ambiente*, ministère fédéral l'Environnement
www.minambiente.it

HUN *Magyar Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium*,
ministère de l'Environnement
www.kvvm.hu

Services de l'électricité et du gaz

UE Direction générale énergie et transports de la Commission
européenne
<http://europa.eu.int/comm/energy/>

Rubrique Énergie du site Europa
<http://europa.eu/scadplus/leg/en/s14000.htm>

Association des municipalités européennes pour une
politique énergétique locale durable
www.energie-cites.org

INFORSE, International network for sustainable energy
www.inforse.dk/index.php3

FR Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie
www.minefi.gouv.fr

Site de l'AITEC
www.reseau-ipam.org/aitec

Site de Résistances électriques et gazières (REG)
www.reseau-ipam.org/aitec/reg

SW *Miljödepartementet*, ministère de l'Environnement suédois,
dossier Énergie
www.sweden.gov.se/sb/d/5745

ALL *Bundesministerium für Umwelt*, ministère fédéral de
l'Environnement, dossier Énergie

www.bmu.de/english/climate_and_energy/aktuell/35017.php

CIRAC, Centre d'informations et de recherche sur
l'Allemagne contemporaine
www.cirac.u-cergy.fr

Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation
de l'électricité et du gaz en Allemagne
www.oecd.org/dataoecd/59/20/34756791.pdf

UK *Department of Trade and Industry*, département du
Commerce et de l'Industrie, Énergie
www.dti.gov.uk/energy/index.html

IT *Ministero dell'Ambiente*, ministère fédéral
l'Environnement, rubrique Énergie
www.minambiente.it

HUN *Magyar Energia Hivatal*, Office hongrois de l'Énergie
www.eh.gov.hu

Secteur du logement

UE Site du CECODHAS, Comité européen de coordination
de l'habitat social
www.cecodhas.org

Site de l'USH, Union sociale pour l'habitat, dossier
Europe
www.union-hlm.org/europe

Site de la FEANTSA, Fédération européenne des
associations nationales travaillant avec les sans-abri
www.feantsa.org

- Ouvrage de Yann Maury: «Le logement social dans la métropole européenne. Les associations au centre. Analyse comparée: Londres, Rome, Barcelone, Lyon»
www.iaurif.org/fr/savoirfaire/reseaux/observatoire-logement-social/article.php3?id_article = 413
- 3^e colloque des ministres européens sur le logement durable, Genval, 2002
[www.union-hlm.org/structu/m-europe.nsf/62569fb6fa5eb929c12566e20077b9ba/952bf52dab679808c1256c4d0073ceb9/\\$FILE/rapport%20ministres.pdf](http://www.union-hlm.org/structu/m-europe.nsf/62569fb6fa5eb929c12566e20077b9ba/952bf52dab679808c1256c4d0073ceb9/$FILE/rapport%20ministres.pdf)
- Ministère français du Logement et de la Ville, notamment fiches pays européens
www2.logement.gouv.fr/actu/logeeurope/
- FR Ministère du Logement et de la Ville, historique de la politique du logement en France
www2.logement.gouv.fr/histo/default.htm
- Rapport sur le financement du logement social – Inspection générale des finances/Conseil général des Ponts et Chaussées, France
www2.equipement.gouv.fr/rapports/themes_rapports/habitat/logement_social/presentation_rapport.htm
- FAPIL, Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement
www.fapil.net
- Rapport sur le mal-logement en France, fondation Abbé Pierre
www.fondation-abbe-pierre.fr/rml.html
 Site de l'École normale supérieure, dossier sur le logement social en France de 1830 à 1960
- w1.ens-lsh.fr/urba/social.htm
- Banque de données Santé publique
www.bdsp.tm.fr
- SW *Miljödepartementet*, ministère de l'Environnement suédois, dossier Logement et construction
www.sweden.gov.se/sb/d/5746/a/47749
- International Union Tenants* (Union internationale des locataires), avec un cas précis sur la politique du logement en Suède
[www.iut.nu/EU/Sweden % 20and % 20EU/2005_The% 20Swedish%20Case.pdf](http://www.iut.nu/EU/Sweden%20and%20EU/2005_The%20Swedish%20Case.pdf)
- ALL *Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung*, ministère fédéral des Transports, de la Construction et des Affaires urbaines
www.bmvbs.de
- UK *Communities and local government*, département du gouvernement responsable du logement
www.communities.gov.uk
- Article de la Fapil sur la loi écossaise de 2003 sur le mal-logement
www.fapil.net/docs/Ecosse.pdf
- Alternatives économiques*, édition de juin 2006, «Logement, la voie écossaise»
www.alternatives-economiques.fr
- IT *Consiglio superiore dei Lavori Pubblici*, ministère de l'Infrastructure et des Transports
www.infrastrutturertrasporti.it

HUN Portail du gouvernement hongrois
www.magyarorszag.hu

Transports urbains

UE Rubrique Transports urbains propres de la DG Énergie et Transports de la Commission européenne
http://ec.europa.eu/transport/clean/index_en.htm

International association of public transport, Association internationale des transports publics
www.uitp.com/home/index.cfm

Initiative européenne CIVITAS
www.civitas-initiative.org

EMTA – *European metropolitan transport authorities*
www.emta.com/IMG/pdf/emta_news_06.pdf

European local transport information service
www.eltis.org

Conférence européenne des ministres des transports
www.cemt.org/indexfr.htm

Conférence européenne des ministres des transports – Mise en œuvre des politiques de transports urbains durables
www.cemt.org/online/council/2001/CM0113f.pdf

Page sur la mobilité urbaine de l'Association des municipalités européennes pour une politique énergétique locale durable
www.energie-cites.org/page.php?lang=fr&dir=3&cat=4&sub=1

Association « Penser public », colloque du 30 juin 2006 : « Faut-il une doctrine des services publics en Europe ? », intervention de T. Avanzata, Commission européenne
www.penserpublic.org/service-public/colloques/colloquedu30juin2006.php

FR Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer
www.transports.equipement.gouv.fr

Union des transports publics, France
www.utp.fr

Groupement des autorités responsables de transport, France
www.gart.org

Rapport de la Cour des comptes sur les transports publics urbains, France
www.ccomptes.fr

Centre d'études sur les réseaux de transport et l'urbanisme, France
www.certu.fr

CODATU, Coopération pour le développement et l'amélioration des transports urbains et péri-urbains
www.codatu.org/francais/services/actualites.htm

SW Ministère de l'Entreprise, de l'Énergie et des Communications
www.sweden.gov.se/sb/d/2156/a/20469

ALL *Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung*, ministère fédéral des Transports, de la Construction et des Affaires urbaines
www.bmvbs.de

UK *Commission for integrated transport*, Commission des transports intégrés
www.cfit.gov.uk

IT *Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti*, ministère de l'Infrastructure et des Transports
www.infrastrutturetrasporti.it

HUN *Gazdasági és Közlekedési Minisztérium*, ministère de l'Économie et des Transports
http://en.gkm.gov.hu

Service postal

UE Site de la Commission européenne sur les services postaux
http://europa.eu.int/comm/internal_market/post/index_fr.htm

UPU, Union postale universelle
www.upu.int/fr/index.html

Rapport de l'UPU sur le statut et les structures des administrations postales
www.upu.int/status/fr/status_fr.pdf

Rapport de l'UPU, « Le secteur postal en 2002 »
www.upu.int/market_analysis/fr/06_the_postal_industry_at_october_2002_fr.pdf

Rapport de l'OCDE, « Promouvoir la concurrence dans le secteur postal », 2001
www.oecd.org/dataoecd/12/58/1903693.pdf

Rapport CSR Europe, « Les services postaux européens et la responsabilité sociale de l'entreprise »
www.csreurope.org/uploadstore/cms/docs/CSRE_pub_Post-french.pdf

FR Portail Poste du ministère français de l'Économie, des Finances et de l'Industrie
www.industrie.gouv.fr/portail/index_poste.html

ARCEP, Autorité de régulation des communications électronique et des postes, France
www.arcep.fr

Institut de recherches et prospectives postales : réseaux, postes, territoires
www.irepp.com

SW *Näringsdepartementet*, département des Communications
www.sweden.gov.se/sb/d/2067/m/header

Autorités électorales suédoises
www.val.se

Programme d'études des élections nationales suédoises, université de Göteborg
www.valforskning.pol.gu.se/eindex.htm

ALL *Bundesministerium für Wirtschaft*, ministère fédéral de l'Économie, département de la Poste et des Télécommunications
www.bmwi.de/BMWi/Navigation/root.html

CIRAC, Centre d'informations et de recherche sur
l'Allemagne contemporaine
www.cirac.u-cergy.fr

UK *Department of Trade and Industry, Postal services sector,*
département du Commerce et de l'Industrie, Services
postaux
www.dti.gov.uk/sectors/postalservices/index.html

IT *Ministero delle Economia e delle Finanze,* ministère de
l'Économie et des Finances
www.tesoro.it

HUN *Gazdasági és Közlekedési Minisztérium,* ministère de
l'Économie et des Transports, département des
Communications
<http://en.ihm.gov.hu>

Table des matières

Introduction	9
1. Les services publics en Europe: un sujet d'intérêt général ...	19
Des différences entre les pays	21
Une certaine unité européenne	25
Le terme de « service d'intérêt général »	26
Les services publics dans la construction européenne :	
une prise en compte progressive	28
Toujours et encore de vifs débats	53
2. L'eau: un bien vital au cœur d'enjeux économiques	
et environnementaux	67
Europe: de la préoccupation environnementale	
à une gestion européenne du secteur de l'eau?	69
Le cas de la France: des acteurs privés prépondérants	
et des enjeux économiques de taille	72
Des régies à la gestion déléguée: un panel de modes	
de gestion du service de l'eau en Europe	76
En résumé	86
3. Les services de l'électricité et du gaz: au-delà des enjeux	
économiques et stratégiques, quelles politiques en matière	
d'environnement?	89
De la libéralisation des marchés à la prise en compte	
des enjeux environnementaux: l'émergence d'une véritable	
politique énergétique européenne?	90
Changement de statut des entreprises EDF et GDF:	
un tournant dans l'évolution du secteur électrique	
et gazier français	98
Europe: des stratégies industrielles et des degrés de libéralisation	
divers	101
En résumé	111

4. Le logement : un service social confronté à des logiques économiques	115
Politique communautaire : d'une influence indirecte sur le logement dans les États membres à une politique européenne du logement ?	117
Décentralisation, mixité sociale, opposabilité du droit au logement sources de débats dans le contexte français . .	125
Pluralité de conceptions nationales et diversité de pratiques	131
En résumé	140
5. Les transports urbains : un passeport vers d'autres droits aux enjeux environnementaux, économiques, sociaux et territoriaux	143
Politique communautaire : au-delà de la diffusion de bonnes pratiques, vers un traitement européen des transports urbains ?	146
Les transports urbains en France : entre préoccupation environnementale, enjeux économiques et planification urbaine	153
Des pratiques diverses pour des modes d'organisation communs	156
En résumé	164
6. Le service postal, un enjeu-clé en termes de cohésion économique, sociale et territoriale	167
Politique postale communautaire : une libéralisation graduelle accompagnée d'objectifs axés sur la qualité	168
Le cas de la France : une évolution du secteur en cohérence avec les enjeux de la cohésion sociale et territoriale ?	174
Des méthodes et chronologies différentes pour des tendances nationales globalement comparables .	177
En résumé	186
Postface par Pierre Bauby	189
Annexes	203
Glossaire	205
Les principaux acteurs du débat sur les services d'intérêt général au plan européen	211
Sites Internet ressources, éléments bibliographiques et liens	221

Vous pouvez vous procurer les ouvrages des Éditions Charles Léopold Mayer en librairie.

Notre catalogue comprend environ 300 titres sur les thèmes suivants :

<i>Économie, solidarité, emploi</i>	<i>Construction de la paix</i>
<i>Gouvernance</i>	<i>Écologie, environnement</i>
<i>Relations sciences et société</i>	<i>Prospective, valeurs, mondialisation</i>
<i>Agricultures et organisations paysannes</i>	<i>Histoires de vie</i>
<i>Dialogue interculturel</i>	<i>Méthodologies pour l'action</i>
<i>Communication citoyenne</i>	

Pour obtenir le catalogue des Éditions Charles Léopold Mayer, envoyez vos coordonnées par mél à diffusion@eclm.fr ou par courrier à :

Éditions Charles Léopold Mayer
38 rue Saint-Sabin
75011 Paris (France)

