

Pierre Bauby, chercheur au RAP¹

Position,

le 21 Février 2011

5^{ème} Rapport de cohésion et Services d'intérêt général

Le 5^{ème} Rapport consacre un encadré (page 24) aux éléments nouveaux impliqués par l'insertion dans le traité de Lisbonne de la « cohésion territoriale » dans les objectifs de l'Union européenne, en complément de la « cohésion économique et sociale » présente depuis l'Acte unique de 1986.

Il opère une distinction – qui demanderait à être davantage étayée - entre la cohésion économique et sociale, qui « s'intéresse aux disparités régionales en termes de compétitivité et de bien-être », et la cohésion territoriale, qui « souligne l'importance de l'accès aux services, du développement durable, des 'géographies fonctionnelles' et de l'analyse territoriale ». Chacun de ces thèmes est ensuite précisé.

Sous le titre « accès aux services d'intérêt économique général », l'encadré rappelle que la cohésion territoriale a été introduite dans l'article du traité d'Amsterdam de 1997 relatif aux services d'intérêt économique général (SIEG). Il avance alors que cet article est « relatif à l'accès aux SIEG, ce qui ne correspond pas au texte². Surtout, il précise que les SIEG « incluent l'éducation, la santé, les services commerciaux et financiers et les services aux entreprises », alors que cela ne correspond à aucune des tentatives de définition opérées depuis 1996 par la Commission européenne (cf. annexe). Les SIEG sont d'abord les services de réseaux d'infrastructures (transports, communications, énergie), qui ont fait l'objet de politiques communautaires depuis l'Acte unique de 1986 dans le cadre de la réalisation du marché unique. A l'inverse, les services d'éducation obligatoire et les systèmes de protections sociale obligatoire, font partie des « services non économiques d'intérêt général » (SNEIG) reconnus par le traité de Lisbonne, les autres services d'intérêt général (SIG) faisant partie d'une « zone grise », car ils relèvent pour partie d'aspects économiques ou pas. Contrairement à la citation ci-dessus, ni les services commerciaux et financiers, ni les services aux entreprises ne sont explicitement référencés comme SIG, SIEG ou SNEIG. Il est donc fort surprenant que le 5^{ème} Rapport s'inscrive en dehors des réflexions et analyses de la Commission européenne depuis 15 ans !

¹ Le contenu de cette note n'engage que la responsabilité de son auteur.

² « Sans préjudice des articles 77, 90 et 92, et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, la Communauté et ses Etats membres, chacun dans les limites leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application du présent traité, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions. »

L'encadré se poursuit en évoquant uniquement la question de l'« accessibilité physique », ce qui est certes une dimension clé de la politique européenne à l'égard des SIG, mais n'en est qu'une composante.

Page 25, le 5^{ème} Rapport évoque l'« accès aux services de base » - sans définir ce concept, sa différence ou pas avec les SIG, précisant qu'ils sont en moyenne plus limités dans les régions frontalières, citant comme seul exemple l'accès à un aéroport... Est-ce un service « de base » ? Sans doute du point de vue de la politique européenne de cohésion dont les objectifs attachés à ses instruments financiers, FEDER notamment, - convergence et compétitivité -, amènent à considérer qu'un aéroport est « un service de base », mais ce n'est pas le sens traditionnel de ce concept qui renvoie aux SIG (cf. infra).

Mais l'élément le plus important est qu'à aucun moment le rapport ne prend en compte les SIG dans leur conception générale et transverse, dans la politique européenne telle qu'elle a été progressivement définie. Le concept n'est cité que dans l'encadré mentionné ci-dessus !

Sans doute le rapport utilise-t-il à plusieurs reprises l'expression « service public ». Mais ce n'est pas dans un sens identique à « service d'intérêt général », le plus souvent cela renvoie aux services administratifs de l'Etat et des collectivités territoriales ou aux investissements publics (conception « organique »), alors que les SIG existent quel que soit le statut public, privé, mixte ou sans but lucratif de l'entité qui preste le service (conception « fonctionnelle », qui s'intéresse aux buts, finalités, missions). C'est pour éviter ces confusions que la Commission européenne évite d'utiliser l'expression « service public » (cf. annexe).

Les services qui relèvent des SIG sont abordés de manière sectorielle, partielle et disséminée.

Dans la section 1 « Promouvoir la compétitivité et la convergence » du Chapitre 1, sont abordées les « Infrastructures du 21^{ème} siècle », essentiellement les réseaux de transport et de télécommunications, ainsi qu'en une demi-page d'énergie. Les infrastructures de transport étudiées en quelques pages concernent essentiellement les routes et autoroutes, mais aussi le transport ferroviaire, le trafic aérien et l'accessibilité aux aéroports. Le rapport évoque le fait que l'amélioration des liaisons de transport « accroît cependant la concurrence entre régions, laquelle peut avoir des effets négatifs à la fois sur les entreprises et sur les travailleurs ». On aimerait que ce constat essentiel soit quelque peu développé et pas seulement évoqué. La partie sur les réseaux TIC souligne que la stratégie Europe 2020 et l'Agenda numérique de l'UE ont pour objectif la couverture universelle au haut débit. Le rapport ajoute que « l'insuffisance de l'investissement privé dans les réseaux de la prochaine génération en dehors des grandes conurbation pourrait conduire à une nouvelle fracture numérique entre les régions les plus et les moins développées de l'UE ». Là encore cet enjeu devrait être développé et pas seulement mentionné. Les infrastructures énergétiques sont à peine évoquées. Quant aux autres secteurs (postes, transports urbains, etc.), ils sont ignorés à ce stade du rapport, même si les services de l'e-gouvernement sont évoqués dans le point sur les « institutions ».

C'est dans la section 2 « Améliorer le bien-être et réduire l'exclusion » qu'est abordée l'« inégalité d'accès à des soins de santé de qualité », évoquant tour à tour la mortalité infantile, les causes de décès des adultes, les accidents de la route et suicides, le vieillissement. L'« accès aux services de base – enseignement obligatoire, soins de santé

primaires et services bancaires notamment » est abordé dans le point consacré aux « conditions de vie » au même titre et après la baisse du chômage, les migrations, l'équilibre entre travail et vie privée, l'(in)égalité des chances, le genre et avant la sécurité et confiance. Les disparités d'accès sont soulignées. Le rapport évoque là un point clé : « Les politiques ayant un objectif s'équité se concentreront sur les types de zones où vivent le plus grand nombre de personnes en difficulté ; les politiques axées sur la cohésion territoriale s'attacheront également à réduire les écarts entre les types de zones (faiblement peuplées, densément peuplées ou intermédiaires) ». Là encore on aimerait que ce point soit approfondi...

L'eau est abordée dans la section 3 consacrée à l'environnement d'une part sous l'angle des risques de pénurie d'eau et d'autre part plus loin en ce qui concerne le traitement des eaux usées, mais jamais en tant que SIG. C'est dans cette même section que sont traités les enjeux énergétiques sous l'angle des sources renouvelables et de l'efficacité énergétique.

Le chapitre II est consacré aux politiques nationales en rapport avec la cohésion. C'est dans ce cadre que sont abordées les questions des dépenses publique et de l'investissement public. L'analyse de la structure des dépenses publiques amène le rapport à revenir sur les postes principaux que sont la protection sociale, la santé, les services des administrations publiques, l'enseignement – qui représentent ensemble 78% des dépenses publiques dans l'UE et qui relèvent tous de Services d'intérêt général, sans que cela soit même évoqué... La conclusion de ce chapitre mériterait de réels approfondissements : « les politiques en faveur du développement régionale se concentrent davantage depuis vingt ans sur la dynamisation d'un développement endogène, et tendent à soutenir les zones qui présentent un avantage comparatif plutôt qu'à indemniser celles qui sont défavorisées. En vertu de ce nouveau paradigme, l'investissement public s'avère déterminant pour le développement des régions en retard ».

Le chapitre III est consacré aux autres politiques de l'UE dans leurs rapports avec la cohésion. Là encore, aucune prise en compte de la politique européenne en matière de SIG. Pourtant le rapport aborde la politique de concurrence, dont les SIEG peuvent être exemptés si c'est nécessaire à l'accomplissement de leurs missions, ainsi que les transports pour les politiques ayant une dimension spatiale explicite, la société de l'information, l'emploi, l'éducation et la santé pour les politiques ayant une dimension spatiale partielle, puis le marché unique, l'énergie ou la stratégie de Lisbonne parmi les politiques sans dimension spatiale...

Le chapitre IV concerne précisément l'impact de la politique de cohésion. Il est amené à revenir sur les infrastructures de transport (routes, rail, transports urbains, ports et aéroports). La section 3 consacrée au « bien-être des citoyens » n'aborde pas non plus les SIG ou le « service universel » européen tel que défini en matière de télécommunications, de postes ou d'électricité pour instaurer le droit d'accès de chacun, partout dans l'UE, à certains services jugés essentiels. La section 4 revient sur la protection de l'environnement et sur les investissements liés à l'approvisionnement en eau, au traitement des eaux usées et à leur évacuation.

Ainsi donc, on constate un décalage profond entre d'un côté la politique européenne en matière de Services d'intérêt général, telle que définie dans les traités et le droit dérivé, de l'autre le 5^{ème} rapport de cohésion :

- L'article 14 du TFUE, en tant que disposition d'application générale (applicable dans toutes les politiques), mentionne explicitement la contribution des SIEG à la cohésion sociale et territoriale de l'UE ; l'article 36 de la Charte des droits fondamentaux dispose que l'UE reconnaît et respecte l'accès aux SIEG, en relation avec la cohésion sociale et territoriale ; le protocole 26, annexé aux TUE et TFUE, fait explicitement référence aux objectifs des SIEG « un niveau élevé 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 ».
- Le 5^{ème} rapport fait l'impasse sur ces dispositions et objectifs, ne procède à aucun examen général et transversal des SIEG et se contente de petites touches sectorielles partielles, qui ne font qu'effleurer les objectifs de l'UE en matière de cohésion économique, sociale et territoriale.

Annexe

SIG, SIEG, SNEIG, SSIG : de quoi parle-t-on ?

Au fil de ses Communications et Rapports sur « Les services d'intérêt général en Europe » (1996³, 2001⁴, 2001⁵, 2003⁶, 2004⁷, 2007⁸), la Commission européenne a progressivement établi un corpus de définitions, qui, sans être « officielles », font aujourd'hui consensus parmi les acteurs européens :

Des différences terminologiques, une confusion sémantique et des traditions variées dans les États membres ont créé de nombreux malentendus dans le débat mené au niveau européen. Dans les États membres, des termes et des définitions différents sont utilisés dans le domaine des services d'intérêt général en raison d'évolutions historiques, économiques, culturelles et politiques dissemblables. La terminologie communautaire s'efforce de prendre ces différences en considération.

Services d'intérêt général

L'expression « services d'intérêt général » ne se trouve pas dans le traité lui-même⁹. Elle découle dans la pratique communautaire de l'expression « service d'intérêt économique général » qui est, elle, utilisée dans le traité. Elle a un sens plus large que l'expression précitée et couvre les services marchands et non marchands que les autorités publiques considèrent comme étant d'intérêt général et soumettent à des obligations spécifiques de service public.

Services d'intérêt économique général

L'expression « services d'intérêt économique général » est utilisée aux articles 16 et 86, paragraphe 2, du traité. Elle n'est pas définie dans le traité ou dans le droit dérivé. Cependant, dans la pratique communautaire, on s'accorde généralement à considérer qu'elle se réfère aux services de nature économique que les États membres ou la Communauté soumettent à des obligations spécifiques de service public en vertu d'un critère d'intérêt général. La notion de services d'intérêt économique général couvre donc plus particulièrement certains services fournis par les grandes industries de réseau comme le transport, les services postaux, l'énergie et les communications. Toutefois, l'expression s'étend également aux autres activités économiques soumises elles aussi à des obligations de service public.

Comme le Livre vert, le présent Livre blanc se concentre principalement, mais pas exclusivement, sur les questions liées aux « services d'intérêt économique général », puisque le traité lui-même est axé essentiellement sur les activités économiques. L'expression « services d'intérêt général » est utilisée dans le Livre blanc uniquement lorsque le texte fait également référence aux services non économiques ou lorsqu'il n'est pas nécessaire de préciser la nature économique ou non économique des services concernés.

³ COM(1996) 443 final Communication Les services d'intérêt général en Europe, JO C 281 du 26.09.1996

⁴ Communication sur les « Services d'intérêt général en Europe » (2001/C 17/04), JO C 17 de 19.01.2001

⁵ COM(2001) 598 final du 17.10.2001, Rapport de la Commission à l'intention du Conseil européen de Laeken « Services d'intérêt général »

⁶ COM(2003) 270 final du 21.5.2003 Livre vert sur les services d'intérêt général

⁷ COM(2004) 374 final du 12.5.2004, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Livre blanc sur les services d'intérêt général

⁸ COM(2007) 725 final du 20.11.2007, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, accompagnant la communication intitulée « Un marché unique pour l'Europe du 21^e siècle », Les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général : un nouvel engagement européen

⁹ C'est le Protocole n°26, annexé aux traités UE et TFUE de Lisbonne, qui insère pour la première fois les « services d'intérêt général » dans le droit primaire de l'Union.

Service public

Il convient de souligner que les termes « service d'intérêt général » et « service d'intérêt économique général » ne doivent pas être confondus avec l'expression « service public », qui est moins précise. Celle-ci peut avoir différentes significations et être ainsi source de confusion. Elle peut se rapporter au fait qu'un service est offert au grand public ou qu'un rôle particulier lui a été attribué dans l'intérêt public, ou encore se référer au régime de propriété ou au statut de l'organisme qui fournit le service en question. Elle n'est dès lors pas utilisée dans le Livre blanc.

Services non économiques d'intérêt général

Ces services, qui comprennent par exemple les prérogatives étatiques traditionnelles, telles que la police, la justice et les régimes légaux de sécurité sociale, ne sont soumis ni à une législation communautaire spécifique, ni aux règles du traité relatives au marché intérieur et à la concurrence. Certains aspects de l'organisation de ces services peuvent être régis par d'autres règles du traité, comme le principe de non discrimination. « La question de savoir si un service considéré comme étant d'intérêt général par un État membre est de nature économique ou non économique doit être appréciée à la lumière de la jurisprudence de la Cour de justice (...). En tout état de cause, les États membres ne pourront pas considérer tous les services relevant d'un domaine particulier, par exemple les services d'éducation, comme des services d'intérêt général non économiques.

Services sociaux d'intérêt général

Les services sociaux peuvent être de nature économique ou non économique, en fonction de l'activité concernée. Bien qu'ils ne soient pas définis, la communication de 2006 en a identifié deux grands types: d'une part, les régimes légaux et les régimes complémentaires de protection sociale, sous leurs diverses formes d'organisation (mutualistes ou professionnelles), couvrant les principaux risques de la vie, tels que ceux liés à la santé, à la vieillesse, aux accidents du travail, au chômage, à la retraite et au handicap; d'autre part, les autres services prestés directement à la personne, tels que les services d'assistance sociale, les services en matière d'emploi et de formation, le logement social ou les soins de longue durée. Ces services sont, en général, organisés au niveau local et fortement tributaire du financement public.

Service universel

Lorsqu'une règle sectorielle de l'UE est fondée sur la notion de service universel, elle devrait instaurer le droit de chacun d'avoir accès à certains services jugés essentiels et imposer aux prestataires de services l'obligation de proposer des services définis à des conditions spécifiées incluant, entre autres, une couverture territoriale complète et un prix abordable. Le service universel prévoit un ensemble minimal de droits et d'obligations, qui, en général, peut être développé plus avant au niveau national. Il s'agit d'une notion dynamique, qui doit être actualisée régulièrement, secteur par secteur.