



THINK TANK EUROPÉEN *POUR LA SOLIDARITÉ*

WORKING PAPER

SÉRIE : COHÉSION SOCIALE ET ÉCONOMIE SOCIALE

UN CADRE EUROPÉEN
POUR DES SERVICES PUBLICS DE QUALITÉ

MAUD CANDELA, MAI 2007

Think Tank Européen *Pour la Solidarité*

Rue Coenraets, 66 – B – 1060 Bruxelles

Tél. : + 32 2 535 06 63 / Fax : +32 2 539 13 04

Email : info@pourolsolidarite.be / www.pourolsolidarite.be



Avec le soutien de la Direction générale de la Culture – Service général de la Jeunesse et de l'Éducation permanente – Service de l'Éducation permanente du Ministère de la **Communauté française de Belgique**

Le Think tank européen **Pour la Solidarité** (asbl) – association au service de la cohésion sociale et d'un modèle économique européen solidaire – travaille à la promotion de la solidarité, des valeurs éthiques et démocratiques sous toutes leurs formes et à lier des alliances durables entre les représentants européens des cinq familles d'acteurs socio-économiques.

À travers des projets concrets, il s'agit de mettre en relation les chercheurs universitaires et les mouvements associatifs avec les pouvoirs publics, les entreprises et les acteurs sociaux afin de relever les nombreux défis émergents et contribuer à la construction d'une Europe solidaire et porteuse de cohésion sociale.

Parmi ses activités actuelles, **Pour la Solidarité** initie et assure le suivi d'une série de projets européens et belges ; développe des réseaux de compétence, suscite et assure la réalisation et la diffusion d'études socioéconomiques ; la création d'observatoires ; l'organisation de colloques, de séminaires et de rencontres thématiques ; l'élaboration de recommandations auprès des décideurs économiques, sociaux et politiques.

Pour la Solidarité organise ses activités autour de différents pôles de recherche, d'études et d'actions : la citoyenneté et la démocratie participative, le développement durable et territorial et la cohésion sociale et économique, notamment l'économie sociale.

Think tank européen **Pour la Solidarité**

Rue Coenraets, 66 à 1060 Bruxelles

Tél. : +32.2.535.06.63 – Fax : +32.2.539.13.04

info@pourolsolidarite.be

www.pourolsolidarite.be

Les Cahiers de la Solidarité

Collection dirigée par **Denis Stokkink**

Séverine Karko, *Femmes et Villes : que fait l'Europe ? Bilan et perspectives*, Série Développement durable territorial et politique de la ville, n°12 (n°13 en version néerlandaise), 2007.

Sophie Heine, *Modèle social européen, de l'équilibre aux déséquilibres*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°11, 2007.

La diversité dans tous ses états, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°10, 2007.

Francesca Petrella et Julien Harquel, *Libéralisation des services et secteur associatif*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°9, 2007

Annick Decourt et Fanny Gleize, *Démocratie participative en Europe. Guide de bonnes pratiques*, Série Citoyenneté et démocratie participative, n°8, 2006.

Éric Vidot, *La Reprise d'entreprises en coopératives : une solution aux problèmes de mutations industrielles ?*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°7, 2006.

Anne Plasman, *Indicateurs de richesse sociale en Région bruxelloise*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°6, 2006.

Sarah Van Doosselaere, *Démocratie participative, dialogues civil et social dans le cadre du modèle social européen. Une description générale des concepts*, Série Citoyenneté et démocratie participative, n°5, 2004.

Anne Plasman, *Calcul des indicateurs de richesse économique et de solidarité en Belgique*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°4, 2004.

Entrepreneuriat collectif et création d'entreprises dans un cadre d'économie sociale, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°3, 2004.

Relevé, analyse, évaluation et recommandations en matière d'expériences innovantes de partenariats entre entreprises privées, syndicats et/ou ONG dans la lutte contre les discriminations et en matière d'intégration des populations immigrées, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°2, 2004.

Anne Plasman, Dimitri Verdonck, *La Politique de cohabitation-intégration à Bruxelles*, Série Citoyenneté et démocratie participative, n°1, 2004.

Introduction

La question de la libéralisation des services publics est une question très sensible à l'échelle européenne. L'opinion publique est particulièrement attentive à ce sujet, elle attend des instances législatives un texte qui en garantisse la qualité. À l'heure actuelle, beaucoup de questions restent encore en suspens, avec notamment un texte en cours au Parlement européen sur la libéralisation totale du secteur postal ou encore l'interrogation quant à l'approche à adopter, soit sectorielle, soit globale. À ce propos, il peut être intéressant de rappeler qu'en France, par exemple, l'approche sectorielle est inadaptée pour des structures comme les SEM (Sociétés d'Économie Mixte), qui représentent environ quarante métiers différents. Pour autant, l'approche de la Commission européenne est plutôt sectorielle, avec pour argument principal la nécessité de respecter le principe de subsidiarité.

Cette approche se retrouve clairement dans la manière dont elle aborde la question des Services d'Intérêt Général (SIG), même si de manière générale il est clair qu'elle retarde le moment de proposer une directive cadre sur la question, malgré la demande du Conseil et du Parlement européen : en effet, à ce jour, seule une communication sur le suivi du Livre blanc de 2004 sur les services d'intérêt général est prévue. Elle aurait dû au départ suivre de peu le rapport sur le Livre blanc sur les SIG du député socialiste européen Bernhard Rapkay, mais la Commission a préféré se réserver davantage de temps pour prendre en compte le mieux possible les importantes évolutions de ces dernières années, de l'élargissement à la nouvelle vision pour le marché unique : une communication sur la révision du marché unique est d'ailleurs prévue prochainement, en amont de celle sur les SIG, dans la mesure où les deux sujets sont incontestablement liés. Cela dit, la question des services devrait se poser de nouveau lorsque les réflexions sur l'avenir du traité constitutionnel reprendront, sans doute dès l'été 2007.

Si cette question de la libéralisation des services publics préoccupe l'opinion publique, elle est également suivie de près par les collectivités territoriales, pour qui l'accès à des services publics de grande qualité est un sujet politique essentiel, que ce soit pour l'eau, les transports, l'énergie ou encore l'éducation, autant d'éléments qui ont un impact direct sur la qualité de vie. Les attentes et besoins de ces acteurs doivent être pris en compte. Or, l'approche

privilegiée par la stratégie de Lisbonne est avant tout économique et le choix de l'Europe celui d'une politique de concurrence libre et non faussée, ce qui n'est pas toujours adaptable aux SIG : si les forces du marché sont importantes, elles ne peuvent pas toujours répondre aux impératifs de régulation, normalisation et soutien qui sous-tendent la notion de service public.

Pour Jacques Delors, l'Union Européenne est l'association de trois éléments : « la compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unifie ». Les SIG représentent un point de tension entre ces trois principes et une condition sine qua non de la réussite de la stratégie de Lisbonne. Il est donc nécessaire de réfléchir à la manière dont on peut développer des synergies constructives entre les secteurs économique et social, pour tirer le meilleur parti possible des opportunités de la mondialisation tout en sauvegardant le modèle social européen, dont les SIG font partie.

Selon Bernhard Rapkay, l'Union européenne (UE) ne doit pas intervenir dans l'organisation des services mais plutôt proposer un cadre de prestation et veiller à définir des normes efficaces, notamment pour préciser les compétences des collectivités territoriales. L'idée n'est pas de soustraire les SIG aux règles du traité, en particulier celles de concurrence, mais plutôt de tenir compte de leurs spécificités à travers des dispositions particulières. Sur ce point, il existe un large consensus au sein du Parlement européen, malgré des divergences sur l'instrument à privilégier pour poser un cadre juridique complet. Il apparaît en effet clairement que les services publics sont une valeur européenne partagée. Pour la Commission, toute évolution devra prendre en compte les notions suivantes :

- la subsidiarité, pour une évolution harmonieuse du marché intérieur dont les SIG ne doivent pas être exclus ;
- la sécurité ;
- la qualité de la protection des droits des consommateurs ;
- la diversité des services ;
- les différences de situation entre les États membres ;
- l'évitement de situations forfaitaires ;
- la transparence.

Trois sujets sont également prioritaires, il s'agit de la subsidiarité, de la compatibilité et de la certitude juridique.

Les propositions de la Commission devront préciser comment cette politique peut être articulée. Pour cela, l'organisation d'un débat horizontal est essentielle, ainsi que la prise en compte de certaines initiatives, en particulier la transposition du paquet marchés publics, des directives concernant la Poste, les chemins de fer, les services et l'énergie ou encore les initiatives en matière de santé.

I. Les services publics au cœur du modèle social européen : problèmes et enjeux

Les services publics existent dans l'ensemble des États membres de l'Union européenne, même s'ils sont organisés différemment d'un pays à l'autre. Partout, ils contribuent à la qualité de vie et à l'aménagement du territoire. Par contre, aux plans national et local, ils ne relèvent jamais de la concurrence.

Un des problèmes majeurs concernant les services sociaux d'intérêt général vient du fait que pour le moment, les règles européennes ne sont pas claires, alors qu'il s'agit d'un sujet crucial. Plusieurs directives sectorielles sont en cours d'élaboration, qui vont davantage dans le sens d'une ouverture des marchés que dans celui d'une meilleure interconnexion des réseaux ou d'une définition commune. De plus, il apparaît que les bénéfices supposés de baisse des prix du fait de l'ouverture à la concurrence n'ont pas eu lieu dans les secteurs libéralisés.

Actuellement, les services au cœur des préoccupations sont les services sociaux d'intérêt général (SSIG) et les services locaux.¹ Pour le député socialiste européen Joël Hasse Ferreira, les SSIG devraient être au cœur du modèle social et donner lieu à une directive claire du côté de la Commission, à une forte

¹ Les concepts liés à la définition des services publics ont eu tendance à se multiplier ces dernières années, avec une catégorisation de plus en plus forte, même si à l'heure actuelle une clarification reste nécessaire : en langage européen, lorsque l'on fait référence aux services publics, plusieurs termes peuvent être employés : d'une manière générale, on parle de services d'intérêt général (SIG), pour des services à vocation non-économique, qui sont divisés en deux catégories, les activités participant à l'exercice de l'autorité publique et les SIGNE (services d'intérêt général non économique), explicitement exclus du champ d'application des règles du traité. À côté de cela, le terme SIEG (services d'intérêt économique général) renvoie à des services de nature économique soumis à des obligations spécifiques de services publics et qui ont vocation à être libéralisés. Enfin, les SSIG (services sociaux d'intérêt général) se différencient des SIGNE en cela qu'ils sont assurés non pas directement ou indirectement par l'autorité publique mais par des opérateurs publics ou privés.

majorité au niveau du Parlement européen et du Conseil ainsi qu'à un transfert de compétences et de ressources des États vers les collectivités territoriales.

Comme il n'existe pas de règlement horizontal, à l'heure actuelle ce sont la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE) et la Commission qui interprètent les dispositions du traité et tranchent les différends. À titre d'exemple, on peut citer l'arrêt Altmark qui permet de différencier par des critères précis les aides d'État (très réglementées), des compensations versées pour des missions de service public (autorisées). Le champ concerné par la jurisprudence de la CJCE est extrêmement large, mais elle repose sur un cadre juridique très lacunaire, ce qui fait que les règles fixées, si elles sont très précises, ne représentent pas la traduction d'un choix politique clair : le travail de la loi doit être fait par les élus et non par la jurisprudence. De plus, les arrêts vont souvent à l'encontre des choix d'élus locaux pris en accord avec leurs engagements électoraux. Pour Harlem Désir, député socialiste européen, le principe de subsidiarité devrait pourtant reconnaître ces élus comme légitimes pour l'organisation des services à la personne. Selon ce principe et au vu des différences importantes existant entre les États membres, ces derniers pourraient même se voir confier la responsabilité de déterminer eux-mêmes les critères de définition des SIG. La Commission garderait tout de même un rôle de contrôle, avec la possibilité de dénoncer des abus manifestes, comme c'est déjà le cas. Cependant, cette possibilité a déjà montré ses limites dans des pays comme la Hollande ou la Suède sur le sujet des logements sociaux, où elle a été utilisée pour la première fois. En Suède, les organismes de logements sociaux ont dû rendre des subventions d'État car ces habitations sont accessibles à tous les citoyens et pas uniquement aux personnes démunies. Dans ces conditions, la Commission considère qu'il ne s'agit pas d'une mesure sociale et qu'il y a donc abus caractérisé. Cet arbitrage, qui va contre la décision locale, met en évidence les tensions existant entre les règles du marché et le principe de subsidiarité dans le cadre des services locaux.

La mise en place d'un socle commun d'obligations apporterait aux collectivités territoriales une sécurité qui leur fait défaut actuellement. À cela s'ajoute le fait qu'elles ont généralement le savoir-faire nécessaire, en plus d'un lien privilégié avec les habitants, qui permettent une meilleure connaissance et compréhension des problèmes. Un débat public devrait donc avoir lieu avec le

législateur, les réponses proposées jusque là par la Commission étant insuffisantes.

Les enjeux soulevés par les services publics sont donc nombreux et très politiques, ils renvoient à la notion de modèle social européen, à la conception que l'Union européenne doit défendre, mais aussi et surtout aux limites que l'on doit donner au marché. En effet, l'Europe s'est construite sur un modèle économique qui a aujourd'hui tendance à déborder sur d'autres secteurs, ce qui pose des problèmes, d'autant plus que les limites à donner au secteur marchand ne sont pas toujours évidentes. Cependant, du fait des différences de conception existant entre les 27 États membres de l'UE, la Commission estime qu'il est extrêmement difficile d'élaborer une conception européenne et donc une directive cadre générale, avec des clivages traversant l'ensemble des institutions européennes, de la Commission au Parlement en passant par le Conseil. Même au sein du Comité économique et social européen (CESE), des divergences existent entre les trois groupes qui le constituent (groupe des employeurs, des salariés et des « activités diverses », dont des représentants des consommateurs). L'engagement de la société civile, notamment par le biais de pétitions, pourrait contribuer à faire évoluer les choses.

II. Comment garantir qualité, universalité, cohésion sociale et contrôle démocratique ? Que doit faire (ou ne pas faire) l'Europe ?

D'une manière générale, les acteurs impliqués sur la question des SIG s'accordent sur le fait qu'il est nécessaire de rassurer les citoyens, de leur redonner confiance, alors qu'ils ne comprennent pas pourquoi certaines mesures sont prises, par exemple en ce qui concerne l'arrêt des subventions dans le secteur de l'eau.

En matière de libéralisation, des garanties sont nécessaires : par exemple, pour la libéralisation du secteur postal pour les lettres de moins de 50 grammes, il est prévu que le courrier soit obligatoirement distribué partout au moins cinq fois par semaine, aux frais du contribuable. Ainsi, l'important est de garantir la qualité du service, non de légiférer sur le statut du prestataire du service.

Pour un grand nombre d'acteurs, un cadre juridique contraignant est donc nécessaire, il permettrait en outre de réellement prendre en compte les aspects

sociaux et environnementaux et de définir plus clairement les droits des usagers. De l'avis d'autres acteurs, comme la directrice de la fédération des entreprises allemandes de gestion des déchets, Mme Baum-Rudischhauser, ce cadre n'est pas nécessaire, dans la mesure où les services fonctionnent bien et sont dynamiques. Par contre, davantage de transparence serait une bonne chose. Au niveau du Parlement européen, les divergences sur la question viennent du fait que certains députés considèrent que ce qui est recherché est moins la garantie des services publics que la protection de l'indépendance locale.

En matière de partage des compétences sur ce sujet, autant le traité évoque dans l'article 86.2 les SIEG, autant rien n'est dit pour les SIG non économiques, qui restent donc de la compétence de l'État, responsable également de leur organisation. La liberté de choix à ce niveau-là doit être garantie. Il est également capital que la CJCE ne décide pas en lieu et place du législateur de la définition et des modalités de garantie de l'intérêt général, dans la mesure où ces questions relèvent de la démocratie et non du marché, la première ne devant pas être considérée comme une gêne pour le fonctionnement du second. Un équilibre doit être trouvé entre les impératifs du marché et la subsidiarité, entre le marché intérieur et le bien commun.

Ces deux thèmes ne doivent pas s'opposer mais être complémentaires pour assurer la cohésion et l'inclusion sociales. Pour prendre un exemple, s'il est clair que l'eau est un bien social en tant que tel, les activités d'épuration ou d'acheminement sont des services économiques, ce qui explique que la Commission ait poussé à la libéralisation. Il est important de préciser que le fait de vouloir écarter les SIG du fonctionnement du marché n'exonère pas les prestataires de remplir leur mission efficacement, ils doivent rendre compte de leurs actions par des évaluations. Enfin, il est intéressant de voir que le Portugal a décidé de faire des questions sociales une priorité pour le deuxième semestre 2007, pendant lequel il aura la présidence de l'Union européenne, à la suite de l'Allemagne.

Conclusion

Ainsi, la question des services est particulièrement sensible et politique, elle cristallise un certain nombre de tensions et d'enjeux non résolus à l'échelle européenne. En particulier, elle met en avant les limites d'une approche uniquement économique de la construction européenne et la nécessité pour les décideurs politiques de se mettre d'accord sur un cadre global minimal concernant les services publics, sans quoi la Commission et la Cour de Justice des Communautés européennes continueront à trancher au cas par cas alors que c'est un sujet qui mérite une réflexion globale, étant donné les enjeux en matière de cohésion sociale et territoriale. En arrière plan de cette question, il s'agit en fait de définir le modèle social que les pays de l'Union européenne souhaitent promouvoir et sauvegarder, avec comme principales difficultés une grande diversité des situations d'un État membre à l'autre et une certaine réticence de la Commission à élaborer une directive cadre générale.²

² Pour en savoir plus :

- Avis du Comité économique et social, juillet 2006, « l'avenir des services d'intérêt général » : http://eescopinions.eesc.europa.eu/viewdoc.aspx?doc=\\esppub1\esp_public\ces\ten\t en223\fr\ces976-2006_ac_fr.doc ;
- Avis du Comité des Régions sur la « Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions concernant le Livre blanc sur les services d'intérêt général » : http://coropinions.cor.europa.eu/CORopinionDocument.aspx?identifier=cdr\comm.pol.eco%2Bsoc2002-06\dossiers\ecos-040\cdr327-2004_fin_ac.doc&language=FR
- Rapport du Parlement européen sur les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2007-0057+0+DOC+WORD+V0//FR&language=FR> ;
- Livre blanc sur les services d'intérêt général : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2004/com2004_0374fr01.pdf ;
- *Quel cadre communautaire pour les services sociaux d'intérêt général ?*, Working paper « Pour la Solidarité », Série Cohésion sociale et économie sociale, 2007 : http://www.fondation-solidarite.be/fr/FK_sousrub.php3?id_rubrique=6
- *Libéralisation des services et secteur associatif*, Les Cahiers de la Solidarité n°9, Série Cohésion sociale et économie sociale, 178 p, 2007 : http://www.fondation-solidarite.be/fr/FK_sousrub.php3?id_rubrique=6