

# LES EFFETS DE LA LIBÉRALISATION DES SERVICES PUBLICS SERVICES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

ÉTUDE RÉALISÉE POUR LE GROUPE  
GAUCHE UNITAIRE EUROPÉENNE/GAUCHE VERTE NORDIQUE  
DU PARLEMENT EUROPÉEN

SOUS LA DIRECTION DE **PIERRE BAUBY**

## SYNTHESE



**GUE/NGL**

Gauche Unitaire Européenne/Gauche Verte Nordique  
European United Left/Nordic Green Left

*Groupe Parlementaire · Parliamentary Group*

PARLEMENT EUROPÉEN · EUROPEAN PARLIAMENT

[www.guengl.eu](http://www.guengl.eu)

# TABLE DES MATIÈRES

|  |           |
|--|-----------|
| <b>AVANT-PROPOS.....</b>   | <b>7</b>  |
| <b>INTRODUCTION.....</b>   | <b>13</b> |
| <b>1<sup>RE</sup> PARTIE - L'EUROPÉANISATION ET SES ENJEUX.....</b>  | <b>17</b> |
| Un processus historique inédit .....   | 17        |
| Qui fait quoi ? Les responsabilités institutionnelles réciproques de l'UE<br>et des États membres .....  | 18        |
| Harmonisation / libéralisation.....  | 18        |
| Libre circulation, harmonisation, libéralisation, privatisations :de quoi parle-t-on ? .....   | 19        |
| Marchés européens / territorialisés.....   | 20        |
| Marchandisation généralisée / missions et obligations de service public .....  | 20        |
| Court-termisme / Durabilité.....   | 20        |
| Démocratie représentative / Démocratie participative .....   | 21        |
| La longue émergence d'un « acquis ».....   | 21        |
| L'européanisation des 3 secteurs .....   | 23        |
| L'européanisation du transport ferroviaire .....   | 23        |
| L'européanisation de l'électricité .....   | 27        |
| L'européanisation du secteur postal.....   | 29        |
| <b>2<sup>E</sup> PARTIE - L'EUROPÉANISATION ET SES EFFETS .....</b>  | <b>35</b> |
| Monographies nationales .....  | 35        |
| Slovaquie .....  | 35        |
| Allemagne.....   | 37        |
| Espagne .....  | 39        |
| France .....   | 40        |
| Les effets de la libéralisation.....   | 42        |
| Les effets économiques et financiers .....   | 42        |
| Les effets sociaux .....   | 43        |
| Les effets sociétaux .....   | 44        |
| Les « communs » et les Services d'intérêt général.....   | 46        |
| Unité - diversité .....  | 47        |
| 3 paradigmes structurants .....  | 47        |
| <b>3<sup>E</sup> PARTIE - LES RESPONSABILITÉS DE L'U.E. POUR LES ANNÉES 2020 :<br/>VERS UNE EUROPÉANISATION FONDÉE SUR LES VALEURS COMMUNES ..</b> | <b>49</b> |
| Quelles responsabilités de l'UE ?.....   | 49        |
| Quelles responsabilités des États membres ? .....  | 51        |

## AVANT-PROPOS



### MARIE-PIERRE VIEU

Députée européenne, membre de la GUE/NGL, vice-présidente de l'intergroupe services publics et initiatrice de l'audit.

*« Au cœur des services publics, il y a la redistribution sociale et d'égalité, le socle d'une société solidaire. Il ne pourra y avoir une Europe des peuples sans une Europe des services publics. »*



### PIERRE BAUBY

docteur de l'IEP de Paris, chercheur et enseignant en sciences politiques, spécialiste de l'action publique et des services publics en France et en Europe.

*« Que l'Union européenne devienne porteuse des valeurs d'égalité et de solidarité des services publics pour répondre aux défis du XXI<sup>e</sup> siècle. »*



### MARIE-CHRISTINE VERGIAT

Députée européenne, membre de la GUE/NGL, co-présidente et animatrice de l'intergroupe économie sociale

*« Les services publics sont fondés sur l'intérêt général. Ils répondent aux besoins essentiels de la population et doivent être au cœur de tout projet de refondation. »*

**Quatrième paquet ferroviaire qui a donné lieu à la réforme de la SNCF, troisième directive postale, multiples paquets « Énergie »... Les initiatives européennes de libéralisation se multiplient depuis les années 1990.**

- ✦ De quoi parle-t-on ? Partout en Europe, certains services ne relèvent pas du marché mais de règles spécifiques afin de satisfaire trois objectifs complémentaires :
- ✦ **assurer l'accès** de chaque habitant à des biens ou services considérés comme indispensables ;
- ✦ développer des **rapports de solidarité** économique, sociale, territoriale, générationnelle ;
- ✦ préparer le **long terme** et financer les **infrastructures et investissements** nécessaires.

Ces services – que l'on appelle publics en France, d'intérêt économique général dans le jargon communautaire – sont marqués en profondeur par les caractéristiques, les histoires et les rapports de forces sociaux, des pays dans lesquels ils s'inscrivent.

## DES HISTOIRES EUROPÉENNES BIEN DIFFÉRENTES

Les tentatives de faire émerger en la matière des règles communes au niveau européen sont forcément intervenues dans des **contextes politiques, sociaux et économiques différents**.

↳ Quand l'Espagne rejoint l'Union européenne en 1986, son secteur public sort de la logique du régime franquiste, dans la lignée d'un État internationalement isolé et autarcique dans le domaine économique.

↳ En Slovaquie, les usagers sont à la chute du mur en 1989 habitués à des prix certes accessibles mais aussi à des services défectueux, souffrant d'un manque de ressources chroniques et d'équipements obsolètes.

↳ En France et en Allemagne (du moins de l'Ouest), une grande partie de la population considère que le système marche et procure une satisfaction relativement générale à l'époque.

### L'UNION NE FAIT PAS LA FORCE

**Mais l'intégration européenne stagne dans les années 1970-80**, le compromis social du keynésianisme n'a plus le vent en poupe et **le néolibéralisme se développe**. C'est dans ce contexte qu'est adopté l'Acte unique européen en 1986 et que s'engage véritablement l'europanisation des services publics.

Plus de 30 ans plus tard, après l'adoption de dizaines de directives et règlements européens, il n'existe pourtant **aucune analyse évaluative d'ensemble** de leurs effets. Malgré une demande répétée des député·es européen·es attaché·es à l'Humain d'abord, **la Commission européenne n'a jamais jugé bon de donner suite...**

### POURQUOI UNE TELLE ÉTUDE ?

Pour commencer à apporter des éléments de connaissance et de réflexion, nous avons décidé d'initier une recherche européenne confiée à des experts universitaires. Elle concerne à ce stade 3 secteurs – **les transports ferroviaires, l'électricité et les services postaux** – dans 4 États membres – **la France, l'Allemagne, l'Espagne et la Slovaquie**.

Pourquoi ces services publics et pas d'autres ? Parce qu'ils ont été les premiers concernés, que les données historiques nécessaires sont les plus accessibles – ou plutôt parfois les moins inaccessibles. Pourquoi ces pays ? Parce qu'ils nous ont paru les plus représentatifs de la diversité européenne, du fait de leur poids économique, de leur situation géographique et de leurs histoires respectives.

## LES SERVICES PUBLICS, LE RENDEZ-VOUS RATÉ DE L'EUROPE

Depuis le début de l'histoire européenne, les débats, idées, propositions ont été nombreux : ils visaient davantage la coopération entre les États et leurs opérateurs nationaux, que la recherche de leur mise en concurrence.

Que d'occasions manquées pour **construire un référentiel européen original et solidaire** de services d'intérêt général !

Dans le secteur postal, des propositions venant en particulier de la Commission se sont succédées dans les années 1960 et 1970 pour développer une certaine harmonisation postale, telles qu'une péréquation tarifaire communautaire, la création d'un timbre postal européen ou l'instauration d'un prix uniforme, **mais aucune n'a été retenue à l'époque.**

Les années 1980 passent par là et sont celles d'un changement de paradigme structurant, marqué par des mises en cause de l'État – qualifié de bureaucratique et d'inefficace, du public – considéré comme gaspilleur voire corrupteur, du social – présenté comme une entrave au développement économique et à la prospérité. C'est ainsi que vont se concevoir et se développer des politiques de libéralisations.

## LA FAUTE DES GOUVERNEMENTS

L'étude ne limite pas les analyses aux spécificités et logiques soit sectorielles, soit nationales, mais a cherché à les croiser. Les évolutions sont très différentes et la **situation actuelle est très disparate**, même après trente ans de règles communes. Cela amène à mettre en cause une certaine idée reçue :

- ✦ ce sont les États membres de l'UE qui décident tant des règles européennes que de leur mise en œuvre nationale ;
- ✦ ils sont porteurs tout autant sinon plus de leurs intérêts nationaux que de l'intérêt communautaire.

**Si libéralisation des services publics il y a eu, c'est d'abord et avant tout parce que les gouvernements réussis l'ont bien voulu...**

## LES RÉALITÉS DES LIBÉRALISATIONS DES TRANSPORTS FERROVIAIRES, L'ÉLECTRICITÉ ET LES SERVICES POSTAUX

La libéralisation avait été présentée comme la solution miracle pour insuffler, dans des secteurs jugés sclérosés, une concurrence synonyme de prix accessibles, de services de meilleures qualités, d'une plus grande variété de choix et d'une meilleure innovation. Qu'en est-il vraiment ?

### 1 DU MONOPOLE (OPÉRATEUR PUBLIC NATIONAL) À L'OLIGOPOLE (TRÈS PETIT NOMBRE DE GRANDES ENTREPRISES)

Pour les transports ferroviaires, l'électricité et les services postaux, la situation est passée de la domination d'un monopole (l'opérateur public national) à la **domination d'un très petit nombre de grandes entreprises** (oligopole). La concurrence oligopolistique n'est ni libre (on n'entre pas facilement sur le marché), ni non faussée, puisque les acteurs ont le pouvoir de fixer eux-mêmes les prix, la variété des services... On se retrouve ainsi avec **les défauts du monopole, sans ses avantages !**

### EN CE QUI CONCERNE LE MARCHÉ ESPAGNOL DE L'ÉLECTRICITÉ PAR EXEMPLE, TROIS OPÉRATEURS SE PARTAGENT 70% DE L'ÉNERGIE TOTALE FOURNIE.

Ces opérateurs étaient il y a 20 ans généralement des entreprises publiques nationales ou locales. Ils ont aujourd'hui un **statut d'entreprise privée** et sont majoritairement détenus par des capitaux privés : s'il n'existe pas dans les directives européennes d'obligation juridique de privatisation des opérateurs, la dynamique de libéralisation et l'eupéanisation des grands opérateurs ont progressivement amené les autorités publiques nationales à s'engager dans cette voie.

Les opérateurs historiques sont donc devenus des entreprises comme les autres. On a beau nous promettre que le changement de statut de la SNCF n'entraînera pas sa privatisation, l'histoire nous permet d'en douter...

Ce faible nombre d'entreprises privées a de plus diversifié leurs activités et leurs lieux d'intervention pour compenser leurs pertes de parts de marché dans leur pays d'origine. **L'oligopolisation tend donc** à devenir européenne ; le secteur électrique européen par exemple est désormais dominé par quatre grands groupes (GDF-Suez, EDF, E.ON, RWE) qui par un jeu agressif d'exportations, prises de participations, rachats, fusions, etc. ont su conquérir leurs plus petits concurrents. Les bénéficiaires de ces jeux de pouvoir capitalistiques sont-ils les usagers... ou leurs actionnaires ?

## 2 DE NOUVELLES LOGIQUES DE MARCHÉS

Dans ce contexte de concurrence croissante, les opérateurs tendent à développer trois types de comportement :

- ✦ des **segmentations sociales et territoriales, qui mettent en cause les principes antérieurs d'égalité de traitement ou d'universalité** ;
- ✦ des rentabilisations financières, qui risquent d'entraver la durabilité à long terme ;
- ✦ des externalisations croissantes aux effets négatifs sur la société.

Dans le domaine des relations sociales, la tendance est à la **précarisation des emplois au sein des entreprises prestataires** : emplois temporaires, mini-jobs, travail en statut d'indépendant ou sous-traité, salarisation et/ou formations internes réduites, reconversions professionnelles plus fréquentes... ont remplacé les emplois stables et correctement rémunérés des anciens opérateurs publics – et ce quand bien même les conditions de rentabilité des entreprises se sont accrues. Le cas le plus célèbre est sûrement celui de France Télécom devenu Orange (non traité dans cette étude) mais cette tendance est vraie de manière transversale.

**Dans tous les secteurs, les règles budgétaires et l'orientation du financement des services sur les coûts ont conduit à une augmentation constante des tarifs pour les utilisateurs.**

EN ESPAGNE A ÉTÉ CONSTATÉE  
**UNE AUGMENTATION  
 DES PRIX DE L'ÉNERGIE DE 87 %  
 AU COURS DES 15 DERNIÈRES ANNÉES.**

14% à 26% des ménages seraient en situation  
de précarité énergétique en Allemagne et en 2014,

**352 000** MÉNAGES ONT ÉTÉ COUPÉS  
DU RÉSEAU ÉLECTRIQUE

dans ce pays, dévoilant l'ampleur du débat autour  
de la pauvreté énergétique qui tient évidemment  
largement à la hausse des prix de l'énergie.

Emplois précarisés, augmentation des tarifs... les profits réalisés sont-ils au moins transformés en **investissements** ? La réponse est non : les anciens chemins de fer fédéraux allemands ont par exemple un besoin urgent d'investissements à hauteur de 500 milliards d'euros.

Enfin, les segmentations sociales se doublent d'une **segmentation territoriale**, la présence des services tendant à être moins assurée dans les zones sensibles des banlieues ou dans les zones rurales que dans certaines grandes villes.

ALORS QU'IL EXISTAIT ENCORE

**29 000 BUREAUX  
DE POSTE EN 1983**

SUR LE TERRITOIRE DE L'ANCIENNE  
RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE ALLEMANDE,

**IL N'EN EXISTE AUJOURD'HUI  
PLUS QUE 13 000.**

EN FRANCE,

**LE TRANSPORT FERROVIAIRE SE DÉGRADE  
TANT DE MANIÈRE QUANTITATIVE  
QUE QUALITATIVE,**

le fret ayant été davantage mis en cause que les transports de voyageurs (mais les choses pourraient empirer une fois le Quatrième paquet ferroviaire pleinement d'application). Les acquis essentiels du service public de l'électricité ont été maintenus, même si on a assisté à une aggravation de la précarité énergétique. Le service public postal fait face à des logiques de rentabilité croissantes et à des désengagements, et le débat reste ouvert quant à l'avenir de son réseau.

# LES PISTES POUR LES SERVICES PUBLICS DES ANNÉES 2020-2030

Prenant appui dans les expériences progressives accumulées dans l'Union européenne et ses États membres, l'audit préconise de dépasser l'opposition monopole/concurrence qui a longtemps structuré l'organisation et la régulation des services publics. Pour un nouveau paradigme des valeurs : il s'agirait ainsi de donner à l'Union Européenne sa place sans la laisser dans une situation d'omnipotence qui accentuerait la dérégulation des services publics.

## **Plusieurs objectifs sont avancés, dont :**

- 1** Réviser les politiques et normes élaborées depuis 30 ans puis les enrichir, pour prendre en compte à la fois des besoins de tous les utilisateurs et de leurs évolutions, des droits fondamentaux et valeurs communes devant faire l'objet de réelles garanties, et des objectifs définis en matière environnementale, de lutte contre le changement climatique ou de soutenabilité à long terme.
- 2** Internaliser toutes les externalités positives et négatives de chaque solution technologique ou économique, en luttant par exemple contre les gaspillages.
- 3** Inciter le développement de démarches de régulation et des dynamiques progressives d'évaluation participative à chaque niveau territorial.

## **De leur côté, et de manière convergente avec les initiatives européennes, les États membres devraient :**

- 1** Organiser l'expression des besoins de chaque utilisateur du service et de ses évolutions, de façon à pouvoir clairement définir les objectifs et missions de chaque service qui fondent son caractère de service public ou de service d'intérêt général, les règles et normes particulières, dont ils relèvent, les obligations de service public (OSP) et/ou obligations de service universel (OSU).
- 2** Déterminer le territoire pertinent et le mode d'organisation de l'activité et du secteur concerné le plus adapté aux finalités retenues ; le mode de financement de l'activité, de l'accès au service et de la compensation des obligations (OSP ou OSU) imposées aux opérateurs.
- 3** Des initiatives et responsabilités pour être menées à bien supposent de s'engager dans la complémentarité des approches verticale et participative, de co-définition, de co-organisation du service public ou d'intérêt général.

## CONCLUSION

Nous avons engagé cet audit au printemps 2017 alors même qu'en France les cheminots entraient dans un bras de fer avec le gouvernement quant à leur statut. Avec eux, nous disions que la directive de libéralisation du rail n'impliquait pas en soi la réforme Macron et les reculs salariaux prévus pour le secteur. Dans notre esprit, il n'était pas question d'exonérer l'Union Européenne de son orientation libérale mais de replacer la responsabilité de chacun, États, UE et de désigner les bons terrains et les échelles pertinentes pour développer les rapports de force.

Cette étude nous permet aujourd'hui de disposer d'un véritable retour d'expériences. Elle répond au besoin d'une relance des services publics pour répondre à l'urgence sociale et démocratique de notre pays comme de l'Europe : 9 millions de pauvres en France, et selon les derniers chiffres disponibles 87 millions de personnes dans l'UE, soit 17% des Européens.

**L'audit a été réalisé par les chercheurs, il n'est pas un manifeste politique. Cependant il révèle une urgence : celle d'extraire les services publics de la seule logique de concurrence, au profit d'une gestion démocratique et citoyenne. Nous sommes favorables à un moratoire sur les directives de libéralisation des services publics et pour travailler à d'autres pistes de développement des services publics. Nous mettons cet audit à la disposition de tous pour y contribuer !**



# INTRODUCTION

Les secteurs des transports, des communications et de l'énergie ont été à partir de la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, au cœur de l'histoire longue de construction de chaque État-nation européen, de chaque territoire national fondé sur la liberté de circulation, de chaque solidarité nationale : le courrier postal a longtemps été le seul moyen de communication à l'échelle des territoires ; le transport ferroviaire a été pendant près d'un siècle le seul moyen de transport de masse sur moyenne et longue distance ; l'électricité a marqué une étape décisive pour répondre aux besoins en énergie.

Dans tous les pays européens, ces secteurs ont fait l'objet de règles et objectifs particuliers, complémentaires du droit commun de la concurrence et du marché pour permettre l'accès de chacun et de tous à ces services, pour en assurer la prestation en intégrant des formes de solidarité sociale ou territoriale, pour édifier les infrastructures indispensables à moyen et long termes. Partout ces objectifs ont amené à développer pour ces services des situations de monopole national, régional ou local ; partout ces secteurs ont fait l'objet de la définition de missions de service public - ou de termes et concepts nationaux plus ou moins équivalents.

Partout des échanges et coopérations transfrontaliers ont été développés, sans attendre la construction européenne : avec l'Union Postale Universelle pour le courrier, des interconnexions d'électricité avec les pays voisins dès la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle et les transports ferroviaires internationaux.

Ces aspects communs se sont conjugués avec des caractéristiques différentes de chacun des systèmes :

- ✦ le ferroviaire implique la construction et la maintenance d'une infrastructure lourde (rails, aiguillages, sécurités, gares, etc.) sur laquelle est organisée la circulation de trains sous de fortes contraintes ; l'électricité doit d'abord être produite, ce qui implique de lourds investissements ; puis transportée jusqu'au consommateur final ; les lettres et paquets sont expédiés soit par des personnes individuelles, soit par des expéditeurs concentrés, et doivent parvenir à leurs destinataires en tout point du territoire ;
- ✦ l'électricité est une activité très capitalistique, le ferroviaire moyennement, et le service postal principalement une activité de main d'œuvre ;
- ✦ dans le secteur postal, habituellement, ce sont les expéditeurs, qui payent le service, alors que dans le ferroviaire ce sont la collectivité et les utilisateurs du service et dans l'électricité le consommateur final.

Ces caractères impliquent des « modèles d'activités » différents, même si dans les trois cas l'es-

sentiel du financement du service est assuré par les utilisateurs. Ces trois secteurs sont au cœur de ce que l'on appelle « industries de réseau », qui se caractérisent tout à la fois par l'existence de rendements croissants qui conduisent spontanément à la concentration des acteurs et à la constitution de monopoles ou d'oligopoles, et à d'autres polarisations croissantes, sociales, territoriales, générationnelles, environnementales, financières.

Ces caractéristiques se sont conjuguées dans chaque État européen avec des « missions de service public » (ou leurs équivalents dans les différentes langues et cultures) visant à organiser l'accessibilité de chaque habitant, à développer des rapports de solidarité permettant d'assurer la cohésion économique, sociale, territoriale, générationnelle et à préparer l'avenir. Elles ont été intégrées dans les responsabilités des autorités publiques nationales, régionales ou locales, que celles-ci se traduisent par une gestion directe par la collectivité ou par une délégation à des acteurs publics autonomes, à des organisations d'économie sociale ou coopérative, ou à des opérateurs privés. Partout au cours du XX<sup>e</sup> siècle, quels que soient les modes de gestion, a dominé le paradigme structurant du monopole intégré (national ou territorial, public ou privé).



La construction européenne engagée aux lendemains de la Seconde guerre mondiale est venue percuter ces situations nationales. Mais l'objectif n'a pas visé à construire un super-État ou une fédération d'États, plus simplement à mettre en commun des moyens et des politiques quand cela correspondait à la fois à l'intérêt commun et aux intérêts nationaux de chaque État membre, en mettant en œuvre progressivement les quatre libertés fondamentales de libre circulation des marchandises, des services, des personnes et des capitaux pour pacifier et élargir les échanges dans le cadre de la réalisation d'un « marché commun », puis d'un « marché unique ». C'est ainsi que se sont développés des processus progressifs d'eupéanisation.

Comment les 3 secteurs allaient-ils être impactés par ce processus ? Les secteurs énergétiques du charbon, en 1951, puis de l'énergie atomique en 1957, ont fait partie des premiers domaines autour desquels des initiatives et actions communautaires ont été conçues et mises en œuvre. Le secteur des transports a fait partie dès 1957 des 4 premières politiques communes, mais chaque État voudra longtemps conserver ses prérogatives en matière de transport ferroviaire. En fait, même si la Commission européenne a fait toute une série de propositions pour chacun des 3 secteurs, un consensus a existé pendant 30 ans entre les 6 États fondateurs, puis les 12 États membres : chaque État continuait à organiser et financer ces 3 secteurs selon ses compétences nationales.

C'est avec l'Acte unique de 1986 visant à apporter des réponses communes à la crise économique et sociale ouverte en 1973 qu'est repoussée la question de l'eupéanisation des secteurs de réseaux de communication, de transports et d'énergie.

Mais comment procéder ? Il n'existait ni références, ni modèle pré-établi pour définir des réponses adaptées à la « Communauté européenne ».

Pour certains, il n'y avait pas lieu d'eupéaniser ces secteurs, qui devaient continuer à relever des souverainetés nationales ou des prérogatives régionales ou locales ; si ces idées ont contribué à ralentir les processus d'eupéanisation - il a fallu 10 ans entre l'Acte unique et la directive « marché intérieur de l'électricité » de 1996 ou 11 ans jusqu'à la première directive postale de 1997 -, elles n'apportaient pas de réponses communes pour mettre en œuvre les 4 libertés fondamentales de circulation et de nouvelles solidarités au niveau européen.

Aurait-on pu avoir une démarche inverse, consistant à mettre en œuvre une réelle harmonisation européenne et à édifier dans ces 3 secteurs de véritables services européens, à la manière de la Poste fédérale aux USA ou à instaurer un timbre-poste unique européen ? La perspective était largement prématurée et aucun acteur n'a avancé ou accepté des propositions dans ce sens.

En fait, les institutions européennes - avec leurs responsabilités institutionnelles spécifiques (cf.

infra) - ont été amenées à définir les voies originales d'une européanisation progressive, adaptée aux caractéristiques spécifiques de chaque secteur et prenant en compte les histoires et traditions nationales, dans le contexte des années 1980 marquées par le développement de la mondialisation et de la montée en puissance des idées de marché et de concurrence.

Alors que les premières décennies de la construction européenne avaient été marquées par une situation où dominaient les références au keynésianisme, à des recherches d'équilibres entre État et marché, public et privé, économique et social, etc.<sup>1</sup>, les références structurantes vont être marquées par des mises en cause de l'État - qualifié de bureaucratique et d'inefficacité, du public - considéré comme gaspilleur voire corrupteur, du social - présenté comme une entrave au développement économique et à la prospérité. C'est dans une nouvelle période, dont témoignent aussi bien Reagan aux USA et Thatcher au Royaume-Uni, que la chute du mur de Berlin et l'implosion des États fondés sur des références à la collectivisation, que vont s'élaborer les stratégies d'européanisation des services publics - services d'intérêt général. C'est ainsi que vont se concevoir et se développer des politiques de libéralisations progressives et spécifiques.

Cette étude vise à en présenter et analyser les effets sur la base des données existantes, disponibles et accessibles dans les pays et/ou au niveau européen. Il faut ici souligner combien, même si nous sommes à l'époque de l'« open data », manquent toute une série d'éléments de connaissance de la réalité et des mutations en cours.

Comment appréhender les effets des politiques de libéralisation ? La question n'est pas aussi simple à analyser qu'à poser. Les effets se mesurent par rapport à une situation de référence. Or celle-ci est fort différente selon les pays et les dates de référence que l'on retient, on le verra...

Nous sommes donc portés à prendre en compte les transformations sur longue période, à les resituer dans ce que les historiens appellent le « temps long ».

---

1. On évoque souvent la référence aux « 30 glorieuses ».

# 1<sup>RE</sup> PARTIE

## L'EUROPÉANISATION ET SES ENJEUX

### UN PROCESSUS HISTORIQUE INÉDIT

Comment européaniser des services de transports, d'électricité ou postaux construits sur le temps long dans le cadre de chaque histoire nationale, ancrés dans des institutions particulières à chaque pays ? Le traité de Rome ne donne pas de réponse autre que deux orientations : l'élimination progressive d'une part des obstacles aux échanges entre les États membres, d'autre part de toute forme de discrimination tenant aux origines nationales.

La seule référence existant à l'époque était celle des États-Unis d'Amérique, mais leur organisation relevait d'un État fédéral, ce qui ne correspondait ni à la situation, ni aux objectifs de la construction européenne. Certes existait en Europe dans les années 1980 une expérience en cours de développement en Grande-Bretagne avec la politique de Margaret Thatcher, mais il s'agissait de privatiser les services publics et non de les européaniser.

Il fallait donc inventer des solutions nouvelles et les propositions n'ont pas manqué pour en élaborer. Dans le contexte marqué par les références au keynésianisme, elles visaient le plus souvent davantage la coopération entre les États et leurs opérateurs nationaux, que la recherche de leur mise en concurrence. C'est ainsi que dans le secteur postal des propositions venant en particulier de la Commission se sont succédées dans les années 1960 et 1970 pour développer une certaine harmonisation postale<sup>1</sup>, telles qu'une péréquation tarifaire communautaire, la création d'un timbre postal européen ou l'instauration d'un prix uniforme, mais aucune n'a été retenue par le Conseil. Dans le secteur des transports, notamment ferroviaires, alors que le traité de Rome prévoyait une politique commune, il a fallu que le Parlement européen, soutenu par la Commission, dépose en 1982 un recours en carence contre le Conseil devant la Cour de Justice des Communautés européennes, pour que celle-ci souligne la nécessité d'adopter et de mettre en œuvre cette politique commune ; et les propositions consisteront d'abord à promouvoir la coopération entre les opérateurs historiques nationaux<sup>2</sup>. Pour l'électricité, les États membres ont voulu, de 1957 à 2009, conserver la politique

1. Cf. infra L'européanisation du secteur postal.

2. Cf. infra L'européanisation du transport ferroviaire.

énergétique dans leur domaine de compétence, même si la Commission européenne a fait plusieurs propositions dans les années 1960 et 1970 pour définir des objectifs communs<sup>3</sup>.

## Qui fait quoi ? Les responsabilités institutionnelles réciproques de l'UE et des États membres

On a souvent l'occasion de voir mettre en cause le rôle de l'Union européenne, de ses institutions et en particulier de la Commission européenne dans les politiques de libéralisation des services publics - services d'intérêt général.

Il faut rétablir les responsabilités du fait des processus à l'œuvre au niveau européen. L'UE n'est pas un super-État nation, qui viendrait imposer aux États membres ses orientations, politiques et décisions.

La Commission européenne dispose du monopole de l'initiative législative, mais les responsabilités des États-membres sont en fait essentielles :

- ✦ ils négocient, signent, ratifient les traités à l'unanimité,
- ✦ le Conseil européen définit les grandes orientations politiques de l'UE,
- ✦ le Conseil des ministres est co-législateur et il y existe une « minorité de blocage » permettant à deux États comme l'Allemagne et la France, alliés à quelques autres, de bloquer le processus de décision<sup>4</sup>,
- ✦ le COREPER, qui réunit en continu les représentants des États, négocie en permanence des compromis, qui deviennent progressivement l'« intérêt commun », l'« intérêt communautaire ». Il est outil de « bargaining » entre les Gouvernements pour définir des orientations et décisions consensuelles ou du moins acceptables par chacun,
- ✦ la Commission dispose certes dans le domaine des SIEG de la capacité de prendre elle-même des directives ou décisions (art 106-3) ; mais elle ne l'a mise en œuvre qu'à quelques reprises, l'utilisant comme incitation aux États membres de décider,
- ✦ lors des débats de la Cour de justice de l'Union européenne, qui a la charge de « dire le droit » dans tous les contentieux qui lui sont soumis, chaque État ayant des possibilités d'intervention,
- ✦ les directives européennes une fois adoptées ont à être transposées dans le droit national de chaque État, avec de larges marges de manœuvre quant aux moyens mis en œuvre,
- ✦ les États assurent 70% du budget de l'Union européenne, ainsi que l'essentiel de la mise en œuvre des politiques et du droit européen.

## HARMONISATION / LIBÉRALISATION

Les débats européens des années 1980 et 1990 ont porté sur la définition de stratégies d'eupéanisation adaptées aux enjeux spécifiques des services publics - services d'intérêt général. Le Livre vert<sup>5</sup> postal de la Commission européenne de 1991 [COM(91)476] pose clairement l'alternative :

3. Cf. infra L'eupéanisation de l'électricité.

4. Pendant 10 ans pour la première directive marché intérieur de l'électricité de 1996

5. Au plan européen, un Livre vert ouvre un débat stratégique en posant des questions et en avançant des hypothèses, alors qu'un Livre blanc propose et met en débat une stratégie et des solutions.

soit une « complète libéralisation », qui conduirait à la mise en cause du service universel à des prix abordables pour tous, soit une « complète harmonisation », avec un opérateur unique, un tarif unique, etc., qui risquerait de conduire à des organisations rigides et à des coûts supplémentaires, et que personne ne demandait. En même temps, le Livre vert souligne que le maintien du statu quo conduirait à un élargissement de l'écart entre des positions déjà très divergentes, à une « Europe à deux vitesses ». C'est dans ce contexte, que le Livre vert propose de combiner une harmonisation fondée sur une définition communautaire du service universel de qualité suffisante et à des prix abordables et une libéralisation partielle et progressive permettant de maintenir l'équilibre économique et financier nécessaire à la fourniture du service universel.

Cette démarche associant les avantages respectifs d'un côté d'harmonisation, de coopérations, de coordinations et de stratégies de convergence progressive autour des « valeurs communes » que représentent les services d'intérêt général et de l'autre d'une libéralisation a été mise en œuvre pendant toute une période par la Commission européenne, que l'on a tort de présenter comme étant alors partisane d'une libéralisation forcenée. Mais le rejet par la plupart des États membres et des acteurs concernés pendant une longue période de toute forme d'harmonisation au nom du maintien des histoires et des prérogatives nationales a conduit à déséquilibrer les solutions, la stratégie de libéralisation prenant progressivement le pas sur les possibles harmonisations.

---

## Libre circulation, harmonisation, libéralisation, privatisations : de quoi parle-t-on ?

- ✦ Le principe fondateur de non-discrimination et l'objectif des quatre libertés fondamentales de libre circulation à l'intérieur du « marché intérieur » et du territoire européen, définis dès le traité de Rome de 1957 et déployés depuis, supposent de lever les obstacles aux échanges, qu'ils soient juridiques, économiques, technologiques, sociaux, culturels, et de garantir l'effectivité des libertés fondamentales.
- ✦ Les règles communes d'organisation de chaque marché intérieur, qui varient en fonction des caractéristiques spécifiques de chacun (avec par exemple la reconnaissance de la situation de « monopole naturel »<sup>6</sup> de certaines infrastructures, le rapport entre unité et diversité dans l'UE, les débats entre concurrence dans le marché (des opérateurs directement en concurrence pour fournir le service) ou pour le marché (des appels d'offres permettant de sélectionner l'opérateur prestant le service sur un territoire donné pendant un temps déterminé), la définition des missions, obligations et valeurs de service public ou d'intérêt général, le choix des modes de financement, etc).
- ✦ Les règles communes relèvent le plus souvent d'une approche combinant un certain degré d'harmonisation des règles, procédures, garanties, etc. avec la libéralisation sectorielle.
- ✦ La libéralisation, qui est une politique d'autorité publique consistant à conduire un processus progressif de passage d'un mode d'organisation à un autre, avec des ouvertures à la concurrence de marchés qui étaient en situation de (quasi-)monopole *de jure* ou *de facto*, avec des « gagnants » et des « perdants » à son issue. L'ouverture à la concurrence n'est pas et n'a jamais été la seule voie possible de libre circulation et d'eupéanisation.
- ✦ Le changement de statut des opérateurs et/ou leur privatisation, pour lesquels, à part quelques exceptions (Grèce), les institutions européennes n'édicte pas d'obligations pour les États membres, qui décident comme ils l'entendent.

---

6. On considère qu'une infrastructure relève d'un « monopole naturel » lorsqu'il apparaît qu'un opérateur unique est plus efficace que des entreprises en concurrence et qu'il est absurde de dupliquer de tels investissements.

## **MARCHÉS EUROPÉENS / TERRITORIALISÉS**

La stratégie européenne d'europanisation a été fondée sur des démarches d'élimination progressive des obstacles aux échanges sur le territoire européen et de rejets de toute forme de discrimination. Il s'est agi d'inscrire les services de transports, d'électricité et postaux dans la construction d'un « marché commun », puis d'un « marché unique », ce qui a bien vite conduit à fixer l'objectif de « marchés intérieurs » dans chacun des secteurs.

Mais cette démarche repose pour partie sur un mythe. Lorsque l'on parle de « marché », cela suppose un territoire dans lequel à la fois les services évoluent et circulent librement, les offres et demandes se rencontrent sur un « marché » dans lequel existe une bonne information de tous les acteurs, et qui permet une convergence des prix... Or les « marchés » du ferroviaire, de l'électricité ou postaux présentent la caractéristique intrinsèque d'être territorialisés, ancrés dans des territoires, liés aux spécificités physiques, humaines, sociales, culturelles de chaque territoire et de ne circuler qu'avec des infrastructures adaptées. C'est pourquoi dans chacun des trois secteurs, les règles européennes ont été amenées à reconnaître que les réseaux d'infrastructure relevaient de droits exclusifs, ce que les économistes appellent des « monopoles naturels », ce qui représente une première entorse à la définition « classique ». En dehors de la production d'électricité (sous les contraintes des pertes lors du transport), les trois services ne sont pas « délocalisables » !

Plus généralement, les territoires représentent à la fois des opportunités (de développement) et des contraintes (de nécessaires adaptations aux besoins spécifiques de chaque communauté).

Si l'existence de « marchés intérieurs » peut relever d'objectifs à long terme, elle implique des solutions adaptées à chaque territoire, des « services territorialisés ».

## **MARCHANDISATION GÉNÉRALISÉE / MISSIONS ET OBLIGATIONS DE SERVICE PUBLIC**

Si dans leur construction nationale de long terme les États européens ont été amenés à définir, organiser, mettre en œuvre des « services publics », « utilities », « services d'intérêt général », cela relève de ce que les traités européens qualifient de « valeurs communes ».

Partout certains services ne relèvent pas seulement des règles communes de concurrence et de marché, mais de règles spécifiques dans trois objectifs complémentaires : assurer l'accès de chaque habitant à des biens ou services considérés comme indispensables : développer des rapports de solidarité économique, sociale, territoriale, générationnelle, etc., de « cohésion » ; préparer le long terme et financer les infrastructures et investissements nécessaires.

Cette démarche d'équilibre amène à rechercher les meilleures interactions entre facteurs économiques, sociaux, environnementaux, financiers, prenant en compte les caractères spécifiques de chaque secteur.

## **COURT-TERMISME / DURABILITÉ**

Les services publics ou services d'intérêt général ne visent pas seulement à établir le meilleur rapport qualité/prix de chaque activité à court terme, mais de viser les conditions d'un développement durable, soutenable. Ils impliquent de procéder à des arbitrages, à faire des choix, qui sont fondamentalement des choix « politiques » (au sens de l'essence du concept), c'est-à-dire de la définition et des conditions du vivre ensemble, ici, demain, partout.

## Démocratie représentative / Démocratie participative

En même temps que la définition des politiques publiques et des normes contraignantes reste du ressort des autorités publiques représentatives, on assiste ces dernières décennies au développement de la demande de démocratie participative.

Au plan européen, le Protocole 26 du traité de Lisbonne reconnaît aujourd'hui la réponse aux besoins et aux préférences des utilisateurs comme valeurs communes des SIEG.

En Europe, la démocratie représentative a toujours été accompagnée par certaines formes de participation des citoyens et des parties prenantes. Mais leur poids dans la prise de décision est variable<sup>7</sup> et reste en général d'ordre consultatif.

Plus récemment, on a vu se multiplier les pratiques de participation à la production de certains services d'intérêt général. La co-production peut intervenir en amont, pendant ou en aval de la prestation des services pour la co-définition, la co-conception, la co-planification, la co-décision, la co-organisation, la co-gestion, la co-mise en œuvre, le co-financement et/ou la co-évaluation des services, etc. Dans le concept de co-production il s'agit non seulement d'informer et de consulter mais de co-construire les services, de faire « avec » la société et non seulement « pour » celle-ci.

Les nouveaux outils d'information et de communication sont censés favoriser le développement des différentes formes de participation démocratique, en complément des outils classiques<sup>8</sup>.

## LA LONGUE ÉMERGENCE D'UN « ACQUIS »

Le traité de Rome de 1957 n'évoquait la notion de « services publics » que pour le domaine des transports<sup>9</sup> et inventait les termes de « services d'intérêt économique général » dans le titre consacré aux règles communes de concurrence<sup>10</sup>. Ce corpus minimal a été longtemps objet de controverses structurées par des visions opposées entre d'un côté ceux qui estimaient que le traité faisait des services publics - services d'intérêt général des exceptions aux règles de concurrence, qui devaient progressivement devenir la norme, et de l'autre ceux qui avançaient que le traité mettait le primat sur leur « mission particulière ».

Il a fallu attendre les effets des politiques de libéralisation engagées à partir de la fin des années

---

7. En 1969, Sherry Arnstein a consacré le concept d'« échelle de la participation » pour désigner les différentes formes et intensités de participation.

8. Plusieurs plateformes électroniques de consultation ont vu le jour ces dernières années comme par exemple, la consultation lancée en France à l'initiative d'Axelle Lemaire concernant la loi pour une République numérique de 2016, ou d'autre part la plateforme « *Today I decide* » lancée en Estonie en 2001. Ces plateformes ont l'avantage de pouvoir faire participer un grand nombre de personnes et d'être interactives, même si les participants font souvent partie de la population la plus « connectée », accentuant de ce fait la fracture numérique.

9. Article 77 du traité de Rome : « Sont compatibles avec le présent traité les aides qui répondent aux besoins de la coordination des transports ou qui correspondent au remboursement de certaines servitudes inhérentes à la notion de service public »

10. Article 90 du traité de Rome : « 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 aux articles 12 et 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 la concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le 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 ».



1980 pour que les services d'intérêt général soient pris en compte comme « valeurs communes » et contributions à la « cohésion sociale et territoriale » (traité d'Amsterdam de 1997), leur accès comme « droits fondamentaux » (Charte des droits fondamentaux proclamée en 2000 et intégrée dans les traités en 2009), la possibilité d'adopter sur la base juridique de l'article 14<sup>11</sup> un droit dérivé - procédure toujours pas mise en œuvre 10 ans après -, et un protocole<sup>12</sup> annexé qui recense les valeurs communes, puis la référence à l'« accès aux services essentiels » dans le Socle des droits sociaux proclamé à Göteborg le 17 novembre 2017.

Il en ressort aujourd'hui un « acquis européen » que l'on peut ainsi résumer :

1. Les États membres (les autorités nationales, régionales et locales) ont la compétence générale pour définir, « fournir, faire exécuter et organiser » les SIG, ainsi que de financer les SIEG.
2. Les institutions européennes ont la même compétence pour des services européens qui s'avèrent nécessaires à l'accomplissement des objectifs de l'UE.
3. Pour les services non économiques, les règles du marché intérieur et de la concurrence ne s'appliquent pas ; ils ne relèvent que des seuls principes généraux de l'UE (transparence, non-discrimination, égalité de traitement, proportionnalité).
4. Pour les services d'intérêt économique général, les autorités publiques doivent clairement définir leur « mission particulière » (principe de transparence).
5. Sur cette base, elles peuvent définir les moyens adaptés au bon accomplissement de la « mission particulière » (principe de proportionnalité), y compris, s'ils s'avèrent nécessaires et proportionnés, des aides et subventions, des droits exclusifs ou spéciaux.
6. Les États membres ont le libre choix des modes de gestion : interne, « in house », délégué, etc.
7. Ces définitions doivent clairement établir des normes de « qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs » (cf. ci-dessous « des valeurs communes »).
8. Les règles de concurrence et de marché intérieur ne s'appliquent que si elles ne font pas obstacle, en droit ou en fait, à l'accomplissement de leur mission particulière. Le développement des échanges ne doit cependant pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de l'UE.
9. Les États membres ont la liberté de choix du type de propriété des entreprises (principe de neutralité).
10. Dans tous les cas, il peut exister des abus relevant d'une « erreur manifeste », que la Commission peut soulever, sous le contrôle de la CJUE.

---

11. Article 14 du traité de fonctionnement de l'Union européenne : « Sans préjudice de l'article 4 du traité de l'Union européenne et des articles 93, 106 et 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, 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, l'Union 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, notamment économiques et financières, qui leur permettent d'accomplir leurs missions. Le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, établissent ces principes et fixent ces conditions, sans préjudice de la compétence qu'ont les États membres, dans le respect des traités, de fournir, de faire exécuter et de financer ces services ».

12. Protocole 26 annexé aux traités de l'Union européenne (TUE) et de fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

## L'EUROPÉANISATION DES 3 SECTEURS

Chacun des 3 secteurs retenus fait l'objet ci-dessous d'un « état des lieux » synthétisant ce qu'est aujourd'hui le droit communautaire et l'historique de sa sédimentation.

### L'européanisation du transport ferroviaire

Chaque État, dans son histoire longue, a construit des infrastructures de transports, a défini une politique et mis en place des services afférents, chacun en fonction de ses caractéristiques de géographie physique et humaine, de ses institutions et de ses traditions. Il suffit de comparer les cartes des réseaux ferroviaires en France et en Allemagne pour avoir un aperçu de ces différences historiques.

Dès le traité de Rome de 1957, la Communauté économique européenne a dû développer une politique communautaire dans le domaine du transport, l'une des quatre politiques prévues par le traité fondateur. La raison en était évidente : la stratégie d'intégration retenue reposant sur la constitution d'un « marché commun », avec élimination progressive des obstacles aux échanges entre les six États fondateurs, impliquait que les transports soient également conçus et organisés à la maille technique, économique et sociétale du nouveau territoire pour permettre la libre circulation des marchandises et des personnes.

Mais l'européanisation des transports ne s'est faite depuis que par petites touches successives et avec beaucoup de réticences des États membres. Si le TCEE prévoyait une politique commune, il n'avait pas défini le contenu de cette politique. Il énonçait toutefois certains principes - tels que la reconnaissance de la notion de « service public »<sup>13</sup> -, prévoyait certaines règles et indiquait la procédure à suivre. Quand le traité a été négocié il s'est avéré impossible de trouver un accord complet sur la forme et les dispositions de la politique commune des transports. Les auteurs du traité ont donc préféré laisser les institutions de la CEE - à l'époque essentiellement la Commission et le Conseil - définir le contenu de cette politique et les ont investi de larges pouvoirs en ce sens. Les propositions de la Commission européenne ont été nombreuses (cf. ci-dessous), mais les concrétisations ont pris du temps, au fur et à mesure que les États membres de l'Union européenne ont consenti à accepter que certaines règles communes viennent se conjuguer avec leurs politiques nationales.

La politique communautaire de transport ferroviaire s'est concrétisée le 13 mai 1965 par une Décision du Conseil (65/271/CEE) relative à l'harmonisation de certaines dispositions ayant une incidence sur la concurrence dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable, visant en particulier « à la réduction dans toute la mesure du possible des obligations de service public, à une compensation équitable des charges résultant de celles qui seront maintenues et de celles correspondant à des réductions tarifaires pour des motifs sociaux ». La décision précise que « les obligations inhérentes à la notion de service public imposées aux entreprises de transport ne devront être maintenues que dans la mesure où leur maintien est indispensable pour garantir la fourniture des services de transport suffisants ». Ainsi, alors que le traité de Rome avait reconnu la légitimité des obligations de service public, la Décision du Conseil en fait des dérogations devant être transitoires.

Ensuite, le 26 juin 1969, le Conseil a adopté le règlement 1191/69 (dit « règlement OSP » - obligations de service public), qui « considère qu'un des objectifs de la politique commune des transports est l'élimination des disparités qui se manifestent par l'imposition aux entreprises de transport par les États membres d'obligations inhérentes à la notion de service public et qui sont de nature à fausser substantiellement les conditions de concurrence et qu'il est nécessaire, dès lors, de supprimer les obligations de service public, mais que, toutefois, leur maintien est indispensable dans certains cas pour garantir la fourniture de services de transport suffisants ; que cette fourniture

13. Article 77 op. cit.

s'apprécie en fonction de l'offre et de la demande de transport existantes ainsi que des besoins de la collectivité ».

Pour la première fois dans le droit communautaire, le règlement définit le terme d'obligations de service public : « Par obligations de service public, il faut entendre les obligations que, si elle considérait son propre intérêt commercial, l'entreprise de transport n'assumerait pas ou n'assumerait pas dans la même mesure ni dans les mêmes conditions ».

La définition sera précisée dans le règlement 1370/2007 du 23 octobre 2007 comme « exigence définie ou déterminée par une autorité compétente en vue de garantir des services d'intérêt général de transports de voyageurs qu'un opérateur, s'il considérait son propre intérêt commercial, n'assumerait pas ou n'assumerait pas dans la même mesure ou dans les mêmes conditions sans contrepartie ».

Mais pour l'essentiel, on ne peut parler d'eupéanisation. Chaque État membre continue à mettre le primat sur ses enjeux spécifiques, ses intérêts nationaux et ses opérateurs, bien davantage que sur les réponses à apporter dans le cadre d'une politique commune.

C'est ainsi - aspect généralement peu abordé - que le Parlement européen, soutenu par la Commission a déposé un recours en carence contre le Conseil en 1982 devant la Cour de Justice des Communautés européennes. L'arrêt de la Cour du 22 mai 1985 (13/83) a déclaré que « le Conseil s'est abstenu, en violation du traité, d'assurer la libre prestation de services en matière de transports internationaux et de fixer les conditions de l'admission des transporteurs non résidents aux transports nationaux dans un État membre », ce qui a incité le Conseil à développer progressivement le processus d'eupéanisation des transports.

C'est avec l'Acte unique de 1986 que s'engagera véritablement l'eupéanisation des transports.

En 1991 est adoptée, dans la perspective de l'accomplissement du marché intérieur, la directive 91/440/CEE du Conseil du 29 juillet 1991 relative au développement de chemins de fer communautaires ; elle marque un pas décisif vers l'eupéanisation du secteur. Ses dispositions visent notamment l'indépendance de gestion, la séparation entre l'exploitation des services de transport et la gestion de l'infrastructure, les droits d'accès aux réseaux et de transit pour les regroupements européens d'entreprises ferroviaires et pour les entreprises ferroviaires effectuant des transports combinés internationaux de marchandises, ainsi que l'amélioration de la structure financière des entreprises. La directive souligne qu'« il convient que les États membres gardent la responsabilité générale du développement d'une infrastructure ferroviaire appropriée » et que, sur la base d'une consultation avec le gestionnaire de l'infrastructure, ils doivent définir les modalités régissant les paiements des redevances d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire. Alors qu'elle est souvent présentée comme une première étape de libéralisation du transport ferroviaire (à peine évoquée pour le fret<sup>14</sup>), la directive 91/440 permet de développer des processus de coopérations entre opérateurs nationaux et n'oblige qu'à la séparation comptable des activités. Elle ne met pas en cause les responsabilités des États et leur permet même de prendre en charge l'annulation des endette-

---

14. Article 10 : « 1. Les regroupements internationaux se voient reconnaître des droits d'accès et de transit dans les États membres où sont établies les entreprises ferroviaires qui les constituent, ainsi que des droits de transit dans les autres États membres pour les prestations des services de transport internationaux entre les États membres où sont établies les entreprises constituant lesdits regroupements.

2. Les entreprises ferroviaires relevant du champ d'application de l'article 2 se voient accorder un droit d'accès, à des conditions équitables, à l'infrastructure des autres États membres aux fins de l'exploitation de services de transports combinés internationaux de marchandises.

3. Les regroupements internationaux et les entreprises ferroviaires effectuant des transports combinés internationaux de marchandises concluent les accords administratifs, techniques et financiers requis avec les gestionnaires de l'infrastructure ferroviaire utilisée afin de régler les questions de régulation et de sécurité du trafic relatives aux services de transports internationaux visés aux paragraphes 1 et 2. Les conditions régissant ces accords doivent être non discriminatoires ».

ments antérieurs, sans que cela tombe sous le registre de l'interdiction des « aides d'État ».

Deux directives du Conseil du 19 juin 1995 sont venues ensuite préciser la nature des licences des entreprises ferroviaires (95/18/CE), la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la perception de redevances d'utilisation de l'infrastructure (95/19/CE).

En 1996, la Commission européenne a publié un Livre blanc « Une stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires » [COM(96)42 du 30 juillet 1996] et, sur la base de cette initiative, une nouvelle série de directives (« premier paquet ferroviaire ») est adoptée en 2001 : directive 2001/12/CE du 26 février, qui a renforcé la séparation entre l'infrastructure et les opérations de transport, établit des droits d'accès au réseau transeuropéen de fret ferroviaire et, au plus tard à partir de 2008, à l'ensemble du réseau ferré européen pour les services de fret internationaux ; directive 2001/13/CE du 26 février, qui crée le cadre pour qu'une licence accordée dans un État membre soit valide dans l'ensemble de l'Union et la directive 2001/14/CE du 26 février, qui établit un cadre transparent pour l'allocation des capacités sur l'infrastructure et sa tarification, requérant la création d'autorités de régulation indépendantes.

Sur la base d'un nouveau Livre blanc, « La politique européenne des transports à l'horizon 2010. L'heure des choix » [COM(2001)370 du 12 septembre 2001] et d'une nouvelle communication de la Commission en 2002 [COM(2002)18 du 23 janvier 2002], un « deuxième paquet » ferroviaire est adopté en 2004, visant à renforcer la sécurité, l'interopérabilité et l'ouverture à la concurrence du marché ferroviaire des marchandises au 1<sup>er</sup> janvier 2006 pour le fret international et au 1<sup>er</sup> janvier 2007 pour l'ensemble du fret (y compris domestique : directive 2004/51/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004) et instituant une Agence ferroviaire européenne.

En 2004, quelques semaines avant l'adoption du deuxième paquet ferroviaire, la Commission européenne publie le projet de « troisième paquet ferroviaire », « Poursuivre l'intégration du système ferroviaire européen » [COM(2004)140 du 3 mars 2004], visant la certification des conducteurs, les droits des passagers du transport ferroviaire international, l'ouverture du marché pour les services internationaux de transport de passagers (et le cabotage) et la qualité des services de transport de marchandises par chemins de fer. Le paquet est adopté en 2007 : outre le règlement n°1370/2007 du 23 octobre relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, le règlement n°1371/2007 du 23 octobre sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires, la directive 2007/58/CE du 23 octobre sur la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la tarification de l'infrastructure ferroviaire, la directive 2007/59/CE sur la certification des conducteurs de trains.

Le règlement n°1370/2007 du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route est le résultat d'un débat de 10 ans qui a traversé les institutions européennes pour revoir et actualiser le règlement de 1969. La Commission européenne voulait de longue date que tout transport ferroviaire comportant des obligations de service public fasse l'objet d'un contrat de service public et d'un appel d'offres, qu'il soit confié à un opérateur interne ou délégué à une entreprise privée, ce que refusaient aussi bien le Parlement européen que le Conseil.

Le règlement prévoit que « lorsqu'une autorité compétente décide d'octroyer à l'opérateur de son choix un droit exclusif et/ou une compensation, quelle qu'en soit la nature, en contrepartie de la réalisation d'obligations de service public, elle le fait dans le cadre d'un contrat de service public ». Le contrat de service public doit définir clairement les obligations de service public que l'opérateur doit remplir ainsi que les zones géographiques concernées et les contreparties convenues (art. 3). Le règlement précise en son article 5 que « sauf interdiction en vertu du droit national, toute autorité locale compétente, [...] peut décider de fournir elle-même des services publics de transport de voyageurs ou d'attribuer directement des contrats de service public à une entité juridiquement distincte sur laquelle l'autorité locale compétente [...] exerce un contrôle analogue à celui qu'elle

exerce sur ses propres services [“opérateur interne”] ». « Toute autorité compétente qui recourt à un tiers autre qu’un opérateur interne attribue les contrats de service public par voie de mise en concurrence, sauf dans les cas visés aux paragraphes 4 [lorsque le contrat porte sur des sommes ou des distances peu importantes], 5 [en cas d’urgence] et 6 [transport par chemin de fer, à l’exception du métro ou du tramway] ».

La Commission européenne a ainsi dû s’incliner devant la volonté des co-législateurs. Mais elle est revenue à la charge par un document de travail [SEC(2011)391] du 28 mars 2011 accompagnant le Livre blanc « Feuille de route pour un espace européen unique des transports - Vers un système de transport compétitif et économe en ressources » [COM(2011)144 du 28 mars 2011], dans lequel, elle annonce qu’elle « proposera une initiative pour l’introduction de la mise en concurrence des contrats de service public, visant à assurer la fourniture efficace des services de haute qualité ».

Entre temps, une nouvelle communication de la Commission européenne du 17 septembre 2010 « concernant l’élaboration d’un espace ferroviaire unique européen » [COM(2010)474] souligne clairement que « le transport ferroviaire est un mode de transport écologique qui peut contribuer à établir de nouvelles formes de mobilité peu consommatrices d’énergie, limitant ainsi les risques d’aggravation de la pollution, de l’encombrement des voies de transport et (surtout s’il utilise de l’électricité issue de sources non fossiles) des changements climatiques. Il peut assurer des services de qualité, fiables et sûrs et facilite par là même le développement durable de l’économie européenne ».

Cette Communication souligne la nécessité de « garantir des conditions de concurrence équitables avec les autres modes de transport », en particulier par « des mesures visant à internaliser les coûts externes du transport de manière coordonnée et équilibrée pour tous les modes afin que la tarification prenne en compte le niveau des coûts externes pesant sur la société au sens large ».

Le nouveau Livre blanc de la Commission européenne du 28 mars 2011 sur les transports visait clairement à favoriser le transport ferroviaire, aussi bien pour le fret que pour les voyageurs. S’il souligne le fait qu’« il subsiste des obstacles au bon fonctionnement du marché intérieur et à une véritable concurrence en son sein », il met l’accent sur la nécessité de créer « un véritable espace européen unique des transports en supprimant les entraves restantes entre modes et entre systèmes nationaux, en favorisant le processus d’intégration et en facilitant l’émergence d’opérateurs multinationaux et multimodaux », davantage que sur l’application des règles de concurrence à chaque mode de transport. Il se prononce également pour « une plus grande harmonisation et une meilleure mise en œuvre des règles en matière sociale, environnementale, de sécurité et de sûreté, ainsi que des normes de service minimum et des droits des usagers ».

Ces éléments font du transport ferroviaire, avec la voie d’eau, le mode de transport qui est le plus en adéquation avec les objectifs de l’UE, tels qu’ils figurent dans les traités comme dans la stratégie 2020.

En 2013 la Commission européenne a proposé un « quatrième paquet » ferroviaire [COM(2013)25] comportant six propositions législatives concernant en particulier l’ouverture des marchés nationaux de transport de voyageurs à la concurrence, l’amélioration de la gestion de l’infrastructure, de normes et d’autorisations, la qualité de l’emploi ferroviaire. La procédure législative a conduit à un compromis politique entre le Conseil et le Parlement européen en avril 2016 visant l’ouverture à la concurrence des lignes commerciales de transport de voyageurs au plus tard en décembre 2020 et des lignes soumises à l’obligation de service public en décembre 2023. Le texte a été définitivement adopté en décembre 2016.

Dans sa proposition de 4ème paquet ferroviaire, la Commission européenne a voulu relancer l’idée d’une mise en concurrence obligatoire de tout contrat de service public, mais le Parlement et le Conseil ont exigé qu’après 2026 le futur règlement préserve la possibilité pour les autorités organisatrices de choisir entre le recours à une attribution directe et la mise en concurrence par appel d’offre.

Si la Commission européenne souligne que la mise en concurrence doit devenir la règle et l'attribution directe l'exception, dans les faits, les exemptions qui permettent l'attribution des contrats de gré à gré sont extrêmement vastes : pour les petits contrats, les petits marchés, les réseaux isolés, les situations d'urgence... et surtout si le contrat attribué directement a « pour effet d'améliorer la qualité des services et/ou la rentabilité par rapport à l'ancien contrat de service public attribué ». Cela assure une large flexibilité et conforte la liberté de choix des autorités organisatrices.

## L'européanisation de l'électricité

Dès 1951, l'énergie est au cœur du premier traité d'intégration européenne, qui institue la CECA (Communauté européenne du charbon et de l'acier). Le charbon est en effet la forme d'énergie dominante à l'époque et était la clé de la reconstruction d'après-guerre. La coopération dans le domaine du charbon apparaît comme un élément majeur pour le développement économique comme pour établir la paix entre la France, l'Allemagne, l'Italie et les pays du Benelux.

On retrouve une composante énergétique en 1957 dans le traité Euratom signé à Rome entre les mêmes six États fondateurs, pour développer une coopération en matière d'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire<sup>15</sup>. Par contre, l'énergie est absente de l'autre traité de Rome, celui qui institue la Communauté économique européenne et il faudra attendre 2009 pour que la mise en vigueur du traité de Lisbonne instaure une politique énergétique commune.

Ce qui apparaît difficilement compréhensible aujourd'hui tient pourtant à des réalités structurelles. En matière d'énergie, il existe en Europe une série de diversités des situations et enjeux. Les ressources en énergie primaire sont abondantes ou rares, les besoins sont très différents en fonction des situations géographiques, économiques ou climatiques. Certains États membres ont longtemps été structurellement exportateurs, comme l'Allemagne, alors que d'autres étaient majoritairement importateurs, telle la France. Les intérêts opposés des uns et des autres, leurs choix de politique énergétique et de la manière d'assurer leur sécurité d'approvisionnement expliquent pourquoi de 1957 à 2009, les États membres ont voulu conserver la politique énergétique dans leur domaine de compétence, même si la Commission européenne a fait plusieurs propositions dans les années 1960 et 1970 pour définir des objectifs communs<sup>16</sup>.

L'énergie n'est pas un domaine resté en dehors du processus d'intégration européenne. En fait à partir de l'Acte unique de 1986, les institutions européennes ont développé une compétence concernant l'électricité et le gaz, non sur la base d'objectifs et de politique communs, mais pour mettre en œuvre les quatre libertés fondamentales de circulation (des personnes, des marchandises, des services et des capitaux), avec l'objectif de construire un marché intérieur de l'électricité et un marché intérieur du gaz, fondés sur l'élimination progressive des obstacles aux échanges, ainsi que sur l'amélioration de l'efficacité des systèmes énergétiques ; mais ce processus a été déséquilibré au départ, puisqu'il ne s'accompagnait ni d'une politique énergétique commune ni d'objectifs européens en matière de solidarité et de cohésion.

L'objectif de libre circulation a conduit les institutions européennes à mettre en cause des monopoles nationaux, régionaux ou locaux existants dans tous les pays européens (les « monopoles historiques »), à développer un processus de libéralisation, fondé sur l'introduction progressive de

15. Ce traité est souvent présenté comme un modèle dont on pourrait s'inspirer pour une coopération européenne dans l'énergie. Cf. Michel Derdevet, *L'Europe en panne d'énergie : pour une politique énergétique commune*, Descartes, 2009.

16. Mémoire sur une politique énergétique commune présenté par les exécutifs des trois Communautés au Conseil CECA en juin 1962 ; Projet de directive de 1964 concernant la réalisation de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services pour les activités non salariées relevant des branches électricité, gaz, eau et services sanitaires [COM(1964) 350] ; Premières lignes directrices pour une politique énergétique commune présentées au Conseil en décembre 1968 ; Communication sur une nouvelle stratégie de politique énergétique pour la Communauté transmise au Conseil en juin 1974.

la concurrence, en élaborant des directives marché intérieur, intégrant les spécificités de chaque énergie, tout en laissant aux États membres la responsabilité de conduire ou pas des privatisations.

À la différence d'autres secteurs, l'électricité doit être produite à partir de sources d'énergie primaire, qui existent de manières très différentes selon les territoires. Certains États membres de l'UE avaient beaucoup de ressources énergétiques (charbon et lignite en Allemagne et en Europe centrale, gaz aux Pays-Bas, pétrole et gaz en mer du Nord pour le Royaume-Uni, hydroélectricité en Europe du Nord, ainsi qu'en France, etc.).

En même temps, l'électricité se stockait rarement et il faut qu'à tout moment la production permette de satisfaire une demande qui évolue fortement selon les lieux, les moments et les saisons. Les réseaux de transport et de distribution doivent permettre cet équilibrage ; mais le coût de transport de l'électricité est croissant avec la distance (du fait de pertes). Cela implique également une coopération forte entre les acteurs ; c'est la raison pour laquelle tous les États européens avaient été amenés à mettre en place des systèmes intégrés de production-transport-distribution, soit à l'échelle nationale (comme cela avait été le cas en Angleterre, en Italie ou en France), soit au niveau régional (Allemagne), avec partout des monopoles territoriaux, que la logique de libre circulation et de marché intérieur est venue mettre en cause. Par ailleurs, les réseaux physiques de transport et de distribution relèvent pour l'essentiel d'un monopole naturel. Il existe en Europe des obstacles naturels aux échanges (îles, presqu'îles, pays éloignés) et des caractéristiques très différentes d'offres et de systèmes énergétiques, des dépendances plus ou moins accentuées en matière de sécurité d'approvisionnement ; plutôt qu'un marché intérieur unifié, existent dans les faits des marchés régionaux ; ces diversités sont structurelles et elles continueront à marquer longtemps la situation, limitant les possibilités d'un véritable « marché intérieur » intégré.

Deux premières directives du Conseil relatives au transit d'électricité sur les grands réseaux (90/547 et 91/296) ont d'abord été adoptées à la demande de la France et au nom des objectifs de libre circulation, visant en particulier à empêcher l'Espagne de lui interdire d'exporter son électricité vers le Portugal. Il faudra attendre juin 1996, dix ans après l'Acte unique, pour que le Conseil aboutisse à un compromis sur la base d'un accord franco-allemand et que soit adoptée la directive 96/92 du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 1996, qui marque une première étape dans la réalisation du marché intérieur de l'électricité avec une ouverture minimale à la concurrence pour les gros consommateurs, l'accès des tiers aux réseaux, la possibilité pour les États de définir des « obligations de service public » et une politique énergétique à long terme.

La directive 2003/54 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 poursuit le processus de libéralisation, avec l'ouverture des marchés en 2004 pour les professionnels et au 1<sup>er</sup> juillet 2007 pour tous les consommateurs, l'obligation de séparation comptable puis juridique des réseaux et certaines obligations de service public et de service universel. Puis la directive 2009/72 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009, applicable par étapes en mars 2011 et mars 2012, reconnaît la capacité des États membres de définir les critères pour les capacités de production, pose le principe de dissociation comptable des réseaux de transport et de distribution, réglemente les objectifs, missions et compétences des autorités nationales de régulation (tarifs de transport et de distribution, coopération transfrontière, surveillance des plans d'investissement des gestionnaires de réseau de transport) et définit les relations avec l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (Acer), établie par le règlement 713/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009.

Les règles d'organisation du secteur ont pour objectif de développer un marché intérieur de l'électricité concurrentiel, sûr et durable sur le plan environnemental. Le principe est celui du libre choix de son fournisseur par chaque utilisateur, le réseau devant en permettre la réalisation.

En matière d'obligations de service public et de service universel, l'article 3 de la directive, du 13 juillet 2009, définit le service universel : le droit d'être approvisionné en électricité d'une qua-

lité définie, à des prix raisonnables, aisément et clairement comparables et transparents et non discriminatoires. Pour les clients résidentiels et éventuellement les petites entreprises, « les États membres peuvent imposer aux entreprises du secteur de l'électricité, dans l'intérêt économique général, des obligations de service public qui peuvent porter sur la sécurité, y compris la sécurité d'approvisionnement, la régularité, la qualité et le prix de la fourniture, ainsi que la protection de l'environnement, y compris l'efficacité énergétique et la protection du climat ». Les consommateurs nationaux doivent avoir un accès égal aux entreprises d'électricité ; la défense du client vulnérable est intégrée ; les clients doivent avoir accès à de nombreuses informations concernant la nature de l'électricité dont ils disposent ; les États doivent imposer des mesures favorisant la cohésion économique et sociale, la protection de l'environnement et la lutte contre le changement climatique, et doivent informer la Commission des mesures mises en œuvre afin de faire appliquer la directive.

Le règlement n°713/2009 du 13 juillet 2009 a institué une Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (Acer), dotée de la personnalité juridique.

En octobre 2014, le Conseil européen a adopté les grands objectifs énergétiques à l'horizon 2030. Par la suite, un nouveau paquet de propositions législatives en matière d'énergie a été présenté par la Commission européenne le 30 novembre 2016. Sous le titre « Énergie propre », le paquet contient huit projets d'actes, dont quatre sur le fonctionnement du marché intérieur de l'électricité et la coopération des régulateurs européens au sein de l'ACER. La mise en œuvre du paquet cherche à soutenir la transition énergétique<sup>17</sup> et la création d'emplois et de développement, en particulier par de nouvelles mesures d'efficacité énergétique et la réduction de 30% de la consommation d'énergie d'ici 2030, ainsi que le développement d'énergies renouvelables pour que leur part dans la consommation européenne atteigne au moins 27% (voire même 50%) en 2030 à un moindre coût. Les propositions visent aussi à créer un cadre plus propice à une implication plus active des consommateurs dans le marché intérieur (« prosumers ») avec une série de droits nouveaux devant leur être conférés : produire, stocker et revendre de l'énergie sur le réseau, participer à des communautés locales d'énergie, contractualiser avec un agrégateur sans le consentement du fournisseur, avoir accès à au moins un comparateur d'offres certifié.

Parallèlement, le secteur électrique a fait l'objet d'intenses réorganisations : les principaux « opérateurs historiques », qui avaient une base nationale, ont d'abord cherché à partir de la fin des années 1990 à compenser l'ouverture - même limitée - de leurs marchés intérieurs, puis à profiter des opportunités de la libéralisation en développant des stratégies offensives de conquêtes des autres marchés européens (exportations, prises de participations, rachats, fusions, etc.) au point qu'un oligopole de quatre grands groupes européens (GDF-Suez, EDF, E.ON, RWE) domine aujourd'hui et structure le cœur du marché européen, même si à côté existent d'autres opérateurs.

La plupart des opérateurs, qui étaient il y a 20 ans généralement des entreprises publiques nationales ou locales, ont aujourd'hui un statut d'entreprise privée et sont majoritairement détenus par des capitaux privés : s'il n'existe pas dans les directives européennes d'obligation juridique de privatisation des opérateurs, la dynamique de libéralisation et l'eupéanisation des grands opérateurs amènent progressivement les autorités publiques nationales à s'engager dans cette voie.

## L'eupéanisation du secteur postal

Au moment de la création des Communautés européennes, le secteur postal était marqué par son développement historique en tant que service public national où chaque service postal reposait sur des situations sociales, géographiques, économiques et politiques différentes des futurs États membres.

---

17. La première des huit propositions législatives a été adoptée fin mai 2018 - [Directive \(UE\) 2018/844](#) du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments et la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique.



La création de l'Union Postale Internationale à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle a mis en place un cadre de coopération internationale entre les administrations postales pour la mise en place d'un espace postal unifié au niveau mondial. Toutefois, les normes internationales adoptées au sein de l'UPU régissaient les activités postales transfrontalières<sup>18</sup> et ne cherchaient pas, par principe, à réglementer la libéralisation du secteur. En revanche, par les exigences qu'elles ont imposées, les normes UPU ont été la source de certaines obligations pour les administrations postales nationales.

En Europe la nécessité de resserrer la coopération entre les États membres de la CECA a été soulignée dès 1955 par la conférence de Messine et le rapport Spaak. Par la suite, et dans le contexte de la création de la Communauté économique européenne (traité de Rome, 1957), il a été envisagé de créer une « Communauté européenne des postes et télécommunications » mais le projet a été abandonné en 1959 lors de la création, sur une base européenne plus large, de la Conférence européenne des administrations des postes et télécommunications (CEPT), reposant sur un cadre de coopération administrative renforcée, dont les décisions n'avaient pas de force obligatoire dans les États membres.

Pendant les décennies suivantes, des propositions se sont succédées au niveau communautaire visant à mettre en place une certaine harmonisation postale (simplification des tarifs, réduction des tarifs postaux intracommunautaires, péréquation tarifaire communautaire, création d'un timbre postal européen, application du tarif national aux échanges intracommunautaires, instauration d'un prix uniforme ou de tarifs communautaires spécifiques, etc.). Cependant, aucune de ces propositions, issues notamment de la Commission ou du Parlement européen<sup>19</sup>, n'ont abouti à des décisions de la CEE pour le secteur postal.

Suite à l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen, le Conseil des ministres a invité la Commission, en septembre 1989, à préparer des mesures communautaires dans le secteur postal visant la réalisation du marché intérieur.

Par la suite, plusieurs étapes ont précédé l'adoption en 1997 de la première législation communautaire spécifique sur le secteur postal<sup>20</sup>. Il s'est agi notamment du débat autour du « Livre vert sur le

---

18. La Convention UPU est revue par les Congrès de l'organisation tous les 5 ans.

19. La Commission européenne avait avancé en 1965 une proposition de directive visant l'introduction d'un tarif uniforme dans la Communauté (converti en monnaies nationales) pour les lettres jusqu'à 20 g et les cartes postales (représentant environ 80% des envois de correspondance) puis, en 1991, dans son Livre vert sur le secteur postal elle a avancé l'option d'un timbre poste européen. L'idée d'un timbre supranational unique a été discutée aussi à plusieurs reprises à partir de 1959 par la Conférence européenne des Postes et des Télécommunications et le Parlement européen est revenu sur ces propositions dans une résolution et un rapport au début des années 1980. Mais ces propositions n'ont pas été retenues.

Plus récemment, en France, certains sont allés plus loin dans ce sens pour imaginer que lorsque « le prix du timbre sera le même en France, en Allemagne, en Espagne, en Italie, en Grèce, etc., la question d'après, c'est la fusion des postes européennes ». Selon ce même avis, « Il est possible que la poste devienne, dans les prochaines années, le premier service public européen. » (Stoffaës dans Larcher, 2001, p. 51.) À l'évidence, le processus d'eupéanisation, tel que mis en œuvre jusqu'à présent, n'a rejoint aucune de ces pistes.

20. Auparavant, les principes généraux du droit ont été appliqués dans les décisions et interventions liées aux services postaux, notamment la libre circulation des biens et des services, des restrictions aux libertés pour des raisons non économiques d'intérêt général, les règles de concurrence, le principe de neutralité (art. 222 TCE). Ainsi, la situation légale du monopole postal a évolué depuis les années 1980 et l'intervention de la Commission européenne a pu jouer un rôle important (voir notamment la jurisprudence concernant le statut légal des services express qui ont été sortis du monopole de l'administration postale pour être qualifiés de services non standards mais à valeur ajoutée et de ce fait non réservés). Puis, au début des années 1990, une réflexion était en cours sur un choix éventuel de l'article 90, paragraphe 3 du Traité comme base juridique pour certaines propositions de directives. Toutefois, le Parlement européen a demandé à la Commission que l'article 100A du Traité constitue l'unique base juridique des propositions futures, sous forme d'une directive unique, considérant que les mesures devaient être adoptées par le législateur européen et que le Parlement devait être associé pleinement au processus législatif. Voir par exemple la Résolution sur le Livre vert sur le développement du marché unique des services postaux du 22 janvier 1993 et Résolution sur le Marché unique des services postaux du 25 juin 1993, Résolution sur les services postaux du 29 octobre 1993.

développement du marché intérieur des services postaux » [COM(91)476], qui a créé un cadre de discussion particulier pour le processus décisionnel dans le secteur postal, qui n'a pas eu d'équivalent dans le secteur énergétique ou les transports.

Ce document soulevait notamment le problème du manque d'harmonisation entre les services postaux des États membres et de ses implications pour le marché intérieur. Il proposait les principes clés d'une action communautaire : garantir un service universel à des prix abordables, d'une qualité raisonnable et accessible à tous et, autant que possible, un service ouvert à la concurrence. La Commission considérait que trois options ne sont pas compatibles avec ces principes : la libéralisation totale du secteur, l'harmonisation complète et le statu quo. Pour elle, une approche plus équilibrée devait être favorisée, basée sur une harmonisation sélective pour garantir partout dans la Communauté un service universel de qualité, combiné avec une ouverture progressive à la concurrence des autres services<sup>21</sup>. Le processus de consultation publique autour du Livre vert et les négociations qui ont suivi au sein du Conseil et entre le Conseil et le Parlement allaient suivre cette dernière approche en précisant le niveau d'harmonisation et le degré de concurrence admissibles par tous.

Ce processus décisionnel au niveau communautaire avait lieu en même temps que des négociations commerciales internationales dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce<sup>22</sup> étaient lancées en 1986 à Punta del Este (le cycle d'Uruguay, puis le cycle de Doha) pour tenter d'élargir les principes de base du commerce libéralisé au commerce international des services. Le cadre de cet accord adopté en 1994 (4 ans plus tard que prévu initialement - appelé AGCS, en anglais, GATS) recouvre les services postaux. Étant donné que la situation juridique internationale était caractérisée par une tendance à l'ouverture des marchés postaux, « la compatibilité des initiatives réglementaires communautaires avec celles des autres parties du monde (...) est nécessaire afin de faciliter l'accès des opérateurs européens à d'autres marchés situés hors de la Communauté et vice versa » [COM(95)227].

La proposition de directive pour « le développement des services postaux, communautaires et l'amélioration de la qualité de service » a été publiée par la Commission en 1995. Après de longs débats avec le Parlement européen et le Conseil, elle a été adoptée le 16 décembre 1997 (directive 97/76/CE). La directive définit un service universel minimum ambitieux et permet aux États membres de mettre en place un « secteur réservé » (monopole) partiel maximum afin de ne pas dépasser ce qui est nécessaire pour assurer le financement du service universel, avec un calendrier pour la poursuite du processus de libéralisation. La deuxième directive postale 2002/39/CE du 10 juin 2002 a notamment limité le secteur réservé et a décidé la libéralisation complète du courrier transfrontalier au 1<sup>er</sup> janvier 2003, sauf exceptions justifiées pour maintenir le service universel. La troisième directive postale 2008/6/CE du 20 février 2008 constitue l'étape finale du processus d'ouverture progressive du marché postal mais des travaux préliminaires sont en cours pour préparer la modification de la directive pour ce qui concerne le service universel (propositions attendues en 2019 ou après). Il en résulte un périmètre harmonisé de libéralisation du secteur postal avec un niveau minimum de service universel et quelques critères de qualité pour le service transfrontalier.

Selon la directive, telle que modifiée, le service universel comporte « au moins cinq jours ouvrables par semaine, sauf circonstances ou conditions géographiques jugées exceptionnelles par les autorités réglementaires nationales (...) au minimum :

- ✦ une levée,
- ✦ une distribution
- ✦ au domicile de chaque personne physique ou morale ou, par dérogation, dans des conditions déterminées par l'autorité réglementaire nationale, dans des installations appropriées. »

21. Sachant que le secteur postal étant déjà en partie libéralisé (selon le Livre vert, environ 50% des revenus étaient réalisés dans les secteurs non réservés - il s'agit notamment des services de messagerie et, dans certains États membres, des services express, le courrier direct et transfrontalier).

22. Le GATT a été établi après la deuxième guerre mondiale et a été remplacé par l'OMC à partir de 1994.

Le service universel comprend « au minimum les prestations suivantes :

- ✦ la levée, le tri, le transport et la distribution des envois postaux jusqu'à 2 kilogrammes,
- ✦ la levée, le tri, le transport et la distribution des colis postaux jusqu'à 10 kilogrammes,
- ✦ les services relatifs aux envois recommandés et aux envois à valeur déclarée.

Les autorités réglementaires nationales peuvent relever la limite de poids de la couverture du service universel pour les colis postaux jusqu'à un poids ne dépassant pas 20 kilogrammes et peuvent fixer des régimes spéciaux pour la distribution à domicile de ces colis » (article 3 de la directive 67/97).

Le service universel comprend aussi bien les services nationaux que les services transfrontières et sa prestation doit « ne pas être interrompue ou arrêtée, sauf cas de force majeure ».

Le service universel représente donc une partie importante du service postal, qui concerne la mission postale la plus traditionnelle des opérateurs historiques.

La directive permet également de : définir des normes de qualité de service<sup>23</sup> ; garantir des voies de recours, de règlement des litiges et d'indemnisation pour les utilisateurs ; désigner un opérateur comme prestataire du service universel ; garantir les « exigences essentielles », y compris le respect des conditions de travail et des régimes de sécurité sociale, le respect des conventions collectives, la protection de l'environnement, l'aménagement du territoire ; garantir un service identique pour les utilisateurs dans des conditions comparables (égalité de traitement) et sans discrimination « pour des raisons d'ordre politique, religieux ou idéologique » et mettre en place des dispositifs précis d'évolution en fonction de l'environnement technique, économique et social, ainsi que des besoins des utilisateurs ; décider d'un tarif unique sur tout le territoire national pour chacun des services faisant partie du service universel et garantir qu'il soit abordable pour tous les utilisateurs.

Elle exige que « [...] les États Membres prennent des mesures pour que la densité des points de contact et d'accès tienne compte des besoins des utilisateurs » (article 3, paragraphe 2). Toutefois, elle laisse aux États membres la liberté de choisir les critères d'accessibilité aux points postaux.

La possibilité de financement du surcoût du service universel par l'existence d'un secteur réservé pour une partie du service est supprimée mais le texte offre de larges marges de manœuvre en matière de financement lors de la transposition. Cela implique de calculer précisément ce surcoût, puis de définir son mode de financement et de compensation. Ainsi la directive permet soit des subventions publiques, soit un financement par les utilisateurs, soit un système « play or pay » dans lequel un nouvel entrant ou un concurrent potentiel s'engage soit à respecter et à prendre en charge l'ensemble des obligations de service universel au même titre et dans les mêmes conditions que l'opérateur historique, soit à verser une redevance à un fonds de compensation, en pourcentage de son chiffre d'affaires, en fonction des engagements qu'il prend, de façon à égaliser les conditions de concurrence.

Le choix des pratiques tarifaires du tarif universel est laissé à la discrétion nationale, dans le cadre des principes tarifaires posés par la directive (en particulier, article 12) :

- ✦ prix abordables « tels que tous les utilisateurs aient accès aux services offerts », et possibilité de services postaux gratuits pour des personnes aveugles et malvoyantes ;

23. La qualité du service postal apparaît comme une composante essentielle de la directive 97/67/CE qui l'évoque dès son titre. Les normes de qualité visent en particulier les délais d'acheminement, ainsi que la régularité et la fiabilité des services (art. 16). Les normes de qualités fixées au niveau national pour le service universel doivent être « compatibles avec les normes fixées pour les services transfrontières intracommunautaires » (J+3 pour 85% des envois et J+5 pour 97% des envois. L'objectif J+3 pour 85% des envois est celui qui avait été fixé de manière informelle par le CEPT pour le courrier transfrontalier, mais il semble que les résultats transfrontaliers intra-communautaires étaient de seulement 40% au début des années 1990, étant donné le caractère non contraignant de l'objectif). Les États membres peuvent définir des normes de qualité plus exigeantes.

- ✦ prix orientés sur les coûts incitant une prestation efficace, mais possibilité d'appliquer un tarif unique sur l'ensemble du territoire national et/ou au courrier transfrontière, ainsi que des accords tarifaires individuels ;
- ✦ tarifs transparents et non discriminatoires, y compris en cas de tarifs spéciaux, par exemple pour les services aux entreprises, aux expéditeurs d'envois en nombre ou aux intermédiaires chargés de grouper les envois de plusieurs utilisateurs.

En outre, la directive prévoit un mécanisme permettant au Comité Européen de Normalisation (CEN) d'élaborer et d'adopter des normes harmonisées nécessaires à l'amélioration de l'interopérabilité des réseaux postaux et la qualité de service rendue aux utilisateurs, ainsi qu'à la normalisation des systèmes de mesure. En fait, le CEN avait reçu dès 1996 une demande de mise au point de normes européennes pour le secteur postal (mandat M/240 pour la CEN/TC331). La première norme européenne en matière de services postaux a été adoptée en 2000<sup>24</sup> et d'autres normes ont été approuvées depuis lors<sup>25</sup>.

En relation avec les opérateurs postaux, la directive postale exige notamment que les États membres garantissent « un accès transparent et non discriminatoire aux éléments de l'infrastructure postale », « lorsque cela s'avère nécessaire pour protéger les intérêts des utilisateurs et/ou pour encourager une réelle concurrence, et compte tenu des conditions et de la législation nationale ».

Une décision de la Commission européenne (2010/C 217/07) du 10 août 2010 institue le Groupe des régulateurs européens dans le domaine des services postaux visant à apporter conseil et assistance à la Commission pour développer le marché intérieur pour les services postaux, pour l'application uniforme du cadre réglementaire européen dans tous les États membres et pour consulter les acteurs du marché, les consommateurs et utilisateurs.

En 2015, la Commission a lancé une consultation sur la livraison transfrontalière des colis en vue d'une proposition législative en la matière dans le contexte de la place croissante de la messagerie dans l'économie postale suite au développement du commerce électronique. Le règlement 2018/644 du 18 avril 2018 relatif aux services de livraison transfrontière de colis vise notamment à rendre ces services plus abordables<sup>26</sup> par des obligations de transparence, évaluation et information sur les tarifs (pour les opérateurs postaux ayant plus de 50 employés), ainsi qu'à donner aux autorités des moyens renforcés de réglementation du marché. La Commission européenne doit publier au plus tard le 31 mars de chaque année, sur un site Internet neutre et non commercial, les données publiques concernant les tarifs recueillies par les autorités nationales de réglementation.

Ce règlement prévoit en particulier l'obligation pour les prestataires de services de livraison de colis de communiquer à l'autorité réglementaire nationale de l'État membre dans lequel ils sont établis des informations concernant le nombre de personnes ayant travaillé pour eux, y compris les ventilations selon le statut professionnel, notamment le nombre de ceux travaillant à temps plein, à temps partiel, en statut temporaire ou sous statut d'indépendant. La mise en œuvre de cette obligation, même si elle concernera seulement une partie des opérateurs, assurera une meilleure connaissance des évolutions sociales, étant donné que la directive 97/67/CE ne prévoit pas de dispositions similaires.

24. PR XP ENV 13712 - services postaux - formulaires - vocabulaire harmonisé.

25. Pour la liste complète voir

[https://standards.cen.eu/dyn/www/f?p=204:32:0:::FSP\\_ORG\\_ID,FSP\\_LANG\\_ID:6312,34&cs=1D2E-3D18A259B3783FCC5B0462DD56638](https://standards.cen.eu/dyn/www/f?p=204:32:0:::FSP_ORG_ID,FSP_LANG_ID:6312,34&cs=1D2E-3D18A259B3783FCC5B0462DD56638)

26. Aujourd'hui, les prix de livraison transfrontalière sont de trois à cinq fois plus élevés que les prix domestiques et une bonne partie de la différence de prix ne s'explique pas par des différents de coûts de livraison (sont donnés les exemples de l'envoi d'un colis de Bruxelles à Cologne qui coûte 16 euros alors que l'envoi d'un paquet de Munich à Berlin coûte seulement 4 euros ; ou l'envoi d'un colis des Pays-Bas en Espagne qui coûte 8,73 euros alors que l'envoi du même colis de l'Espagne aux Pays-Bas coûte 30,37 euros).

## 2<sup>E</sup> PARTIE

# L'EUROPÉANISATION ET SES EFFETS

### MONOGRAPHIES NATIONALES

On trouvera en annexe les 4 monographies nationales élaborées par des chercheurs de chacun des pays. Elles mettent en perspective les effets aujourd'hui recensés et connus des politiques européennes de libéralisation dans chacun des trois secteurs faisant l'objet de cette étude<sup>27</sup>.

Ces monographies apparaissent marquées en profondeur par les caractéristiques et histoires nationales, qui permettent d'approcher le fait que les mêmes règles et directives européennes coexistent avec des modes d'organisation et de régulation souvent fort différents entre les États membres, et de prendre en compte les attentes diversifiées des acteurs.

Ces monographies renvoient à des « histoires longues », à des changements comme à des continuités historiques, à des rapports et tensions entre diversité - liée aussi bien à l'histoire qu'aux volontés des États membres - et unité - de tendances convergentes et de valeurs communes.

### Slovaquie

La Slovaquie est le dernier État membre des 4 pays de notre étude à avoir rejoint l'Union européenne en mai 2004.

Il faut ici insister sur l'ampleur des bouleversements vécus par ce pays du centre du continent européen en quelques années. Après s'être vu imposer un système totalitaire du « coup de Prague » de 1948 à la « révolution de velours » de 1989, en passant par la répression du « printemps de Prague » de 1968, cet État s'est engagé dès 1990 dans la voie de la désétatisation, avec ce qu'il est convenu d'appeler la « grande » et la « petite » privatisation, la recherche d'une voie vers une « économie de marché », la séparation d'avec la République Tchèque en 1993, la volonté de rejoindre l'Union

---

27. Leur contenu n'engage que leurs auteurs.

européenne, qui impliquera l'importation accélérée de l'« acquis communautaire » de l'époque<sup>28</sup> jusqu'à l'adhésion de mai 2004, la réunion des conditions pour rejoindre la zone euro en 2009<sup>29</sup>.

On peut aisément comprendre que dans un tel contexte historique national et avec une tendance dominante dans l'Union européenne à promouvoir la libéralisation, la plupart des acteurs Slovaques se soient inscrits dans cette dynamique. Pas seulement par effet de « balancier », en contrepoint aux 40 années d'étatisme bureaucratique, sur-réglementeur et paternaliste, de « services publics monopolistes d'État » égalitaires et très bon marché pour les utilisateurs, des sortes de « low cost » avant leur invention..., souvent médiocres et inefficaces, mais aussi parce que dans l'histoire de la Slovaquie n'a pas existé de doctrine établie de « service public », pouvant servir de référentiel<sup>30</sup>.

Cela s'est traduit d'abord par une volonté de « restitution » de la propriété des opérateurs publics, parfois par l'ouverture à des investisseurs et opérateurs d'autres pays européens, le plus souvent par l'émission de droits de propriété.

Les données et références réunies dans cette monographie ne dressent pas un tableau idyllique de la situation actuelle des services d'intérêt général en Slovaquie, mais pointent de réelles améliorations par rapport à la situation antérieure :

- ✦ la possibilité d'une liberté de choix pour les utilisateurs sur certains segments du secteur postal, mais aussi les alternatives offertes par l'entrée de nouveaux opérateurs dans le ferroviaire,
- ✦ une meilleure prise en compte des usagers, avec, par exemple, la création d'un ombudsman dans le service postal, ou, dans le secteur électrique, quoique d'usage moins important en matière de chauffage, l'attention envers la problématique de la précarité énergétique, qui n'était pas une préoccupation de l'action publique pendant le régime totalitaire,
- ✦ une amélioration de la qualité de fourniture et de services, soit par modernisation des services fournis par l'entreprise historique, comme le témoigne la situation dans le secteur postal, soit par de nouveaux services offerts par de nouveaux opérateurs ; la mesure de la qualité se développe également, dans tous les secteurs, même si c'est de manière hétérogène,
- ✦ des prix, bien sûr sans comparaison avec la situation antérieure, mais qui restent accessibles ; en outre, la gratuité du transport ferroviaire pour certaines catégories de voyageurs favorise l'utilisation du transport collectif ;
- ✦ des capacités retrouvées d'investissements pour les opérateurs, voire de rentabilité pour l'État actionnaire ; ainsi, la régulation des prix et le régime de compensation du service universel postal assurent, avec la gestion renouvelée du service, non seulement une certaine amélioration du service mais aussi, ces dernières années, la rentabilité de l'entreprise publique.

La « libéralisation » telle qu'elle est présentée et analysée ne se présente ni comme « sauvage », ni comme « ultra ». Les éléments de concurrence qui ont été introduits restent limités et semblent à ce stade être davantage des aiguillons pour améliorer la qualité et l'efficacité des services. En outre, la concurrence peut se développer de manière différenciée, selon qu'il s'agit de clients professionnels ou particuliers, comme le montre le secteur de l'électricité.

28. Pour ce qui concerne les SIG, avec seulement l'article 90 sur la possibilité de ne pas appliquer les règles de concurrence si cela empêche l'accomplissement de leur mission particulière, et l'article 16 du traité d'Amsterdam faisant état de leur place dans les « valeurs communes » et de leur rôle pour assurer la cohésion sociale et territoriale, sans effet juridique direct, mais pas encore l'effet de la Charte des droits fondamentaux qui n'est que « proclamée » en 2000, et bien sûr ni l'article 14 et le Protocole 26 du traité de Lisbonne, ni le socle des droits sociaux de 2017.

29. L'euro a été introduit le 1er janvier 1999 dans 11 États membres de l'UE (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Finlande, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas et Portugal), rejoints par la Grèce au 1er janvier 2001, la Slovaquie en 2007, Chypre et Malte en 2008, la Slovaquie en 2009, l'Estonie en 2011, la Lettonie en 2014 et enfin la Lituanie en 2015.

30. Ni pendant l'Empire austro-hongrois, ni dans l'entre-deux-guerres mondiales, ni pendant la période totalitaire.

Pour autant, la monographie souligne le besoin d'une régulation active, ce dont témoigne l'expérience en 2012 d'arrêt de la régulation des prix de l'énergie destinée aux petites entreprises, qui a amené des augmentations incontrôlables ou la nécessité d'introduire des mécanismes de régulation incitant à un fonctionnement plus efficace. De même, la monographie montre les obstacles que tendent à mettre, sous des formes variées, les anciens monopoles d'État à l'entrée, telle qu'elle est réglementée, sur les marchés en concurrence, soulignant la nécessité de régulation spécifique de la concurrence.

La concurrence, surtout si continuent à être levés les obstacles à l'entrée de nouveaux opérateurs, comme nombre d'acteurs le souhaitent, ne peut que conduire à des polarisations et au développement d'inégalités, qui impliqueront des initiatives et politiques publiques, nationales comme européennes.

## Allemagne

Les contrastes apparaissent saisissants entre la Slovaquie et l'Allemagne, un des 6 États fondateurs de la construction européenne, de la CECA de 1951 aux traités de Rome de 1957 (CEE et Euratom, en passant par le projet avorté de CED), dont les succès, particulièrement économiques et monétaires, sont marquants.

Encore que... Seul le temps long permet d'appréhender les enjeux qui ont conduit à l'Allemagne d'aujourd'hui.

D'abord, l'intégration accélérée de la RDA à partir de 1990, dont les caractéristiques étaient proches de la Slovaquie, avec l'obligation de reprendre le modèle économique et social de l'Ouest, les nouveaux Länder de l'Est, la parité des marks, etc. Ainsi la monographie souligne que les anciennes structures de la RDA ont été intégrées dans les structures existantes de la RFA.

Ensuite le fait essentiel que l'Allemagne de l'ouest qui s'engage dans la construction européenne a subi coup sur coup deux défaites, est occupée par les 3 pays vainqueurs et est gravement détruite dans ses infrastructures et son économie. À la différence de la France de l'époque, dont l'État centralisé pilote la reconstruction, l'Allemagne ne construira qu'un État central - fédéral - moins interventionniste et décentralisé, fondé sur le principe de subsidiarité, car les alliés veulent éviter le retour des konzerns du IIIème Reich. Il faut également prendre en compte les effets de la crise de 1929, de l'hyper-inflation des années 1930, des conditions qui ont amené le nazisme.

La reconstruction de la République fédérale allemande se fera dans ce contexte fort contraint et sera cimentée de manière fort consensuelle par une philosophie politico-économique qui est celle de l'« économie sociale de marché », de l'« ordo-libéralisme ».

Dans le contexte du keynésianisme dominant d'après-guerre, cette doctrine n'est ni celle de l'État orchestrateur et acteur à la française, ni l'État minimal et ultra-libéral à la Hayek, mais un État (au niveau fédéral-Bund, comme à celui des États Länder) qui se porte garant d'un libéralisme à la fois économique et politique, organisé et tempéré.

De manière synthétique, l'ordo-libéralisme est à la fois :

- ✦ un État fort qui fixe les règles de la vie en commun et de l'intérêt général, veille à leur mise en œuvre et à leur contrôle, qui fait confiance aux acteurs, qui incite davantage qu'il n'agit lui-même ;
- ✦ le principe de subsidiarité pour régir les rapports entre les collectivités humaines et les autorités publiques, consistant à ne confier de responsabilités à un niveau que ce qu'il est mieux à même de faire que chaque acteur agissant séparément ;
- ✦ des finances publiques solides et équilibrées, une politique monétaire concentrée sur la stabilité des prix ;
- ✦ l'élaboration et le contrôle de règles de concurrence équitables entre les acteurs écono-

miques, évitant les distorsions, les monopolisations et les subventions, favorisant l'émulation et l'innovation ;

- ✦ l'ouverture aux échanges et aux marchés mondiaux et la réduction des formes de protectionnisme ;
- ✦ l'organisation du dialogue citoyen, sociétal et social, de la participation, pour décider et mettre en œuvre les formes d'échanges, de négociations, de vie collective dans l'entreprise et la cité, pour adapter les règles de vie collective à l'évolution des situations et des besoins, avec ainsi une place importante reconnue et organisée pour les organisations syndicales (le DGB au plan interprofessionnel, Ver.di dans le secteur des services<sup>31</sup>)
- ✦ l'ouverture et l'intégration.

Dans cette problématique, les « services publics » ne font pas l'objet d'une doctrine juridique, économique et politique comme c'est le cas en France (cf. infra), mais d'une vision pragmatique, que peut synthétiser l'expression *Daseinsvorsorge* (littéralement les services du bien-être social)...

L'organisation du système électrique depuis la seconde guerre mondiale traduit bien cette « alchimie » complexe et évolutive, avec aujourd'hui plus de 4 000 opérateurs, certains privés comme l'oligopole des quatre principaux producteurs et transporteurs, avec des accords de démarcation-coopération entre eux, d'autre publics ou mixtes, comme des entreprises municipales (*Stadtwerke*), évitant ainsi la constitution d'un monopole national pouvant abuser de sa situation dominante, mais permettant, d'une part, une certaine oligopolisation à l'échelle nationale et, d'autre part, des actions locales.

Ces références structurantes de la vie économique et sociale allemande permettent d'éclairer les données, connaissances et apports précis que les chercheurs du Centre de compétences sur l'économie publique et les services publics de Leipzig ont rassemblés pour la monographie Allemande.

Ils soulignent qu'après une trentaine d'années de mise en œuvre de politiques de libéralisation, la situation actuelle reste marquée par un quasi-monopole de facto dans le ferroviaire, un oligopole dominant dans l'électricité cependant confronté aux enjeux de la transition énergétique, un service universel garant du monopole dans le secteur postal... Dans ces conditions, la monographie met l'accent sur la levée des différents obstacles existants à l'introduction de la concurrence si l'on veut pouvoir apprécier réellement les effets d'une libéralisation qui reste aujourd'hui limitée.

Mais la situation en Allemagne comme celle qui existe dans les autres pays européens témoigne que dans les secteurs de réseaux d'infrastructures ici étudiés, on ne saurait avoir une situation de concurrence pure et parfaite, mais conjuguant des formes de monopole lorsqu'il est nécessaire, et de concurrence lorsqu'elle peut aiguillonner les opérateurs pour améliorer leur efficacité et établir le meilleur rapport qualité-prix pour les utilisateurs.

La monographie montre que le processus de libéralisation est progressif et conduit à des ajustements constants et spécifiques dans tous les secteurs, sous des influences de plus en plus complexes.

La concurrence s'est développée même si de manière inégale et demeure plus élevée sur certains secteurs ou segments de marchés (en matière ferroviaire par exemple, plus sur le marché du fret que sur celui de personnes, plus sur les lignes régionales que sur les lignes nationales ; en matière postale, plus en relation avec les clients professionnels qu'en relation avec les particuliers et plus sur les services de colis que sur les services de courrier ; dans le secteur électrique surtout en matière de commercialisation et dans la production de l'énergie renouvelable).

Les services d'intérêt général sont plus précisément définis au niveau normatif et de nouvelles ga-

31. Cf. Marie-Hélène Pautrat, « Ver.di : un géant sans cohésion », dans Isabelle Bourgeois (dir.), *Le modèle social allemand en mutation*, CIRAC, Cergy-Pontoise, 2005, p. 87-92 <https://books.openedition.org/cirac/718?lang=fr>



ranties apparaissent (par exemple, pour les personnes handicapées).

Les aspects qualitatifs et les besoins des utilisateurs sont de plus en plus pris en compte, intégrés et formalisés dans tous les secteurs (exigences normatives, engagements et indicateurs, droits et garanties, investissements et nouvelles technologies), même si les changements ne les ont pas toujours garantis de manière égale et/ou universelle et en matière de cohésion. La monographie souligne que non seulement des améliorations mais aussi des reculs peuvent être observés.

La régulation visant la performance économique se développe, comme le montre par exemple la réglementation incitative des redevances dans le secteur de l'électricité pour optimiser les conditions d'investissement et la productivité, ainsi que le cadre contractuel de performance et d'investissement conclu entre les opérateurs ferroviaires publics et le gouvernement fédéral. La capacité économique des opérateurs nationaux historiques semble améliorée et leur rentabilité développée.

La protection de l'environnement, même s'il n'a pas le même poids dans toutes les politiques sectorielles et se développe en tension avec les anciennes logiques, devient un objectif de plus en plus important, notamment en matière énergétique où les producteurs des énergies renouvelables ont garanti un droit d'accès discriminatoire positif au réseau électrique.

## Espagne

La monographie Espagne présente une situation et des évolutions tout aussi singulières que celle de la Slovaquie et de l'Allemagne.

L'Espagne a fait partie de l'élargissement au 1<sup>er</sup> janvier 1986, manifestant un profond changement après la dictature du général Franco (1939-1975). Là encore, le pays était marqué dans le domaine des services publics par un modèle fortement interventionniste, internationalement isolé et protectionniste, avec des entreprises publiques monopolistiques. Au début des années 1980, elles représentaient les deux-tiers de la valeur globale des industries du pays.

La monographie montre que, compte tenu de cet héritage, les premières décisions des pouvoirs publics espagnols ont consisté à engager des politiques de privatisation des actifs publics en tant qu'instrument de libéralisation, d'abord pendant les 12 années de gouvernement du Parti socialiste ouvrier espagnol (1984-1996), puis du Parti populaire (1996-2004), manifestant un large consensus pour une « désétatisation » de l'économie et de la société.

La monographie met l'accent sur une spécificité espagnole : la fusion en 2013 des Commissions nationales de régulation sectorielles - comme il en existait dans la plupart des pays européens - en une Commission nationale des marchés et de la concurrence (CNMC) au champ de compétence très large, mais axé sur la promotion et l'application des règles de concurrence, avec des pouvoirs de sanction.

Pour autant, dans les trois secteurs de notre recherche, la monographie souligne que même si les nouveaux acteurs des marchés d'intérêt général, sont en nombre important, ils n'ont pas réussi à gagner des parts de marché qui menacent la position hégémonique de l'ancien monopole ou des oligopoles du secteur. Dans les secteurs de l'électricité, des postes et des chemins de fer, il n'y a pas de véritable concurrence, les prix sont artificiellement élevés et les principaux changements ont été imposés par les mesures régulatrices de l'administration.

Pour autant, la monographie souligne la réalité de certains changements intervenus, tels que :

- ✦ le développement de la mesure de la qualité du service ferroviaire,
- ✦ l'existence d'une concurrence partielle dans le secteur postal urgent et industriel, de même que sur les lignes ferroviaires économiquement rentables,
- ✦ le besoin de développer des mesures concernant les clients vulnérables dans le secteur électrique.

Le petit nombre d'opérateurs décisifs sur ces marchés signifie qu'ils constituent des groupes d'en-

entreprises importants et puissants, tant sur le plan économique que politique. La propriété des réseaux, bien que conditionnée par la réglementation spécifique du secteur, offre à son propriétaire une position dominante et des possibilités d'abus de pouvoir : retards dans la gestion de l'accès, barrières dilatoires expliquées par des raisons techniques parce que le gestionnaire de réseau sert des entreprises concurrentes.

Pour chacun des trois secteurs, la monographie semble mettre l'accent sur des « arrangements » entre acteurs et avec l'administration pour limiter ou tempérer la concurrence, et dans lesquels les objectifs et missions de service public sont secondarisés. En témoigne l'accent mis dans la monographie sur la circulation d'anciens ministres et présidents de gouvernement entre les conseils d'administration et de gestion des grandes entreprises d'électricité et la forte politisation des nominations des administrateurs de la CNMC.

La monographie met l'accent sur la mise en cause du passage des critères traditionnels de service public au nouveau concept d'« activités d'intérêt général », de « services essentiels » ou de « services d'intérêt général », ce qui peut relier les situations espagnole et française. Il existe ainsi en Espagne un fort mécontentement et une grande méfiance de la part des consommateurs d'électricité, selon le dernier « Tableau de bord des marchés de consommation » publié par la Commission européenne (2016). Ce service s'est fortement dégradé ces dernières années et est au dernier rang des services analysés.

## France

Dans ce contexte, le cas de la France peut faire figure d'« exception », de singularité ou de réelle spécificité.

C'est celle de la continuité d'un État très centralisé - malgré près de 40 années de « décentralisation » - et moteur du développement, et d'une organisation-régulation afférente, marquée par un poids essentiel de la Haute fonction publique, en particulier les ingénieurs de Polytechnique et les énarques, qui marque en profondeur l'organisation et le fonctionnement de l'État et des services publics nationaux.

Les 3 secteurs couverts par cette étude - chemins de fer, électricité, services postaux - sont emblématiques de ce qu'en France on appelle les « services publics industriels et commerciaux ».

Cette sous-catégorie s'est développée au XX<sup>e</sup> siècle pour la distinguer des « services publics administratifs » en raison de leurs activités à contenu « industriel » ou « économique », ou « commercial » et de leur financement reposant davantage sur la participation des usagers que sur les budgets de l'État et/ou des collectivités territoriales.

Ce modèle de « service public » national confié à des grandes entreprises publiques nationales (tentative de convergence des conceptions organique et fonctionnelle), ciment de la nation, de la République, de la citoyenneté, est resté stable pendant 50 ans, jusqu'aux changements récents de statut juridique des 3 opérateurs historiques. Ils ont été porteurs de la reconstruction d'après la Seconde guerre mondiale et du développement économique et social des « 30 glorieuses », d'innovations et de modernisations (électricité, TGV, ...) et ont été l'objet d'une satisfaction générale des utilisateurs.

Conçus, définis, organisés, financés dans le cadre de la construction de l'État-nation, ils sont souvent considérés comme faisant partie du « patrimoine national » ou des « valeurs républicaines ».

Ils vont être confrontés à la construction européenne, à des confrontations avec d'autres histoires et modes d'organisation, à des processus d'européanisation, mais avec des réactions d'abord défensives de la plupart des acteurs : Pourquoi l'UE nous « imposerait » de changer un « système qui marche bien » ?

Pendant les 30 années qui ont séparé le traité de Rome de 1957 de l'Acte unique de 1986, la France a promu la thèse du maintien des compétences nationales pour chacun des domaines concernés ; puis dans les années qui ont suivi l'Acte unique, elle a essayé de bloquer toute proposition de règles européennes fondées sur le marché intérieur (dans l'électricité jusqu'en 1996, pour les services postaux jusqu'en 1997, ou en ce qui concerne le transport ferroviaire en ne se saisissant pas des potentialités de coopérations transnationales et d'effacement de la dette de la SNCF ouvertes par la directive de 1991 (91/440) et en refusant de faire relever de missions de service public d'une part le fret, d'autre part les TGV au motif qu'il s'agissait d'une activité « bénéficiaire »).

Mais la monographie montre que l'on a vu progressivement monter en puissance une autre stratégie consistant à instrumentaliser les possibilités d'eupéanisation en faveur des intérêts et opérateurs français, comme avec la directive « transit » de l'électricité de 1990, utilisant la logique « marché intérieur » pour permettre de développer les exportations d'EDF.

Puis la stratégie a été plus offensive autour de l'objectif de promouvoir dans le cadre de la libéralisation européenne les « champions français », leur déploiement européen. C'est ainsi que la France ne s'est pas limitée dans le domaine de l'électricité à défendre au mieux les intérêts d'EDF, mais a organisé la fusion de Gaz de France et de Suez - devenue Engie, pour constituer un second grand groupe à base française pouvant prétendre faire partie de l'oligopole européen structurant le marché avec les groupes allemands RWE et E.ON.

Bien vite la France a organisé le changement de statut de ses champions nationaux, afin d'en faire des « entreprises comme les autres », des multinationales de services<sup>32</sup>, ayant certaines missions de service public, des obligations de service public ou de service universel, que certaines considèrent comme un héritage du passé bien davantage que comme de solides fondations pour leur développement et celui de la société.

La monographie souligne que par rapport à certains pays européens, la France a connu ces 20 dernières années des libéralisations plutôt « tempérées ». Il n'y a pas eu de mise en cause frontale des caractéristiques fondamentales des services publics de transport ferroviaire, d'électricité et des services postaux, mais une série de mises en cause ponctuelles :

- ✦ Des tendances à la dégradation, quantitative comme qualitative, du transport ferroviaire, le fret ayant été davantage mis en cause que les transports de voyageurs, dont la régionalisation a permis de réels redéploiements.
- ✦ Les acquis essentiels du service public de l'électricité ont été maintenus, même si on a assisté à une aggravation de la précarité énergétique, en même temps qu'au développement, encore prudent, des énergies renouvelables et de l'autoconsommation.
- ✦ Le service public postal fait face à des rentabilisations croissantes et à des désengagements, mais le débat reste ouvert quant à l'avenir de son réseau.

Ces aspects quelque peu amortis par rapport aux menaces tiennent à une conjonction de facteurs : l'attachement des Français aux services publics et à leurs acquis, des mobilisations syndicales, des collectivités territoriales et des organisations de la société civile pour résister aux mises en cause les plus marquantes.

---

32. Selon un communiqué commun de la SNCF, de Blablacar et de Ouibus publié le 12 novembre 2018, « Le leader européen du covoiturage Blablacar est entré en négociation exclusive avec la SNCF pour l'acquisition de 100 % de Ouibus et l'entrée de la SNCF à son capital, la SNCF s'allie à Blablacar pour développer la multimodalité », cette opération digne d'une entreprise capitaliste rappelle une autre quand la SNCF avait investi dans la compagnie ferroviaire italienne NTV, qui a été longtemps déficitaire. La SNCF a fini par jeter l'éponge... au pire moment, juste avant un redressement spectaculaire et un récent rachat au prix fort par un fonds d'investissement américain. À cette occasion la SNCF avait perdu 100 millions d'euros. La stratégie de la SNCF se rapproche de plus en plus de celle d'une multinationale. Rappelons que l'objectif affiché consiste à avoir 50% de son chiffre d'affaires en France, 25% en Europe et 25% dans le reste du monde.

Pour autant, la tendance à des dégradations croissantes appelle d'autres initiatives que de seules démarches défensives. Il faudrait sans doute partir de la diversité des situations et des besoins sur le terrain pour reconstruire le service public des années 2020 et suivantes...

## LES EFFETS DE LA LIBÉRALISATION

Alors que la plupart des travaux se mènent dans des cadres sectoriels - la Commission, le Parlement européen (sauf l'Intergroupe Services Publics), le CESE (sauf le groupe permanent SIG), l'essentiel de la réglementation européenne, l'intérêt de notre étude est, grâce aux monographies nationales, de croiser les dimensions sectorielles et nationales pour tenter d'approcher une vision holiste de l'eupéanisation des services publics - services d'intérêt général et des effets de la libéralisation.

Les effets de l'eupéanisation des trois secteurs dans les pays européens contrastés que nous avons choisis, en particulier des « libéralisations » décidées par les institutions « communautaires », sont particulièrement difficiles à disséquer et analyser.

Car les mutations intervenues dans ces secteurs depuis 70 ans conjuguent et combinent des transformations multiformes, dans les domaines des dimensions techniques, des mutations technologiques, des logiques économiques, des besoins et attentes des utilisateurs, des aspects humains, des relations sociales, des interactions environnementales, chacun avec ses propres logiques et dynamiques, que l'on peut difficilement démêler et individualiser.

Les monographies nationales montrent bien la diversité des situations dans chacun des États membres à l'aube des années 2020, alors même que depuis des dizaines d'années des « règles communes » ont été décidées, qu'ils affichent comme objectif la réalisation de « marchés intérieurs »...

Nous pouvons cependant essayer de démêler de ce maelstrom des tendances générales, d'approcher les effets des processus de libéralisation dans trois domaines, économique et financier, social et sociétal.

### Les effets économiques et financiers

Dans chacun des quatre États membres, la situation des trois secteurs est aujourd'hui fort différente de ce qu'elle était à la fin des années 1980, quand existaient des monopoles nationaux ou régionaux, publics, mixtes ou privés.

La tendance générale à l'ouverture des marchés, à l'introduction de formes de concurrence, à l'eupéanisation des stratégies et initiatives des opérateurs est à l'œuvre. Mais nulle part cette tendance n'a débouché sur une dérégulation complète ou sur des formes de « dérégulation » sauvage.

Partout existent de nouvelles règles, tout aussi nombreuses et contraignantes sinon plus, des autorités de régulation - nationales et de plus en plus coordonnées au niveau européen, pour assurer, encadrer et contrôler les conditions de concurrence, définir, développer ou garantir des missions ou objectifs de service public ou de service universel, faire respecter le principe de non-discrimination, etc.

Il existe dans chaque secteur de nouveaux opérateurs, parfois plusieurs centaines ou dizaines (par exemple, dans le ferroviaire en Allemagne ou dans le secteur postal en France et en Espagne), mais des barrières à l'entrée empêchent d'avoir de réels « marchés purs et parfaits ». La tendance est plutôt à une oligopolisation avec 3 ou 4 opérateurs qui dominent et structurent les marchés, souvent les anciens opérateurs historiques, avec des tendances pour les plus importants à sortir de leur territoire national d'origine et à s'eupéaniser.

En fait, comment mesurer la concurrence et ses effets? Par le nombre d'opérateurs présents sur le marché ou ayant une licence? Mais c'est mettre sur le même plan une multinationale et un petit commercialisateur local. Par le nombre d'utilisateurs qui changent d'opérateur? Mais, le fait de res-

ter en contrat avec le même opérateur peut aussi bien provenir des barrières qu'il met à l'entrée de concurrents qu'à la satisfaction des utilisateurs du service rendu par l'ancien opérateur historique. En fait, il n'existe pas d'indicateur simple et unique qui permette d'avoir une réelle mesure de la concurrence et les rapports nationaux s'appuient sur diverses données disponibles.

Partout les opérateurs publics nationaux historiques ont vu leur statut juridique modifié pour devenir des « sociétés anonymes », des « entreprises comme les autres », les plus grands diversifiant leurs activités et leurs lieux d'intervention pour compenser ou plus leurs pertes de parts de marché dans leur pays d'origine. Mais ces changements de statut juridiques - et souvent dans ce cadre des finalités et objectifs des entreprises - a toujours été décidé par les autorités publiques nationales, sans aucune obligation contraignante venant des institutions européennes.

La tendance à l'oligopolisation tend à devenir européenne, car on retrouve souvent les mêmes groupes de services ou même multi-services, cherchant à déployer des stratégies de production de valeur à l'échelle de l'Union européenne.

La concurrence se développe plutôt sur des « niches » géographiques, technologiques ou sociales, qui permettent d'« écrémer » les sous-marchés les plus rentables, au risque de déséquilibrer l'universalité des services et le financement des OSP/OSU.

Plus généralement, il faut s'interroger sur le champ même de l'ouverture à la concurrence. La démarche européenne a consisté à partir des années 1980 à définir des « règles communes » pour chacun des « marchés intérieurs », en prenant en compte les spécificités de chaque activité, mais au point de privilégier l'introduction de la concurrence à l'intérieur de chaque sous-secteur. L'exemple le plus significatif est celui des transports, où l'on a promu l'introduction de la concurrence à l'intérieur de chaque mode de transport, dont les effets dans le ferroviaire se limitent pour l'essentiel à être des incitations à l'efficacité des opérateurs, au lieu de prendre en compte la concurrence intermodale entre le rail et la route, avec des conditions fort inégales, en particulier pour le fret. De même, dans l'énergie, les règles européennes ont d'abord concerné le marché intérieur de l'électricité et celui du gaz, puis l'efficacité énergétique et le développement des énergies renouvelables, éléments qui sont aujourd'hui insuffisamment reliés dans l'« Union de l'énergie ». De plus, la plupart des grands opérateurs ont élaboré des stratégies de production de valeur qui dépassent le cadre étroit des secteurs ou sous-secteurs.

## Les effets sociaux

Dans le domaine des relations sociales, des conditions d'emploi et de travail des salariés, la tendance n'est pas à un dumping social généralisé, ni à des baisses massives du nombre d'emplois dans les secteurs concernés, mais plutôt à des mises en cause des conditions antérieures d'emploi et/ou de « statut » et à des formes de « précarisation » des emplois (emploi temporaire, mini-jobs, travail en statut d'indépendant, salarisation et/ou formations internes réduites, reconversion professionnelle plus fréquente), parfois dans des conditions de rentabilité accrue des entreprises.

Par exemple, le travail à temps partiel se développe dans le secteur public postal en France et en Allemagne, en même temps qu'il reste loin d'être aussi développé que dans le secteur privé. Toutefois, le secteur public a tendance à « internaliser » d'une certaine manière cette situation sociale lorsqu'il contractualise ou sous-traite avec le secteur privé concerné.

La transformation du statut légal des opérateurs publics s'accompagne du passage progressif du statut d'emploi de droit public au statut d'emploi de droit privé, avec notamment des niveaux de rémunération plus faibles, mais aussi un niveau de formation qui peut ne pas être toujours aussi exigeant. Plus généralement, le secteur privé est devenu un fournisseur de plus en plus important pour le secteur public, même si certaines pratiques d'externalisation datent de plusieurs décennies et ne sont pas spécifiques à la libéralisation (voir notamment les externalisations des travaux de maintenance dans le nucléaire français).

Plus la part de la main d'œuvre est importante dans l'économie d'un secteur (comme dans le segment de distribution du secteur postal), plus les gains de productivité s'intéressent à la main d'œuvre, parfois favorisés par de nouvelles technologies (ainsi, les technologies de tri du courrier remplacent le tri manuel).

En même temps, de nouvelles technologies ou la création de services innovants, peuvent favoriser la création d'emploi.

Ainsi, le rapport allemand fait état d'un niveau d'emploi plus élevé dans le secteur, public et privé, des énergies renouvelables, alors que le poids de ces énergies dans la production d'énergie est plus faible mais que le secteur est soutenu par des politiques et un financement publics importantes. À l'avenir, un développement important des « prosumers » d'énergie aura également un impact notable sur le marché de l'emploi.

Le développement du ferroviaire pour des considérations environnementales pourrait également conduire à l'augmentation de l'emploi, notamment dans le secteur public, du fait de la domination du secteur par les opérateurs publics (par exemple, la Deutsche Bahn a créé plus de 20 000 emplois entre 2012 et 2017). En même temps, dans le cas espagnol, ce sont les opérateurs alternatifs qui investissent le fret ferroviaire, grâce aux opportunités créées par la libéralisation, alors que l'activité de l'opérateur public était en baisse.

Dans le secteur postal, le développement du commerce électronique conduit au développement des services de livraison et distribution de colis, même si ces services sont en partie intégrés directement chez les commerçants. Dans ce même secteur, les services innovants favorisent l'entrée sur le marché des starts-up.

## Les effets sociaux

L'introduction, même progressive, contrôlée et régulée, de formes de concurrence et de logiques de marché conduit partout spontanément au développement de tendances à des polarisations sociales, territoriales, générationnelles, environnementales.

Les stratégies de production de valeur des opérateurs les amènent à mettre en œuvre des segmentations sociales des marchés, conduisant à mettre en cause les principes antérieurs d'égalité de traitement pourtant inscrits dans les valeurs communes de l'UE et de ses États membres.

Mais les segmentations sociales risquent de mettre en cause à terme l'universalité d'accès aux services du double point de vue matériel (la présence des services tend à être moins assurée dans les « zones sensibles » des banlieues de certaines grandes villes) et financier.

Dans tous les secteurs, les règles budgétaires et l'orientation du financement des services sur les coûts ont conduit à une augmentation constante des tarifs pour les utilisateurs. Le caractère abordable des services nécessite davantage d'études. Il semble être moins intégré dans les politiques publiques que d'autres considérations économiques comme l'efficacité, la productivité, le profit des opérateurs (profit qualifié de « raisonnable » dans la réglementation des aides d'État). Il ne semble pas y avoir d'articulation entre ces considérations et le caractère abordable assurant un accès universel aux services. Non seulement les prix régulés sont en hausse, mais la libéralisation des prix ne conduit pas nécessairement à la baisse de la facture payée par l'utilisateur (parfois du fait d'une fiscalité supplémentaire visant à soutenir d'autres politiques publiques dans le secteur, par exemple pour le soutien aux énergies renouvelables).

En fait, la garantie d'un accès universel aux SIEG tend de plus en plus à se faire non pas par leur caractère abordable mais, au moins pour une partie des utilisateurs, par le développement d'une politique sociale ciblant une petite partie de ceux qui en ont besoin (les plus pauvres - politiques de précarité énergétique suite notamment à son inscription dans la directive électricité, service postal universel gratuit pour les aveugles et/ou malvoyants admis par la directive postale), par le

changement des comportements de consommation (réduction de la consommation d'énergie, de certains transports), par la responsabilisation des consommateurs. La tendance qui se dessine est celle du désengagement des formes antérieures d'internalisation des solidarités sociales, même si les monographies nationales identifient la subsistance de quelques anciennes approches (par exemple, le transport ferroviaire gratuit pour tous les enfants, étudiants et retraités en Slovaquie). Dans ces cas, ce sont les contribuables dans leur ensemble qui assurent les coûts du service. Toutefois, dans un environnement libéralisé, comme le montre le rapport espagnol pour le secteur postal, un prix régulé trop bas peut devenir un frein à la concurrence et à l'entrée sur le marché puisque les concurrents ne peuvent pas assurer leur viabilité économique en-dessous d'un certain niveau de prix, alors que la subvention publique n'est octroyée que pour compenser le bas prix du service universel dont seul l'opérateur historique a la charge.

Toutefois, dans certains segments de marché, la concurrence a pu contribuer à développer des services à des prix plus bas. Par exemple les livraisons de colis en points relais ou automatiques coûtent moins cher pour le destinataire, puisqu'il ne bénéficie pas d'une distribution à domicile mais a fait le choix de récupérer directement son colis au point de livraison. Dans le secteur électrique il y a de plus en plus de distributeurs alternatifs et une régulation visant à favoriser leur entrée sur le marché et à proposer des tarifs plus bas. Toutefois, jusqu'à présent, les baisses tarifaires ne sont pas d'un niveau assez important pour inciter au changement de fournisseur. Et le changement d'opérateur n'est pas toujours la garantie d'un prix plus bas, le cas espagnol montrant que beaucoup de clients ayant changé d'opérateur ont dû payer des prix plus élevés à cause de publicités mensongères. Cela pose la question de la régulation des rapports entre consommateurs et opérateurs.

Dans le cadre concurrentiel d'autres secteurs (transport aérien, communications, transport ferroviaire à grande vitesse), on a vu aussi se développer des systèmes de tarification « low cost ». Alors que ces systèmes permettent à certains utilisateurs et dans certaines circonstances (achats très en amont, promotions, primes, etc.) de pouvoir accéder à des tarifs plus ou très bas, ils ne garantissent pas de par leur nature une abordabilité universelle puisque ne sont assurées, ni l'égalité, ni l'équité (l'accès à ces tarifs n'est pas nécessairement fonction de la capacité financière des utilisateurs).



Les mêmes phénomènes de segmentation tendent à se développer au plan territorial. L'exemple des « zones blanches » et des « zones grises » des réseaux de télécommunications est désormais bien connu. Mais on tend à retrouver les effets de la segmentation aussi bien dans le débat français sur le maintien des « petites lignes » de chemin de fer, ou dans le délaissement des zones rurales par les opérateurs ferroviaires allemands, qu'à propos du désengagement progressif de la Poste des zones rurales.

Dans deux autres domaines, les tendances sont particulières, mais relèvent des mêmes conséquences en termes de polarisations. L'introduction de la concurrence, des logiques de marché et des variations des résultats financiers ou des cours de l'action conduisent à essayer de limiter les dépenses, ce qui peut amener tout à la fois une pression sur la masse salariale (emplois et conditions salariales), à limiter ou reporter des dépenses de recherche-développement qui n'ont de rentabilité qu'à long terme, à réduire les investissements d'entretien ou d'avenir. Autant d'éléments qui tendent à privilégier les gains à court terme sur les buts à long terme et donc sur la réelle durabilité du service et les intérêts des générations futures.

De la même manière, ces logiques développent des tendances à externaliser le plus possible les conséquences négatives de l'activité de l'opérateur sur son environnement, dans une problématique de socialisation par la collectivité des externalités négatives et d'appropriation par l'opérateur des externalités positives.



Ces différentes tendances ne produisent que peu d'effets immédiats et aisément mesurables. Mais elles sont à l'œuvre de manière progressive, travaillent les missions et objectifs d'intérêt général dont relèvent ces services, minent les valeurs dont ils sont porteurs. Au point que l'on peut se demander que reste-t-il ou peut-il rester demain du « service d'intérêt général » et du « service public » ?

## Les « communs » et les Services d'intérêt général

On assiste depuis quelques années au développement de réponses qui se veulent nouvelles et adaptées en termes de « bien communs », ou de « communs ».

Il s'agit de mettre l'accent tout à la fois sur les besoins de maîtrise et de proximité, de gestion collective - on pourrait dire d'« autogestion » -, de promotions de la coopération entre les acteurs et pas seulement de la concurrence et de la compétition, d'un grand nombre de services dans le cadre de collectivités ou de communautés.

Pour être opérationnelle, cette démarche implique une adéquation entre un territoire, des ressources, des capacités de gestion et de management, une maille d'organisation technico-économique qui le permette, une réelle participation...

Mais ce qui est sans doute le principal obstacle au développement des « communs » tient sans doute d'une part à la tendance spontanée à des polarisations et inégalités en fonction des ressources dont dispose la « communauté », d'autre part à la méfiance qui existe dans les expériences en cours à l'égard des interventions des autorités publiques et des collectivités territoriales. Or c'était justement ce qui caractérisait le « service public » ou le « service d'intérêt général » de combattre les inégalités de dotations et de ressources en développant des relations de solidarité et de cohésion économique, sociale et territoriale, du niveau le plus territorialisé aux différents niveaux d'organisation de la vie collective, y compris au niveau européen.

Plutôt que d'opposer initiatives des « communs » et « missions de services public » ou de « service universel », ne s'agit-il pas de les conjuguer, tout à la fois en décentralisant le plus possible l'organisation et la régulation des services publics, en développant la participation démocratique et en faisant vivre les valeurs communes qui sont celles des services d'intérêt général ?

○ ○ ○

Une des erreurs de l'UE - et donc des États membres - est sans doute d'avoir privilégié la concurrence modale (dans le ferroviaire, dans le transport routier, pour chaque mode de communication, dans l'électricité) en négligeant les externalités et en séparant au lieu de mettre l'accent sur l'intermodal, les interactions.

En fait, en matière de services publics - services d'intérêt général, il faut partir des « besoins » des utilisateurs, qui ne sont pas

- ✦ de chemin de fer, mais de transports et de mobilités, pour répondre aux réels besoins de mobilité, d'intermodalités, d'intégration de toutes les externalités positives et négatives de chaque mode, afin de les rééquilibrer, de développer des coopérations,...
- ✦ d'électricité, mais d'énergie, afin de promouvoir les technologies et usages en « énergie positive », en concevant de nouveaux rôles des opérateurs, des utilisateurs-producteurs (« prosumers »), des réseaux,
- ✦ de postes, mais de moyens de communication en prenant appui sur les potentialités du réseau sans équivalent des services postaux pour sortir des silos sectoriels et co-organiser la réponse à la diversité des besoins sociaux, territoriaux.

○ ○ ○



## Unité - diversité

Dans le rapport unité - diversité qui structure l'eupéanisation des services d'intérêt général, comme de tout autre domaine soumis à ce processus, l'unité ne réside

- ✦ ni dans les mots et termes différents utilisés dans chacune des langues,
- ✦ ni dans les concepts plus ou moins élaborés dans les constructions nationales,
- ✦ ni dans les histoires économiques, sociales et politiques différentes,
- ✦ ni dans les doctrines juridiques ou politiques - auxquels les Français et d'autres européens comme les Espagnols - sont très attachés, mais qui relèvent de constructions séculaires spécifiques et ne sont pas « universelles » en Europe.

L'unité relève des valeurs communes à l'Union européenne et à ses États membres, à un modèle de société, à une civilisation.

C'est cette unité qui permet de fonder la recherche de solutions nouvelles pour les années 2020 et 2030.

## 3 paradigmes structurants

Plus généralement, si les 3 secteurs dans les 4 États membres ont connu des évolutions différentes et asynchrones, on peut repérer des « régularités » ayant comme références 3 paradigmes structurants :

### **1. Le paradigme structurant du monopole intégré**

Dans la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, on a assisté à l'émergence et à l'épanouissement d'un « modèle » basé sur le monopole territorial ou national intégré - public ou privé : les « industries de réseau ». Cela a été le paradigme dominant, structurant aux lendemains de la Seconde guerre mondiale pour une quarantaine d'années.

### **2. Le paradigme structurant de la concurrence**

À partir des années 1970-1980, interviennent de profondes mutations dans les télécommunications et le transport aérien, la crise énergétique, ... Aujourd'hui, c'est le tour de l'électricité et des communications, avec en particulier les effets de la numérisation et des interactivités croissantes.

L'eupéanisation a été fondée sur les 4 libertés fondamentales de circulation. Les pistes de l'époque et le contexte des années 1980 ont amené des politiques de libéralisations avec des mises en concurrence progressives. Le monopole naturel des réseaux a cependant été maintenu, mais son rôle s'est trouvé secondarisé.

La concurrence devient le paradigme dominant et structurant. Sa mise en œuvre conduit progressivement à des oligopolisations européennes.

Mais dans les secteurs des transports, de l'électricité et des services postaux :

- ✦ la concurrence oligopolistique n'est ni libre (on n'entre pas facilement sur le marché), ni non faussée, puisque l'oligopole ne fait que la fausser,
- ✦ souvent, la concurrence oligopolistique a tous les défauts du monopole, mais pas ses avantages (en termes de concentration et de centralisation, de réduction des « coûts de transaction », etc.)
- ✦ existent des rentes de monopole-oligopole, qui amènent les questions de leur nature, de leur importance et de leur répartition...

Dans chacun des trois secteurs ont été définis des OSP/OSU mais :

- ✦ elles sont pour l'essentiel renvoyées aux États membres et ne sont pas harmonisées,

- ✦ elles ne font pas l'objet des mêmes suivis de la part des autorités européennes que la mise en œuvre des règles de concurrence et de marché intérieur,
- ✦ il existe la volonté de certains de les réduire à un objectif d'aide sociale pour les plus démunis.

### **3. L'émergence du nouveau paradigme structurant des valeurs**

Cette situation conduit à de nouvelles polarisations, économiques, sociales, territoriales, générationnelles, financières..., générant des mouvements sociaux et des débats politiques.

Parallèlement émergent des valeurs communes :

- ✦ le droit d'accès aux SIG relève des droits fondamentaux (Charte des droits fondamentaux, Socle des droits sociaux),
- ✦ des objectifs communs sont définis dans le traité de Lisbonne : qualité, sécurité, caractère abordable, égalité de traitement, universalité, droits des utilisateurs,
- ✦ un nouveau rapport devient structurant, l'unité dans la diversité : respect du principe de subsidiarité et des pouvoirs nationaux et locaux, diversité des besoins, des préférences des utilisateurs, en raison de situations géographiques, sociales ou culturelles différentes.

Ce système de valeurs fait, depuis le traité d'Amsterdam de 1997, des Services d'intérêt économique général eux-mêmes des valeurs communes à l'Union européenne et à ses États membres.

Ainsi semble émerger un nouveau paradigme, celui des valeurs, qui pourrait devenir structurant pour dépasser l'opposition monopole/concurrence, pour conjuguer leurs avantages respectifs, pour garantir les valeurs communes et les droits fondamentaux.

## **3<sup>E</sup> PARTIE**

# LES RESPONSABILITÉS DE L'U.E. POUR LES ANNÉES 2020 : VERS UNE EUROPÉANISATION FONDÉE SUR LES VALEURS COMMUNES

Ayant essayé de recenser les principales tendances à l'œuvre dans le processus d'eupéanisation des services publics - services d'intérêt général et d'approcher les effets de la libéralisation, en croisant les aspects sectoriels dans 3 secteurs clés, chacun avec ses spécificités, et les dimensions nationales dans 4 États membres aux caractéristiques historiques, institutionnelles, « culturelles » nationales contrastées, ce rapport ne vise ni à porter des jugements de valeur, ni à stigmatiser les responsabilités de chacun des principaux acteurs, ni à procéder à des recommandations normatives, ni à adopter un positionnement idéologique ou politique. Chacun des acteurs peut « faire son miel » des nombreux éléments ici réunis, peut construire son propre « modèle idéal ».

Nous nous limiterons ici à quelques recommandations tournées vers les années 2020, donnant aux acteurs des clés d'appréhension des principaux enjeux.

### **QUELLES RESPONSABILITÉS DE L'UE ?**

Pour beaucoup d'acteurs en France, l'UE est vue comme le fossoyeur des services publics, tant elle est apparue comme porteuse de mises en cause essentielles d'une conception faisant des services publics la clé de la citoyenneté ; dans d'autres pays comme l'Espagne, l'UE apparaît comme une opportunité de leur modernisation après la longue période franquiste ; dans les pays d'Europe centrale et orientale, telle la Slovaquie, l'UE apparaît comme une perspective pour sortir de l'économie administrée, uniformisante et inefficace, et pour répondre aux besoins des populations ; dans les États fédéraux, comme l'Allemagne, l'UE est souvent considérée comme un moyen de défense et de promotion de la subsidiarité.

Ces attentes multi-valentes ont été la toile de fond du processus d'eupéanisation des services publics - services d'intérêt général. Elles se sont retrouvées dans les difficultés que les États membres

ont eues à définir des orientations communes, à définir des règles communes, à organiser des coopérations pour édifier le territoire européen.

En fait, on l'a vu, les États membres ont d'abord cherché à défendre leurs intérêts spécifiques ou les intérêts de leurs « champions nationaux », bien davantage qu'à rechercher de solutions permettant de conjuguer l'intérêt commun qu'ils pouvaient avoir et les attentes de chacun. Il a fallu beaucoup de temps pour dépasser les blocages initiaux et engager un processus progressif d'eupéanisation fondé sur la levée des obstacles aux quatre libertés fondamentales de circulation dans lequel chacun pouvait espérer tirer avantage.

Pourtant, dans la mondialisation telle qu'elle se déploie aujourd'hui, l'UE est aujourd'hui l'espace pertinent pour affermir et moderniser un mode de vie et de civilisation, fondé sur la recherche d'un équilibre évolutif entre État et marché, entre l'économique, le social et l'environnemental, entre propriété publique, privée ou d'économie sociale, entre droits et devoirs, entre libertés et solidarités, entre centralisation et décentralisation... Chaque État qui compose l'UE n'est plus à même de participer seul à la structuration d'un monde multipolaire. C'est ensemble que les États européens peuvent être à même de continuer à peser, à défendre et promouvoir leurs valeurs.

Cette démarche, initiée aux lendemains de la Seconde guerre mondiale et développée depuis en traversant bien des difficultés et crises, est la seule stratégie possible pour l'avenir :

- ✦ toujours rechercher les intérêts qui peuvent être communs ;
- ✦ toujours en faire découler des objectifs et politiques communs, ainsi que des outils pour les mettre en œuvre ;
- ✦ toujours mettre l'accent sur la « valeur ajoutée » que peut représenter l'action communautaire par rapport à l'action de chaque État agissant séparément ;
- ✦ toujours viser à conjuguer unité (de ce que l'on fait ensemble) et diversité des moyens de mise en œuvre sur le territoire européen, au niveau national, régional et local ;
- ✦ toujours se concentrer sur l'essentiel, sans se laisser emporter par des logiques bureaucratiques ou pointillistes.

Ces lignes de force impliquent de remettre l'UE à sa place, rien que sa place, mais toute sa place, en réexaminant ce qui dans les politiques et normes européennes ne correspond pas ou plus aux besoins d'aujourd'hui ; en promouvant des réponses et solutions intégrant les orientations impliquées par l'urgence de la situation environnementale de la planète et par les effets persistant de la crise financière, économique et sociale ouverte en 2008.

Les règles européennes ne consistent pas à mettre en œuvre un « modèle » pré-établi, mais à définir de manière pragmatique les meilleures solutions pour conjuguer l'intérêt commun et les intérêts spécifiques de chaque État membre, de conjuguer unité et diversité de chaque secteur, de chaque État membre, de l'UE elle-même.

On ne saurait considérer l'UE telle qu'elle existe aujourd'hui comme un « super État-nation » qui viendrait remplacer ou chapeauter les États-nation européens, qui imposerait un modèle uniforme en tout point du territoire européen et lui appliquer mécaniquement les mêmes problématiques.

Depuis le traité de Rome de 1957 et l'Acte unique de 1986, les objectifs, missions et compétences de la construction européenne se sont développés quantitativement comme qualitativement (la cohésion, les réseaux transeuropéens, la protection des consommateurs, l'Union de l'énergie et la lutte contre le changement climatique, la Charte des droits fondamentaux et le Socle des droits sociaux...), autant d'éléments qui doivent amener à compléter, réviser, transformer les réglementations souvent élaborées dans un tout autre contexte.

Dans le domaine des services d'intérêt général, nous ne sommes plus dans les années 1980 et les objectifs de l'Union européenne sont explicitement aujourd'hui à la fois économiques, sociaux, environnementaux, culturels, de sécurité et de solidarité internationales. C'est en conjuguant ces

dimensions que l'on peut essayer de définir et d'engager de nouvelles démarches stratégiques pour les années 2020 :

- ✦ enrichir et réviser les politiques et normes élaborées depuis 30 ans dans un autre contexte, en intégrant, en interface avec les problématiques antérieures de « marchés intérieurs », les enjeux environnementaux, de lutte contre le changement climatique ou de soutenabilité à long terme dans les politiques de transports, d'énergie et de communication ;
- ✦ internaliser toutes les externalités positives et négatives de chaque solution technologique ou économique, afin de réexaminer les rapports économiques et financiers antérieurs (par exemple entre le rail et la route, entre énergies carbonées et renouvelables, entre les différents modes de communication) ;
- ✦ mettre en cause les démarches centralisées, hiérarchisées, sectorisées lorsqu'elles empêchent de définir des solutions permettant la satisfaction des différents besoins territorialisés qui sont ceux de transport-mobilité, d'énergie durable et accessible, de communication universelle et interactive ;
- ✦ non seulement proclamer les droits fondamentaux, le socle des droits sociaux, mais engager des démarches visant à les garantir effectivement pour chaque habitant et citoyen ;
- ✦ remettre à leur place les logiques de concurrence, qui sont des moyens positifs lorsqu'elles constituent un aiguillon pour l'innovation, l'efficacité ou l'efficience, mais qui génèrent spontanément des polarisations pouvant empêcher l'accomplissement des objectifs, missions et obligations d'intérêt général ;
- ✦ inciter le développement de démarches de régulation multi-niveaux et multi-acteurs, à chaque niveau territorial d'organisation - du local-territorial au niveau européen, en passant par les dimensions régionales et nationales -, en prenant en compte la diversité et interactions des intérêts des différents acteurs, l'entrechoc des objectifs et normes, en particulier entre règles de concurrence et objectifs d'intérêt général, dont la légitimité implique l'ouverture à l'expression de toutes les demandes, aspirations et plaintes ;
- ✦ impulser des dynamiques progressives d'évaluation participative, en commençant par l'établissement et la circulation des données, destinées non à classer ou sanctionner les services, les opérateurs ou les institutions, mais à promouvoir les solutions innovantes et efficaces et à tirer des leçons des difficultés ou échecs, afin de développer la libre circulation... des expériences, des pratiques et des idées ;
- ✦ promouvoir les valeurs communes des Services d'intérêt général que sont le respect du principe de subsidiarité et des pouvoirs nationaux et locaux, de la diversité des besoins, des préférences des utilisateurs, en raison de situations géographiques, sociales ou culturelles différentes, les objectifs communs de qualité, sécurité, caractère abordable, égalité de traitement, universalité, droits des utilisateurs.

Une UE fondée sur le principe de subsidiarité, la conjugaison de l'unité et de la diversité, le déploiement des valeurs communes de l'Union et des États membres est la clé de mise en œuvre d'une conception moderne des services d'intérêt général, ancrée sur les acquis et répondant aux enjeux et besoins du XXI<sup>e</sup> siècle.

L'UE devrait dès lors engager une démarche ouverte pour co-construire un nouveau paradigme européen des services d'intérêt général, le paradigme des valeurs.

## **QUELLES RESPONSABILITÉS DES ÉTATS MEMBRES ?**

Pour que l'Union européenne engage de telles démarches stratégiques, il faut, compte tenu des modes de décision qui existent, l'accord ou du moins le consentement des États membres.

Cela implique que les autorités publiques nationales, régionales et locales impulsent des objectifs

convergençs.

Les services publics - services d'intérêt général n'existent que pour répondre aux besoins de chaque habitant comme de toute collectivité et des différents acteurs (économiques, sociaux, culturels, etc).

Leur existence relève de décisions des autorités publiques nationales, régionales, locales et dorénavant européennes afin de permettre l'accès de chacun et de tous à des services considérés comme nécessaires au XXI<sup>e</sup> siècle, d'établir des rapports de solidarité et de cohésion, économique, sociale, territoriale, générationnelle, de réunir les conditions d'un développement soutenable à long terme.

C'est dire que leur champ, leur définition sont évolutifs dans le temps et l'espace. Ils relèvent de décisions et de choix « politiques » c'est-à-dire de la définition du « vivre ensemble » aujourd'hui et demain.

Les autorités publiques doivent donc organiser l'expression des besoins de chaque utilisateur du service et de ses évolutions, de façon à pouvoir clairement définir les objectifs et missions de chaque service qui fondent son caractère de service public ou de service d'intérêt général. L'expression de la diversité des besoins permet de déterminer le territoire le plus pertinent pour organiser le service et, sur cette base de définir l'autorité organisatrice, qui, en interaction avec les niveaux amont et aval, est responsable in fine de la définition et de l'accomplissement des missions, donc de l'organisation de leur financement. Ces missions font l'objet de la définition, plus ou moins étendue, d'« obligations de service public » (OSP) et/ou d'« obligations de service universel » (OSU).

Pour accomplir ces missions, les autorités publiques sont amenées à faire relever les services publics - services d'intérêt général de règles et normes particulières, plus ou moins complémentaires du droit commun de la concurrence et des règles générales de marché. Car, on l'a vu, ces dernières conduisent spontanément à des polarisations économiques, sociales, territoriales, générationnelles et à des externalisations sur la société des effets négatifs de l'activité.

Ce prérequis permet à l'autorité publique de déterminer le mode d'organisation de l'activité et du secteur concerné le plus adapté aux finalités retenues ; il peut faire l'objet d'un monopole - qui peut concerner une partie de l'activité (on l'a vu pour les réseaux d'infrastructures, qui relèvent d'un « monopole naturel ») ou l'ensemble du secteur- ou de formes de concurrence, qui peuvent être :

- ✦ dans le marché, avec des règles pouvant en définir les conditions d'entrée (licences, autorisations) ou d'exercice,
- ✦ pour un marché identifié dans le temps et l'espace, avec « cahier des charges », appel d'offres et un monopole temporaire et territorial pour l'opérateur retenu.

Ces choix, entre monopole et concurrence et, dans ce cas, entre dans ou pour le marché, ne sont en rien dictés par des considérations techniques ou économiques ou idéologiques : il n'existe pas de solution qui aurait fait la preuve universellement de sa supériorité.

Car la concurrence n'est pas un but en soi, mais un des moyens qu'ont les Hommes pour organiser et réguler leur vie en société. Il s'agit toujours de trouver dans chaque cas et à chaque moment la meilleure ou la moins mauvaise solution ; l'expérience montre qu'il est souhaitable de pouvoir organiser la réversibilité de ce choix, afin d'éviter de se laisser enfermer dans des logiques closes. Il peut exister des formes de coopération organisées par contrats entre les opérateurs, des formes de « coopération » (conjuguant les avantages respectifs de la concurrence et de la coopération), qui nécessitent de fortes régulations. Il faut rétablir la hiérarchie des rapports sociétaux. Le primat est l'objectif d'intérêt général, la satisfaction des besoins, les finalités, les valeurs...

L'autorité publique organisatrice a dès lors à décider du mode de financement de l'activité et de la compensation des obligations (OSP ou OSU) qu'elle impose aux opérateurs. Il existe en la matière une large palette de choix possible, allant de la gratuité pour l'utilisateur, qui implique un financement par la collectivité, au plein recouvrement des coûts sur les utilisateurs.

Là aussi, il n'existe pas de solution ayant fait la preuve universelle de sa supériorité. Dans l'histoire et pour les services abordés ici, la plupart des pays européens avaient défini des financements mixtes, avec une part payée par les utilisateurs et une autre par l'autorité publique (que ce soit pour le financement des nouveaux investissements ou des compensations d'OSP-OSU, avec souvent des formes de péréquations territoriale et/ou sociales pour permettre l'accessibilité universelle). Mais ces dernières années on a vu se développer l'exigence d'un plein recouvrement des coûts et d'un désengagement des financements publics, sauf à assurer par le biais des politiques sociales le « filet de sécurité » permettant aux plus pauvres ou aux plus isolés, d'avoir accès au service.

Les responsabilités des autorités publiques ne s'arrêtent pas à ces définitions et décisions. S'agissant d'enjeux évolutifs et de décisions qui ne relèvent pas de « lois » mais de recherche du meilleur rapport entre des formes ou organisations différentes, elles ont à définir les formes d'arbitrage des tensions qui vont exister entre tous les acteurs concernés. Cela amène à mettre en place des autorités de régulation, dont les fonctions et objectifs doivent être clairement définis (réguler la concurrence entre opérateurs - ce qui peut relever de l'autorité de contrôle de la concurrence -, et/ou assurer que les missions de service public, les OSP et OSU et leurs compensations sont effectivement assurés, ou avantager les nouveaux entrants afin de développer la concurrence). Elles ont aussi à organiser l'évaluation d'une part des résultats atteints par le mode d'organisation retenu, d'autre part des performances des opérateurs, enfin du traitement des plaintes, de façon à améliorer la satisfaction des besoins des utilisateurs.

Ces initiatives et responsabilités pour être menées à bien supposent de s'engager dans la complémentarité des approches « top down » et des approches « bottom up », dans des démarches de participation démocratique.



Ces responsabilités des autorités publiques sont essentielles. Car leur essence est d'être porteuses de l'intérêt commun de leur collectivité, du temps long, de la soutenabilité, de l'intérêt général. Et cet intérêt général ne peut que conjuguer les différents sentiments d'appartenance, qui sont en référence à la fois au local, au régional, au national et à l'europpéen. L'intérêt général ne peut être que multi-niveaux et résulter de la participation de tous à la définition de son contenu, donc être multi-acteurs.

## POSTFACE

Tout changement est indissociablement menaces et opportunités, ruptures et continuités.

De ces « dialectiques » (« unité contradictoire ») menaces/opportunités, ruptures/continuités peuvent naître des « monstres »<sup>33</sup> (Gramsci), ou les « eaux glacées du calcul égoïste »<sup>34</sup>, mais aussi de réelles innovations-révolutions...

Force est de constater, 30 ans après, que les années 1990 n'ont pas encore été celles d'innovation et de mise en œuvre d'un « nouveau modèle » européen de « Services d'intérêt général » qui aurait pris appui sur les nouvelles potentialités des traités (protection de l'environnement, cohésion économique sociale et territoriale, réseaux transeuropéens, protection des consommateurs, citoyenneté européenne, etc.) pour tout à la fois, d'une part développer les initiatives européennes dans les domaines où l'UE est plus efficace que chaque État agissant séparément, d'autre part mettre en œuvre de véritables solidarités, décentralisations et participations des parties prenantes.

Il ne sert à rien de regretter cette absence - « l'Histoire ne repasse jamais les plats » - ou de développer le mythe d'un retour à la situation d'avant.

Il n'est pas non plus essentiel d'instruire le procès des acteurs de l'époque.

Nous ne sommes plus dans les années 1980 ou 1990. Mais nous sommes peut être entrés dans une situation nouvelle, une sorte d'« alignement des planètes », avec les potentialités d'une multipolarisation du monde, les enjeux vitaux de protection de l'environnement, de décarbonisation, de lutte contre le changement climatique, les potentialités extraordinaires du numérique, en particulier en termes d'interactivité ou pour les véhicules autonomes, ainsi que pour les « transports à la demande » dans les agglomérations, de prise de conscience que dans ce contexte l'Union européenne est porteuse de valeurs essentielles pour l'avenir de l'Humanité, d'une « civilisation »...

---

33. « Le vieux monde se meurt, le nouveau monde tarde à apparaître et dans ce clair-obscur surgissent les monstres », Antonio Gramsci, *Cahiers de prison*.

34. Karl Marx, *Le Manifeste du Parti communiste*.