

Unification européenne et mise en cause des services publics (1957-1995)

L'importance des services publics en France, dans les grandes infrastructures de communication comme dans le système productif, les conditions historiques de leur mise en place, enfin le poids d'une culture politique colbertiste et jacobine rendent tout débat sur l'avenir de ces entités économiques particulièrement difficile.

Aussi les acteurs de la classe politique française préfèrent-ils souvent invoquer des contraintes externes, notamment l'unification européenne ou la mondialisation. L'unification européenne est ainsi utilisée, soit pour justifier telle ou telle évolution des services publics, soit pour la déplorer, et partant, condamner tout ou partie du projet européen mis en œuvre par les Etats d'Europe occidentale au lendemain de la victoire sur le nazisme.

Encore faut-il mesurer la réalité de la contrainte que ferait peser l'unification européenne, dans ses principes fondateurs comme dans ses grandes étapes.

Premiers pas européens

Pour ses principaux promoteurs, faire l'Europe apparaissait comme le plus sûr moyen de réaliser définitivement la paix dans la région, en créant des conditions nouvelles et durables (1). Dans l'esprit de Monnet, l'unification européenne est aussi le moyen de moderniser les institutions et l'économie européennes (2). La mise en place d'un grand marché intérieur, abolissant toutes les barrières et discriminations aux échanges, est retenue comme le

moyen de dépasser les clivages anciens, d'utiliser plus efficacement les ressources et d'organiser la croissance (3). Derrière ces propositions économiques se dissimule le projet politique de Fédération européenne, des Etats-Unis d'Europe(4).

Le Traité CEE

Les traités signés à Rome le 25 mars 1957 (Traité instituant la CEE et Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique) illustrent bien cette avancée masquée du projet politique européen, après l'échec cuisant de la CED en 1954. L'un (Euratom) reprend l'approche sectorielle de Monnet en l'appliquant cette fois à un secteur jugé d'avenir, le nucléaire civil ; l'autre élargit la logique de la CECA à l'ensemble de l'économie. Selon le mot de Pierre Uri, l'un des maîtres d'œuvre des traités au sein du Comité Spaak, le Traité CEE était un instrument pour « se servir du marché, mais en l'encadrant » (5).

La notion de service public et l'existence de services publics ne sont pas combattues en tant que telles dans le traité CEE, elles sont purement et simplement ignorées (6). En revanche, si mention n'est pas faite des services publics, on ne préjuge pas non plus des formes de propriété propres à chacun des Etats membres. L'article 222 établit clairement que le régime de la propriété relève des Etats membres (et non de la Communauté économique), les règles de celle-ci s'appliquant également aux entreprises privées ou publiques (7). Le principal instrument

(1) Cf. Jean Monnet, *Les Etats-Unis d'Europe ont commencé. La Communauté européenne du charbon et de l'acier*, Editions Robert Laffont, Paris 1955, pp.115-117.

(2) Ibid., pp. 109-113.

(3) Ibid., pp.25-32.

(4) Ibid., pp.97-100.

(5) Cf. *La relance européenne et les traités de Rome*, Actes du colloque de Rome des 25-28 mars 1987 (sous la dir. de Enrico Serra), LGDJ, Paris 1989, p.309.

(6) Conseil d'Etat, « Service public, services publics : déclin ou renouveau », *Rapport public 1994*, coll. *Etudes et documents* n°46, La Documentation française, Paris 1995, pp.13-134, en particulier p.38 et suivantes.

des institutions de la CEE, particulièrement de la Commission, pour hâter la réalisation du Marché intérieur fut, dès 1957, la politique de concurrence.

Le traité CEE distingue néanmoins plusieurs types d'entreprises et de situations qui peuvent concerner entreprises et services publics :

- a) Les monopoles nationaux présentant un caractère commercial. Ils doivent être aménagés afin d'exclure toute discrimination entre les ressortissants des Etats membres (art.37) (1). Ces dispositions s'appliquent à tout organisme par lequel un Etat, de droit ou de fait, contrôle, dirige ou influence directement ou non les importations et exportations entre les Etats membres. L'aménagement de ces monopoles nationaux, voire leur suppression pour quelques uns d'entre eux, qui devait normalement être réalisée rapidement (R71, 20 (2)), est toujours en cours. Notons que l'argument justifiant l'aménagement des monopoles nationaux n'est pas économique, mais politique et quasi moral : l'exclusion de toute discrimination entre ressortissants des différents Etats membres de la CEE.
- b) Les Etats membres sont tenus de ne maintenir et de n'édicter aucune mesure contraire au traité, notamment pour les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs (art.90.1)
- c) Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général sont soumises au traité, notamment aux règles de concurrence, « dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie » (art.90.2) (3).

Ces dispositions juridiques inscrites dans le traité CEE fournissent le socle sur lequel la Commission – lieu par excellence du pouvoir européen

émergeant – a développé au cours de ces quarante dernières années ses actions.

La Commission et les services publics. Rétrospective

Comme nous l'avons dit plus haut, la Communauté économique européenne fut d'emblée pour ses promoteurs, qu'ils soient représentants des Etats (Spaak, Adenauer, Hallstein, Pineau, Mollet, etc.), homme d'influence (Monnet (4)) ou fonctionnaires européens (Marjolin, Hirsch, mais aussi Emile Noël), une étape d'un projet politique plus vaste. La Commission de la CEE (ultérieurement Commission des Communautés, puis Commission européenne) devint immédiatement – comme l'avait été naguère la Haute Autorité pour la CECA – le lieu de ce pouvoir européen encore embryonnaire mais qu'il s'agissait de développer. Ce à quoi s'emploieront, chacun avec sa personnalité, les premiers commissaires sous la présidence de Walter Hallstein, mais aussi – et peut-être plus durablement – les « permanents » de la Commission, sous la houlette trente ans durant d'Emile Noël, inamovible Secrétaire général de la Commission (5).

Toutefois, si cette volonté d'élargir et d'approfondir les compétences de la CEE, puis des Communautés, par les responsables de la Commission ne fait pas de doute, ses modalités varièrent. La politique de concurrence, à travers le traité CEE, en fut le principal instrument dans les domaines économiques et commerciaux.

Le corpus homogène que constituent depuis vingt-cinq ans les *Rapports sur la politique de concurrence* permet de suivre l'évolution de la Commission en ces domaines, en particulier tout ce qui relève des services publics.

Le Conseil d'Etat considère que les institutions européennes et la Commission manifestent « une incontestable suspicion à l'égard des structures de statut public » (6). Cette opinion ne prend pas en

(8) Union européenne, *Recueil des traités*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Bruxelles-Luxembourg 1995, tome 1, vol.1, p.384.

(1) Ibid., pp.145-147.

(2) Les *Rapports sur la politique de concurrence* réalisés annuellement par la Commission européenne sont indiqués par la lettre R et l'année sur laquelle porte le rapport suivi du numéro de la page. R71 désigne ainsi le rapport de l'année 1971 paru en 1972, etc.

(3) Union européenne, op.cit., tome 1, vol.1, p.197.

(4) Cf. Gérard Bossuat, « Jean Monnet. La mesure d'une influence », *Vingtième siècle, revue d'histoire*, n°51, juillet-septembre 1996, pp.68-84.

(5) Cf. la notice nécrologique de l'hebdomadaire britannique *The Economist*, September 7th 1996, p.96.

compte, nous semble-t-il, la lente formation de ce qui est aujourd'hui, peut-être, « la doctrine » européenne en matière de services publics. Certes, les grandes valeurs de l'économie libérale, en particulier l'importance accordée – et reconnue dans les traités successifs – au marché, sont au cœur du projet européen, **dès son origine**. Pour la Commission, la concurrence, gage d'efficacité et d'adaptabilité du système économique, est la condition de l'amélioration des niveaux de vie et d'emploi, le moyen le plus adapté pour répondre aux besoins tant privés que collectifs (R71, 11).

Mais la concurrence apparaît surtout comme le moyen de jeter les bases d'un marché européen unique, en rognant le rôle et les possibilités d'intervention des Etats nationaux. Au début des années 70, la Commission reconnaît sans difficulté que le jeu du marché ne peut assurer à lui seul le développement d'un secteur ou d'une région ou répondre à certaines exigences sociales ou humaines. Aussi son souhait est-il que ces aides soient réinsérées dans une perspective communautaire sous peine de surenchères nationales finissant par se neutraliser les unes les autres (R71, 17-19).

En ce qui concerne les entreprises et services publics, la Commission reconnaît en ces années qu'ils constituent un élément important du système économique sur lequel elle n'a pas compétence quant à leur régime de propriété. Dans le rapport portant sur l'année 1976, il est même rappelé que les Etats membres gardent toute latitude quant à l'étendue, les formes et l'organisation de leur secteur public (R76, 163-167) et que les entreprises publiques constituent « à l'échelle nationale, un instrument particulièrement valable pour la poursuite d'objectifs de politique économique ou sociale » (R76, 163-167).

Le rôle des institutions européennes, en particulier de la Commission, est de contrôler l'application de l'article 90 du traité CEE. Formellement à cette époque, on ne peut donc arguer d'une défiance particulière, encore moins d'une suspicion, des institutions européennes envers le secteur public, mais le souci au contraire d'une démarche équitable : les entreprises publiques et privées profitant les unes et les autres des avantages du marché commun, elles doivent également en observer les règles.

La Commission se donne plutôt pour mission, en ces années, de procéder à un travail de définition du secteur public, à travers notamment un inventaire du secteur public dans chacun des pays (R71, p.149 et R72, 133), mais aussi à un examen, préalable à toute réglementation, des relations des Etats nationaux avec leurs entreprises publiques, et leur compatibilité avec le traité CEE. La Commission s'aventure dans cette voie en rappelant le vœu exprimé par le Parlement européen, instance démocratique et alors émanation des parlements nationaux, de voir la Commission étudier les relations entre les Etats et les entreprises publiques nationales, afin d'éliminer à terme les distorsions de concurrence entre le public et le privé (R72, 131-132).

La Commission a cependant, avec la crise qui déferle en ces années sur l'Europe, d'autres préoccupations en matière de concurrence. Les aides directes accordées par certains Etats à des secteurs ou des régions en difficulté sont des entorses plus flagrantes aux traités. Aussi est-ce à la lutte contre ces dernières qu'est donnée priorité.

Première alerte

La fin des années 70 voit pourtant un changement de ton et d'objectif sensible. Cette inflexion européenne est à mettre en rapport avec d'autres organisations internationales, notamment l'OCDE. En effet, au cours de l'année 1978, des fonctionnaires de la Commission ont participé à un groupe de travail de l'OCDE dont les travaux ont précisément porté sur la politique de concurrence dans les secteurs réglementés (énergie, transports, banques). Au terme de ces travaux, ce groupe invitait les Etats membres (de l'OCDE) à redonner un rôle plus important dans ces secteurs à la politique de concurrence (R78, 56).

La même année, la Commission indique pour sa part que la liberté d'un Etat de choisir le régime de propriété n'enlève rien à sa responsabilité quant à la conformité de ses entreprises publiques vis-à-vis des règles du traité (R78, 192).

La Commission en déduisait que les entreprises publiques offrant des biens et services soumis à concurrence dans le marché commun devaient se conformer aux règles du marché, et que leur équilibre financier, rémunération du capital inclus, devait

(8) Conseil d'Etat, op.cit., pp.46-47.

être assuré par les recettes provenant de leur activité industrielle et commerciale, toute autre ressource – faussant la concurrence – relevant en conséquence des règles CEE en matière d'aides d'Etat.

Expression de cette inflexion « libérale », le 25 juin 1980, la Commission a arrêté une directive (80/723/CEE) sur la transparence des relations financières entre les Etats membres et les entreprises publiques (R80, 175-177). Cette directive oblige les Etats membres à communiquer à la Commission, sur la demande de cette dernière, des renseignements sur la nature et les effets de leurs relations financières avec les entreprises publiques. La Commission se chargeant ultérieurement de poursuivre tout manquement ainsi révélé aux règles du traité CEE.

Cette offensive va néanmoins être momentanément stoppée, pour des raisons de procédure et des raisons politiques.

Des recours juridiques en annulation émanant de trois Etats (France, Italie, Royaume-Uni) sont intentés et retardent d'autant, de fait sinon de droit, la mise en œuvre de la directive. Deux autres Etats se sont constitués parties intervenantes à l'appui de la Commission (RFA, Pays-Bas). Le clivage entre ces Etats quant au bien-fondé de la directive en question est intéressant, car il unit des Etats dont les gouvernements ont des orientations idéologiques et même des politiques économiques divergentes (France avec un gouvernement d'Union de la gauche et nationalisant des grandes entreprises, Royaume-Uni avec un gouvernement conservateur privatisant, Italie avec un secteur nationalisé puissant) contre une Commission cherchant toujours à élargir son champ d'intervention et soutenue par des Etats modérés, dont l'un (la RFA) à direction social-démocrate. Le clivage est donc moins un clivage idéologique droite/gauche traditionnel qu'un clivage sur l'abandon de compétences des Etats nationaux au profit des Communautés européennes.

Politiquement, la Commission veille aussi à ne pas s'aliéner la nouvelle équipe gouvernementale française à travers une condamnation explicite de sa politique de nationalisations, en rappelant l'article 222 (R81, 13).

La Cour européenne de justice, par son arrêt du 6 juillet 1982 rejetant les recours des trois Etats membres à l'encontre de la directive 80/723/CEE, va permettre à la Commission d'avancer dans ses projets. Prudemment néanmoins, elle fait le choix de n'examiner les relations financières qu'entre les

Etats et les entreprises publiques de cinq secteurs (automobile, construction navale, fibres synthétiques, machines textiles et tabacs manufacturés) qui ne sont pas au cœur des attributions traditionnelles des Etats. Malgré cela, certains Etats font montre de peu d'empressement, la France notamment n'avait fourni à la fin de l'année 1983 que des données concernant la SEITA, mais aucune donnée sur la RNUR, les chantiers NORMEDou Alsthom-Atlantique (R83, 195-197). La Commission connaît même alors des échecs patents dans certaines entreprises de libéralisation, ainsi le transport aérien.

Libéralisation et privatisation tous azimuts

La directive 80/723/CEE citée ci-dessus excluait certains secteurs d'activités (énergie, eau, postes et télécommunications, transports et établissements publics de crédit). En 1985, un nouveau seuil est franchi : la Commission adopte une nouvelle directive (85/413/CEE) élargissant à ces secteurs, stratégiques pour chacun des Etats, la directive de 1980.

La libéralisation du secteur des télécommunications est amorcée dès 1988, par la directive 88/301/CEE du 16 mai 1988, qui assure la libre concurrence sur le marché communautaire des appareils terminaux de télécommunications (combinés, modems, télex, etc.), puis par la directive 90/388/CEE sur la concurrence dans les marchés des services de télécommunications qui enlève aux administrations nationales les droits exclusifs sur des services autres que la téléphonie vocale, enfin par la Résolution du Conseil des ministres du 22 juillet 1993 prévoyant la libéralisation des services téléphoniques publics pour le 1^{er} janvier 1999 au plus tard.

Au cours de la première moitié des années 90, la Commission est amenée à justifier cet important mouvement de libéralisation par plusieurs types d'arguments : nécessité de libéraliser l'ensemble des secteurs d'activité pour bénéficier à plein des avantages du marché intérieur (R92, 14 et R94, 22-23), pression concurrentielle pour inciter les entreprises à l'innovation technologique (R93, 35), tarifs pratiqués généralement plus bas dans les secteurs ouverts à la concurrence, possibilité de choix pour l'utilisateur et consommateur, etc.

Parallèlement, devant quelques mouvements de l'opinion et certains arrêts de la Cour de justice (Affaires Corbeau et Commune d'Almelo notamment), la Commission a été amenée à prendre en compte la notion même de service public et se défend de mettre en place, sous couvert de marché intérieur, un espace dépourvu de règles. C'est dans ce contexte que furent précisées récemment les notions de « service universel », susceptible d'être fourni à tous les citoyens de l'Union à un prix abordable (R93, 35), et celle de « service d'intérêt économique général » rendu par certaines entreprises, publiques ou non, et autorisées à ce titre à déroger à certaines dispositions du traité en matière de concurrence (R94, 289-291) (1).

Ces récentes dispositions apparaissent comme la tentative de rendre acceptable le mouvement de libéralisation et de privatisation en cours à l'opinion européenne. Le « service universel » est entendu plus comme un service de base que l'instrument d'une égalisation progressive et « par le haut » de l'offre de service. Quant au « service d'intérêt général » rendu par certaines entreprises, la Commission s'efforce d'en limiter la portée.

La Commission n'entend en effet nullement remettre en cause ses orientations antérieures. Elle continue d'affirmer qu'on ne saurait parler de marché intérieur si, au quotidien, « les préoccupations essentielles » [les services publics] ne sont assurées que par des entreprises nationales (R94, 22-23).

Mais, refrénant ses ardeurs en ce domaine, elle convient que l'ouverture au marché doit en conséquence être graduelle. Plus, nonobstant l'article 222 cité ci-dessus, la Commission ne craint pas aujourd'hui d'affirmer que l'ouverture à la concurrence de certains secteurs favorise le mouvement de privatisation (R93, 37-38), et qu'il y a compatibilité entre service public et développement de la politique de concurrence (R95, 51).

Quel projet européen ?

L'énoncé des grandes étapes de la construction européenne au cours des quarante dernières années confirme, s'il en était besoin, la ferme volonté de la Commission tout au cours de cette période d'utiliser tous les moyens juridiques et réglementaires pour limiter le rôle des Etats nationaux et hâter, à partir

d'un traité organisant les échanges économiques et commerciaux entre six Etats européens, la mise en place d'une Europe politique.

La politique de concurrence, élargie de plus en plus à des domaines relevant jusqu'alors des seules compétences et de la souveraineté de l'Etat national, fut l'instrument choisi pour ce projet.

Cette entreprise de libéralisation de l'économie poursuivie inlassablement coïncide avec un autre mouvement – idéologiquement libéral celui-là – qui, parti de quelques cénacles d'économistes (Société du Mont Pélerin notamment), va peu-à-peu essaimer dans les universités américaines et anglo-saxonnes et dans les organisations internationales. Les liens entre les uns et les autres sont anciens et remontent à la période de la Guerre froide, mais la montée en puissance du courant libéral et sa conjonction avec les objectifs de la Commission ne vont pleinement s'effectuer qu'au cours des années 80. Pression de certains Etats nationaux ayant porté au gouvernement des majorités conservatrices et libérales, participation aux activités d'organismes internationaux (OCDE déjà citée, GATT, FMI) déjà gagnés aux thèses libérales, tous ces éléments se conjuguent alors pour les mêmes objectifs de libéralisation et de privatisation. Toutefois, nous l'avons vu, ainsi qu'en témoigne la procédure d'acceptation de la directive 80/723/CEE à laquelle les « tories » au pouvoir au Royaume-Uni s'opposent, d'autres paramètres doivent être pris en compte, en particulier la prégnance d'un fort sentiment national.

Pourtant, sentiment n'est pas raison, et l'attitude des Etats nationaux à ce propos ne manque pas d'étonner : comment les gouvernements des Etats nationaux peuvent-ils prétendre se laisser surprendre par des directives dont le contenu a été au préalable discuté en amont dans toutes les instances européennes, officielles ou non, parfois pendant de longues années ? Ne doit-on pas plutôt y voir l'hypocrisie de certains gouvernements qui, craignant de prendre une mesure jugée nécessaire mais impopulaire, obtiennent de la Commission, si l'on en croit un ancien commissaire, une réglementation correspondant à leur vue première ?

Il est toujours possible ensuite de prendre la posture...

(1) Cf. Conseil d'Etat, op.cit., pp.41-46.

La faiblesse et la lenteur de la réaction des divers groupes d'intérêt européens (patronat des entreprises publiques mais aussi certaines organisations de travailleurs) posent aussi question...

Alors, quelle Europe ? L'abandon de certaines entreprises ou services publics nationaux avait et garde sa logique dans une véritable perspective européenne, avec mise en place de services et de réseaux transeuropéens d'information, de télécommunication, mais aussi d'énergie et de transport. Dans une démarche fédéraliste cohérente, la Commission, à travers notamment le Livre Blanc *Croissance, compétitivité, emploi* s'inscrivait dans cette voie, certes en n'envisageant pour elle-même qu'un rôle de producteur de normes en amont, de contrôle et de régulation en aval, laissant au marché ainsi encadré la sélection du ou des opérateurs. Mais les Etats membres se sont de fait opposés à un tel plan comme à ses derniers avatars (dont la proposition Santer, Florence juin 1996). A quelle fin ? Pour quel projet alternatif ?

La défense des services publics « à la française », avancée notamment par des gouvernements à direction gaulliste, est en effet ambiguë. S'agit-il vraiment de la défense de l'idée de service public ? N'est-ce pas plutôt le refus d'abandonner certains pans de la souveraineté nationale, en mobilisant aisément du même coup celles et ceux que l'on a depuis longtemps par ailleurs laissés pour compte ?

Certains commentateurs et journalistes britanniques semblent suggérer pour leur part qu'avec la Conférence intergouvernementale, il est temps d'enterrer le rêve de Grande Europe puissamment intégrée, et de rétablir la prééminence des Etats et gouvernements nationaux sur la Commission... (1).

Alibi, la question des services publics en Europe est souvent utilisée pour mettre en cause certains aspects fondamentaux de la construction européenne telle qu'elle fut envisagée au lendemain de la guerre.

Sans doute y a-t-il un véritable épuisement du modèle historique d'unification européenne, mais quelles propositions alternatives a-t-on présentées réellement aux citoyens ?

Alors que depuis des mois des experts nationaux se réunissent dans le cadre de la Conférence intergouvernementale chargée de la révision des traités européens, le débat sur l'avenir des services publics en Europe et les modalités de leur mise en œuvre ne saurait être isolé d'un débat démocratique plus global sur l'avenir de l'Union européenne. Le temps est sans doute venu de l'organiser...

Maurice BRAUD

(1) Cf. la notice sus-citée de l'hebdomadaire *The Economist*.