

Les services publics au risque de l'euro-libéralisme

Michel Husson, chercheur à l'IREs

Les services publics occupent une place centrale dans le débat sur le projet de traité constitutionnel européen (TCE). Pour les défenseurs du Traité, le fait que quelques articles mentionnent les « services d'intérêt économique général » constitue une avancée formidable. Si seulement cela était vrai... Mais la réalité est toute autre. Non seulement le TCE ne protège en rien les services publics existants, mais au contraire il les soumet à la loi de la concurrence. Pourtant, de nombreux exemples récents ont montré les limites de la privatisation des services publics. Mais pour l'Union européenne, développer la concurrence n'est pas seulement un moyen d'accroître l'efficacité de l'économie. C'est réaliser un projet de société. Non pas celui d'une société solidaire, notamment à l'échelle européenne, mais au contraire une société de la concurrence de tous contre tous.

Rien de nouveau sous le soleil ?

Les partisans du « oui » font valoir à juste titre que la référence au principe de la « concurrence libre » était présente dès le traité de Rome de mars 1957 et que le projet de TCE n'innove pas en la matière. Le TCE reprend également (article III-425) le principe présent depuis le début de la construction européenne selon lequel le traité « ne préjuge en rien le régime de la propriété dans les États membres ».

Cependant, l'exégèse des textes ne suffit pas à rendre compte des pratiques réelles. Il faut d'abord examiner l'histoire de la jurisprudence. On retient souvent deux arrêts fameux de la Cour de Justice de Luxembourg : arrêt Corbeau en 1993, arrêt Commune d'Almelo en 1994. Ces arrêts introduisaient une notion de cohésion économique et sociale permettant de justifier des entorses au principe de concurrence. Il n'en reste pas moins que la pratique juridique a été dominée par une « incontestable suspicion à l'égard des structures de statut public »¹. Pour ne prendre qu'un exemple, EDF a été condamnée par la Cour de justice pour la garantie qu'elle avait obtenue de l'Etat pour certains de ses emprunts.

Tout se passe en réalité comme si les potentialités libérales du traité de Rome avaient été laissées en veilleuse jusqu'au tournant que marque l'Acte Unique de 1986. La réalisation du Grand Marché passe alors par l'enclenchement d'un vaste processus de libéralisation des services publics. Il commence au Royaume-Uni avec l'arrivée au pouvoir de Mme Thatcher en 1979 : la part du secteur public y est drastiquement réduite, passant de 9 % du PIB en 1979 à 2 % en 1997. La France prend le relais à partir de 1986, puis le

¹ *Service public, services publics : déclin ou renouveau*, Etudes et documents du Conseil d'Etat n°46, La documentation Française, avril 1995.

mouvement, un temps freiné par le krach boursier d'octobre 1987, reprend au début des années quatre-vingt-dix, s'étendant à l'ensemble de l'Europe. On estime à environ 160 milliards de dollars le montant des privatisations européennes entre 1985 et 1995, dont 80 milliards au Royaume-Uni, 28 en France et 14 en Italie. Dans le cas français, l'évaluation des vagues successives de privatisations donne 10 milliards d'euros pour Chirac (1986-1988) ; 16 milliards pour Balladur (1993-1995) ; 9 milliards pour Juppé (1995-1997) et 31 milliards pour Jospin (1997-2002). Soit un total de 66 milliards d'euros, l'équivalent du déficit budgétaire actuel de la France.

Les institutions européennes ont joué un rôle moteur dans ce processus par l'édiction de *Livres blancs* (ou verts), c'est-à-dire des textes formellement non contraignants mais qui ont conduit par la suite à l'adoption de directives (lois européennes) qui concernent les secteurs les plus variés : poste, télécommunications, transports (aériens, maritimes, routiers et ferroviaires), électricité.

Ce qu'il y a vraiment dans le traité constitutionnel

« L'Union offre à ses citoyens (...) un marché intérieur où la concurrence est libre et non faussée » : c'est dès son troisième article que le projet de TCE se fixe cet objectif central. Dans la suite du texte, les services publics sont rebaptisés SIEG (services d'intérêt économique général), sans que ce terme soit défini. De l'avis même du TCE, les SIEG ne peuvent exister que comme autant de dérogations exceptionnelles à la règle concurrentielle, à laquelle ils sont « soumis » par l'article III-166 (voir annexe). Certes, cet article comporte une clause de survie (« dans la mesure où l'application de ces dispositions ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie »), mais elle est aussitôt annulée par la réaffirmation du principe de fond : « le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union ». Tout cela revient à prendre en tenailles ce qui reste des services publics, entre concurrence et libre échange.

Les SIEG ne font pas partie des valeurs de l'Union énoncées par l'article I-2 et ne figurent pas non plus parmi ses objectifs définis dans l'article I-3. Ils sont également absents de la Charte des droits fondamentaux (partie II du TCE), et de son préambule, au contraire de la libre circulation des capitaux. On peut par ailleurs noter un subtil glissement sémantique : la rédaction de l'article 16 du traité actuel (qui remonte au traité d'Amsterdam de 1997) souligne « la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ». Mais cette référence est affaiblie dans l'article III-122 du projet de TCE qui parle seulement de services « auxquels tous dans l'Union attribuent une valeur ».

Pour compenser ce manque, les partisans du « oui » mettent alors en avant l'article II-96 selon lequel l'Union « reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général ». Pourtant, on ne voit pas en quoi cette phrase constitue un rempart à la concurrence. En effet, il ne s'agit pas ici de protéger les SIEG en tant que tels, mais

seulement de permettre « l'accès » des citoyens (ou des consommateurs ?) à leurs services. De plus, le TCE se contente de « reconnaître » et de « respecter » cet accès. Il ne le garantit en rien. D'ailleurs, pour mieux apprécier la portée réelle de l'article II-96, il faut se reporter aux « déclarations à annexer à l'acte final de la Conférence intergouvernementale »² (et qui font partie du corpus constitutionnel). La redoutable déclaration 12 explique que cet article II-96 « ne crée pas de droit nouveau. Il pose seulement le principe du respect par l'Union de l'accès aux services d'intérêt économique général tel qu'il est prévu par les dispositions nationales, dès lors que ces dispositions sont compatibles avec le droit de l'Union ».

Il est donc difficile de discerner dans ces variations un quelconque pas en avant, et c'est pourquoi on ne peut accepter la rhétorique des partisans d'un oui de gauche, tels François Hollande³, pour qui « ce texte est le premier traité européen à consacrer une existence juridique autonome aux services publics, qui ne sont plus définis par exception aux règles de la concurrence (...) L'article III-122 donne une base juridique claire (...) L'article II-96 'reconnaît' les services publics (...) Si le traité constitutionnel était rejeté, on en resterait à la situation actuelle où la loi de la concurrence est opposée en permanence aux services publics pour altérer leur fonctionnement et même leur présence ».

Tout ceci est manifestement faux, puisque le projet ne fait que confirmer la « situation actuelle ». Dans son article III-148, le TCE reprend par exemple l'exhortation faite aux Etats membres « de procéder à la libéralisation des services au-delà de la mesure qui est obligatoire en vertu de la loi-cadre européenne » que l'adoption du traité reviendrait à constitutionnaliser. Comme cette loi-cadre « porte en général, par priorité sur tous les services qui interviennent d'une façon directe dans les coûts de production » (article III-147), c'est la quasi-totalité des services publics qui est concernée, et au-delà. Et la clause « en général, par priorité » indique d'ailleurs que les autres services ne sont pas exclus (voir encadré ci-dessous). Bref, le projet de TCE donne à l'Europe une feuille de route très claire, qui est d'approfondir la libéralisation des services publics.

Encadré
La directive Bolkestein et les services publics

L'article III-145 du TCE donne une définition très large des services : « Aux fins de la Constitution, sont considérés comme services, les prestations fournies normalement contre rémunération ». Or, si on laisse de côté la majeure partie des fonctions régaliennes de l'Etat (police, justice, administration générale ou armée) aucun des services publics n'est véritablement gratuit. Ainsi, nous payons nos timbres, nos billets de train, notre énergie, notre médecin, notre entrée au musée, nos frais d'inscription au-delà du baccalauréat, etc. De ce fait, beaucoup de ces services sont, ou vont être mis, en concurrence avec des services lucratifs fournis par des sociétés privées. Dans cette

² <http://guesde.free.fr/eurocon3.pdf>

³ François Hollande, « Pourquoi il faut dire oui à la Constitution européenne », *Libération*, 22 novembre 2004. <http://hussonet.free.fr/hollaoui.pdf>

mesure, ils entrent donc potentiellement dans le champ couvert par la directive Bolkestein, qui devient ainsi la version européenne de l'AGCS (accord général sur le commerce de services). En tout cas, le projet de Constitution n'offre aucune garantie contre une telle extension. Le glissement de la notion de service public à celui de service d'intérêt économique général n'est d'ailleurs pas neutre de ce point de vue, car il n'est précisé nulle part que ces SIEG ne pourraient être pris en charge par des opérateurs privés.

Les fondements théoriques de la libéralisation

Voter oui au projet constitutionnel revient par conséquent à donner quitus à un processus déjà largement entamé. Il est donc utile d'en dresser un bilan, en commençant par examiner les principaux arguments invoqués en sa faveur. Le premier est évidemment celui de l'efficacité, qui fonctionne comme un véritable dogme ; ainsi, pour le Conseil des ministres sur le marché intérieur du 26 novembre 2001, la libéralisation a « des effets positifs sur la qualité de l'ensemble des services, et également sur celle des services d'intérêt général ».

On est alors renvoyé ici à un vieux débat de l'économie politique. Il se trouve que le service public admet depuis longtemps des fondements solides, qui renvoient notamment à la théorie dite du « monopole naturel ». Depuis les travaux de Stuart Mill et Cournot au XVIII^e siècle, cette approche consiste à montrer que, dans certains cas, une organisation en monopole est plus efficace que la concurrence. Ces cas se présentent lorsque le service fourni est essentiel et qu'il nécessite une lourde infrastructure. En effet, dans ce cas, il est plus économique de ne construire qu'une seule infrastructure plutôt que d'en mettre plusieurs en concurrence. C'est pour cela qu'il n'y a qu'un seul réseau de train, de gaz, d'électricité, de poste, ou encore de santé et d'éducation. A l'inverse, les théoriciens critiques de la notion de service public soulignent le coût de gestion de ces réseaux nationaux, mettent en avant les faibles capacités d'innovation de tout monopole, et estiment que le fait d'imposer le même prix à tous (comme dans le cas du timbre) conduit à des gaspillages. C'est ce discours traditionnel que tenait par exemple Karl Van Miert, commissaire européen chargé de la concurrence, quand il écrivait⁴ : « Comme la théorie l'enseigne et comme la pratique le démontre, la concurrence exerce une pression permanente sur les coûts des services dont le coût pouvait paraître excessif en régime de monopole et qui peuvent devenir, à prix égaux, profitables en régime de concurrence ». Le même rangeait « au nombre des obstacles les plus importants » à la mise en œuvre de l'Union Européenne « les secteurs traditionnellement organisés par les Etats membres sous la forme de monopoles (énergie, eau, télécommunications) ».

Une première manière de réfuter cette doctrine est de souligner qu'il n'existe aucun lien entre le degré supposé d'inefficacité d'un secteur d'activité et l'ardeur mise à le privatiser. A partir du cas français, on pourrait même dire à l'inverse qu'on privatise

⁴ Karl Van Miert, « Services publics : une approche pragmatique et progressive », *Revue des Affaires Européennes* n°2, 1994.

d'abord ce qui est efficace (ou en tout cas rentable). On peut ensuite discuter l'efficacité des privatisations à partir d'une évaluation *a posteriori*. On constate alors que la concurrence conduit paradoxalement à une hausse des tarifs. Outre de nombreux rapports, le meilleur exemple en a été fourni par le président d'EDF, François Roussey, à qui on demandait⁵ : « Pouvez-vous affirmer aux Français qu'avec la libéralisation du marché et l'ouverture du capital d'EDF, les prix n'augmenteront pas ? » Sa réponse avait le mérite de la franchise : « bien sûr que non, je ne peux pas dire cela ». Pourquoi ? Parce qu'« on ne peut pas avoir les tarifs du monopole avec la concurrence du marché ouvert ».

L'expérience concrète offre de nombreux exemples de l'inefficacité spécifique de la libéralisation. Ainsi, les catastrophes ferroviaires à répétition au Royaume-Uni renvoient clairement à la privatisation de *Railtrack*, l'organisme chargé de gérer les infrastructures, qui n'a jamais effectué les investissements nécessaires. C'est l'exemple limite d'un phénomène général : la libéralisation se fait par morceaux. On vend au secteur privé les lignes ferroviaires susceptibles d'une forte rentabilité, en conservant dans le domaine public la responsabilité des infrastructures lourdes et des lignes non rentables. En effet, de façon générale, l'initiative privée commence toujours par élaguer les mauvaises branches, autrement dit les secteurs non rentables. Cette concurrence sur les seuls segments rentables du réseau a pour effet d'appauvrir les ex-services publics, désormais rebaptisés « opérateurs historiques ». Ceux-ci réagissent alors en réduisant la qualité de leur service et la couverture du territoire, suscitant le mécontentement des usagers qui voient les lignes fermer et les retards s'accumuler. La mécanique libérale parvient alors à son terme : s'appuyant sur ce mécontentement, les gouvernements mettent en vente ce qu'il reste du service public initial. La privatisation est alors complète.

Le cas de l'électricité vient illustrer d'une autre manière les limites de la prétendue efficacité de la propriété privée et de la concurrence. Les spectaculaires ruptures du réseau qui se sont produites à Londres, en Italie ou en Californie s'expliquent toujours par une gestion de court terme, qui passe par la suppression de ce que l'on appelle les « marges de capacité ». Ces marges correspondent à une production supplémentaire d'électricité, qui a pour but d'éviter les coupures en cas de forte demande. Mais elles sont coûteuses pour les producteurs. Dans une situation de monopole, l'Etat peut forcer l'entreprise publique à les prévoir. Mais dans un système concurrentiel, chaque entreprise a intérêt à les réduire au minimum, conduisant ainsi à un risque accru de coupures en cas de hausse de la demande.

Bien d'autres arguments sont invoqués en faveur de la privatisation des services publics, comme les changements technologiques, la mondialisation ou encore la diversification accrue de la demande. On ne discutera pas ici ces arguments dans le détail. On se contentera de relever que ces critiques postulent que les services publics actuels sont par nature incapable de relever ces défis, sans jamais en apporter la démonstration. Par ailleurs, même si la faible participation des citoyens aux orientations des services publics

⁵ *Les Echos*, 3 octobre 2003.

est un problème réel, on voit mal comment la remise de ces services au privé pourrait se traduire par une maîtrise plus grande de la société sur des choix essentiels.

Cette remarque permet d'aller plus loin, et d'avancer l'idée que la libéralisation des services publics est en tant que telle anti-européenne : en rendant impossible toute politique d'envergure, la libéralisation s'oppose à la construction d'un espace économique homogène. En matière de transports et d'énergie par exemple, toute une série de questions fondamentales ne peuvent être correctement posées en dehors de la présence d'acteurs publics. La France est sur-nucléarisée, tandis que l'Allemagne vise à une sortie progressive du nucléaire : comment trancher entre ces deux options, ou à défaut les coordonner un minimum, sans les leviers de l'intervention publique ? En matière de transports, comment choisir entre la route et le fer si l'on privatise les réseaux autoroutiers et ferroviaires ? Plutôt que d'éclater les services publics et les ouvrir à une concurrence largement fabriquée dans une série de domaines, il faudrait brancher les réseaux entre eux et les placer sous l'autorité d'une instance européenne de régulation.

On peut pousser cette critique encore plus loin. Il y a un marché commun et une monnaie commune. Mais pourquoi n'y aurait-il pas une agence européenne de l'énergie « commune », une poste « commune », un réseau « commun » de chemins de fer, etc ? Il y aurait là une conception autrement ambitieuse, cohérente et mobilisatrice, de l'unification européenne. Mais la priorité absolue accordée à la « concurrence libre et non faussée » par le TCE tourne évidemment le dos à cette perspective, ne serait-ce qu'avec l'article III-167 qui proscriit les aides « qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ».

Conclusion : Le libéralisme comme modèle de société

La nature antisociale de l'euro-libéralisme est condensée dans la notion de « service universel ». Cette notion semble à première vue prendre en compte la nécessité d'assurer l'accès de tous à un certain nombre de services jugés essentiels. Mais, selon une logique typiquement libérale, le service universel est en réalité conçu comme un service minimum, une sorte de « filet de sécurité », qui n'assure pas l'égalité d'accès et de traitement, et sert surtout à légitimer l'extension de la sphère ouverte à l'initiative privée. La libéralisation conduit inéluctablement à sélectionner parmi les besoins sociaux ceux qui apparaissent plus rentables et à laisser de côté les autres. Cette logique s'oppose point par point à celle des services publics, qui consiste justement à déconnecter le paiement du service reçu des revenus de l'utilisateur. Ainsi, actuellement, en France, le prix de l'énergie, du transport, de la santé ou de l'éducation ne dépend pas (ou peu) de l'endroit où l'on vit. Demain, avec des services en concurrence, non seulement le prix facturé au consommateur sera variable, mais c'est la possibilité même d'accéder à certains services qui sera compromise, comme le montrent les fermetures actuelles de services publics dans les zones rurales. En ce sens, la libéralisation des services publics participe à la tendance générale à la marchandisation de la société et liquide un instrument essentiel à la réalisation effective des droits sociaux.

Il s'agit donc de la confrontation de deux modèles de société entre lesquels le projet de traité a clairement choisi (ce qui n'est pas, soit dit en passant, la fonction d'une constitution). Une autre Europe est donc possible, mais elle devrait pour cela effectuer des choix radicalement différents : placer la satisfaction des besoins sociaux au rang des valeurs et objectifs de l'Union ; affirmer un principe de solidarité, sur le même pied (au moins !) que celui de concurrence ; établir un nouveau traité incluant une charte des services publics ouvrant la possibilité de mise en place de « services publics européens ».

Annexe

Les principaux articles du projet de Constitution sur les services publics

Article II-96

L'Union reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général tel qu'il est prévu par les législations et pratiques nationales, conformément à la Constitution, afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union.

Article III-122

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

Article III-147

1. La loi-cadre européenne établit les mesures pour réaliser la libéralisation d'un service déterminé. Elle est adoptée après consultation du Comité économique et social.
2. La loi-cadre européenne visée au paragraphe 1 porte, en général, par priorité sur les services qui interviennent d'une façon directe dans les coûts de production ou dont la libéralisation contribue à faciliter les échanges des marchandises.

Article III-148

Les États membres s'efforcent de procéder à la libéralisation des services au-delà de la mesure qui est obligatoire en vertu de la loi-cadre européenne adoptée en application de l'article III-147, paragraphe 1, si leur situation économique générale et la situation du secteur intéressé le leur permettent. La Commission adresse aux États membres intéressés des recommandations à cet effet.

Article III-166

2. Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux dispositions de la Constitution, notamment aux règles de concurrence, dans la mesure où l'application de ces dispositions 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 l'Union.

Article III-167

1. Sauf dérogations prévues par la Constitution, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États membres ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.