



**Datar**



**COESIONET**  
**RESEAU D'ETUDES ET DE RECHERCHES SUR LA COHESION**  
**ET LES TERRITOIRES EN EUROPE**

Paris, mai 2011

**Groupe de travail 4 « Services d'Intérêt Général et cohésion »**  
**Compte rendu du séminaire du 16 mai 2011**  
**« Services d'intérêt général, subsidiarité, cohésion »**

Table ronde animée par Pierre Bauby avec :

- Dr. Angelika Poth-Mögele, Directrice des travaux politiques, CCRE (Conseil des Communes et Régions d'Europe)
- Raymond Hencks, Président du groupe permanent « Services d'intérêt général » du CESE (Comité économique et social européen)

\*\*\*

**Ouverture de l'atelier et introduction (Pierre Bauby)**

Depuis près de 30 ans, les politiques européennes consacrées aux Services d'intérêt général ont été basées sur des processus de libéralisation progressive, avec introduction de modes concurrentiels d'organisation et de régulation. On sait bien que dans ces domaines, la concurrence conduit à cinq types de polarisations, économique, sociale, territoriale, temporelle, financière, autant d'éléments, qui mettent en cause les objectifs de cohésion qui sont ceux de l'Union européenne et dont les traités rappellent le lien fort avec les SIG. Comment concilier concurrence et cohésion ?

En même temps, la politique en matière de SIG relève d'une compétence partagée entre UE et Etats membres et donc de l'application du principe de subsidiarité. Le traité de Lisbonne souligne ainsi le « large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales pour fournir, faire exécuter et organiser les SIEG ». Cette insistance sur les responsabilités des acteurs locaux vient elle aussi interroger l'objectif de cohésion de l'UE. Comment concilier subsidiarité et cohésion ?

Ce sont ces enjeux que nous voulons éclairer avec les représentants du CESE (qui rassemble tous les acteurs sociaux), et du CEMR (qui porte les demandes et aspirations des collectivités territoriales).



## **Raymond Hencks, Président du groupe permanent « Services d'intérêt général » du CESE (Comité économique et social européen)**

Raymond Hencks travaille également dans le secteur des postes et télécommunications, à l'entreprise publique de Luxembourg, d'ailleurs la seule en Europe qui regroupe encore les secteurs de la poste et des télécommunications. Il est membre du Comité économique et social européen, qui rassemble les représentants de la société civile organisée des Etats membres de l'Union européenne. Le CESE est un organe prévu dans les traités européens et sa charge vise à donner son avis sur toutes les propositions législatives, que ce soient des directives, des règlements, des communications qui sont élaborées par la Commission européenne.

Comme vous le savez, la Commission a un monopole pour émettre des propositions de directives, de règlements, alors qu'en fait la CE a horreur des monopoles parce que tous les monopoles qui étaient dans les services en réseaux l'ont tellement dérangée que tout a été libéralisé. Mais même si elle a horreur des monopoles elle a un monopole pour l'émission des projets de dispositions législatives, sauf dans le domaine de la concurrence où il y a l'article 106(3) TFUE qui autorise la Commission dans certains cas à émettre directement des directives ou des règlements sans passer par le Conseil ni par le Parlement. La Communication l'a fait pour les télécommunications, et également pour les aides d'Etat où elle a adopté des décisions qui ne sont passés ni par le Conseil, ni par le Parlement. Cela est une disposition qui est parfois controversée parce que c'est quand même une institution qui n'a pas été élue démocratiquement et qui peut émettre des législations qui peuvent être directement applicables dans les Etats membres.

Le CESE est appelé à donner des avis sur lesquels la Commission doit prendre position (elle le fait dans des rapports semestriels), mais ces avis ne sont pas contraignants ; le CESE n'est que consultatif.

Il se compose de 344 membres venant des 27 Etats membres qui sont repartis en 3 groupes : le patronat, c'est-à-dire les employeurs ; les syndicats – les employés ; et un groupe 3 qui représente la société civile organisée où il y a des représentants des consommateurs, des associations sans but lucratif, des agriculteurs, des travailleurs indépendants, etc. On travaille par des groupes de travail ; ainsi, dès qu'il y a une disposition législative qui vient d'être élaborée par la Commission, on forme un groupe de travail qui prépare son avis qui est ensuite adopté en séance plénière. Pour ma part, je suis président du groupe permanent sur les services d'intérêt général (SIG).

Déjà la terminologie - « services d'intérêt général » - qui a été inventée parce que l'expression « service public » a une importance qui est très différente d'un pays à l'autre. Les services publics en France ne sont pas de tout comparables avec la *Daseinsvorsorge* en Allemagne ou les *Publics Utilities* en Grande Bretagne et pour éviter tout cela on a créé cette notion de services d'intérêt général. Personnellement je préfère « service public » parce que cela répond mieux à ce que cela doit être, c'est-à-dire rendre un service au public. Et l'objectif premier d'un service public ce n'est pas de dégager le plus possible de bénéfices pour le prestataire, mais d'offrir un service qui soit de qualité élevée, qui soit fourni en continuité, qui soit accessible pour tous et qui soit abordable, c'est-à-dire à un prix que chacun puisse payer. On est avec cela au cœur des politiques européennes de libéralisation qui considèrent que la majorité des services publics sont des services marchands même ceux sans but lucratif. La Commission estime que la concurrence permet d'assurer l'accessibilité et des prix abordables également pour tous. Une chose qu'il est important de savoir c'est que le traité est neutre par rapport au statut des prestataires des services publics et par rapport à la forme, que ce soit une entreprise publique ou privée, une mutuelle, une association sans but lucratif. Et il y a pas mal de divergences dans l'Union : si je prends l'exemple de la France, l'eau est gérée et distribuée en principe par des entreprises privées sans que cela existe nulle part ailleurs en Europe ; en Grande-Bretagne les prisons sont gérées par une entreprise privée et également dans un Länd en Allemagne ; au Danemark les services d'incendie sont gérés par une entreprise privée et en Allemagne on voulait confier la surveillance de l'espace aérien à une entreprise privée mais cela s'est heurté à la Constitution allemande et ils n'ont pas pu le faire. Donc les approches sont très divergentes d'un pays à l'autre. Mais même si le traité est neutre par rapport au statut du prestataire du service public, la Commission estime qu'en principe le privé est plus efficace et plus efficient pour fournir des services

publics. Or, selon les traités, ce sont les autorités nationales, régionales et locales qui disposent d'un large pouvoir discrétionnaire pour définir ce qu'est un service public, pour l'organiser, et pour financer les services d'intérêt économique général.

Les Etats membres, avec leurs autorités locales, régionales, sont donc autorisés à définir le domaine des services publics, mais à condition de tenir compte du droit de la concurrence, des règles des marchés publics et des aides d'Etat, du moins tant que l'application de ces règles fait échec à l'accomplissement de la mission particulière qui leur a été impartie. Et dans le fameux article 106(2) il y a un ajout qui dit : dans ce cas où une mission particulière impose de ne pas appliquer les règles de la concurrence, le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté. Ainsi, la mise en œuvre de cette disposition repose sur une double dialectique : d'une part on a la primauté des missions d'intérêt général et d'autre part le respect de l'intérêt communautaire à travers la clause de non affectation des échanges, c'est-à-dire qu'en fait la dérogation doit respecter les règles auxquelles elle doit déroger ; c'est donc la quadrature du cercle que cet article 106(2).

La Commission entend soumettre le plus possible les services publics à des critères de performance économique et à la libre concurrence, tant elle estime que le marché réglera tout. Il faut reconnaître néanmoins que dans certains cas il y a des défaillances de marché, sinon on n'aurait pas besoin de cet article 106(2), de cette fameuse dérogation, ou des services spécifiques qui par leur nature ne peuvent être soumis à la concurrence : les services de « souveraineté » nationale, qui sont des services non économiques d'intérêt général, qui pour la première fois sont apparus dans le protocole annexé au traité de Lisbonne, et en ce sens la police, la justice, les administrations gouvernementales, fiscales, les régimes obligatoires de sécurité sociale et d'éducation – ce que généralement on comprend par services non-économiques. Et ces services (SNEIG) ne rentrent pas dans le champ d'application des règles de la concurrence, des aides d'Etat et du marché intérieur, mais restent soumis aux autres règles du traité (non-discrimination, etc.). A côté des services non-économiques on a les services d'intérêt économique général (SIEG) ; normalement ce sont les industries de réseaux qui ont été libéralisés (postes, télécom, transports, énergie – électricité, gaz, sauf l'eau). Et cette distinction entre économique et non-économique est très importante étant donné que les SIEG tombent totalement dans le champ d'application des règles de la concurrence, du marché intérieur et des aides d'Etat.

En principe ce sont donc les Etats membres qui définissent ce qui est un service d'intérêt général économique ou un service non-économique. Or cette distinction entre économique et non-économique n'est définie nulle part, elle reste très floue et incertaine. Presque tout service d'intérêt général a une valeur économique. En outre, un même service peut-être à la fois économique ou marchand et non-marchand sans pour autant devoir tomber sur les règles de la concurrence. Et cette distinction entre économique et non-économique suscite des ambiguïtés, des contradictions, entre concurrence et SIG, qui reste soumise à des interprétations de la Commission européenne et à des jugements, des arbitrages et des revirements de la CJUE.

Ainsi, en 2000, la CJCE a arrêté que nombre d'activités exercées par des organismes dont les fonctions sont essentiellement sociales, qui ne réalisent pas de profit, seront exclues de l'application des règles communautaires relatifs à la concurrence. En 2006, la Cour a décidé tout à fait le contraire, en arrêtant que la quasi-totalité des services dans le domaine social peuvent être considérés comme des activités économiques. Tout cela n'est pas fait pour amener une plus grande sécurité juridique.

On nous demandait à quoi cela sert, où est-ce qu'il y a des problèmes ? Je vais vous donner quelques exemples concrets. Le plus frappant est celui des bonnes sœurs de la charité de Toscane : depuis le XVème siècle elles transportaient les malades, surtout ceux qui avaient de la peste, en dehors de la ville, puis ils étaient soignés et s'ils décédaient elles veillaient à leur enterrement. Et donc ces sœurs ont continué à faire cela jusqu'à de nos jours, évidemment avec une ambulance à la pointe du progrès mais en étant subventionnées par la région Toscane pour pouvoir offrir ce service. Quelqu'un d'un service d'ambulance a déposé une plainte auprès de la Cour de Justice pour concurrence déloyale. Et cela était contraire aux règles sur les aides d'Etat, parce que c'est un SIEG. La CJCE a débouté le plaignant parce

qu'il y avait un vice de forme. Mais peut-être que si elle avait dû se prononcer sur le fond, sa plainte aurait été justifiée. Alors, que se serait-il passé ? Les bonnes sœurs auraient du rembourser les aides d'Etat qu'elles ont perçues, le service aurait du être attribué conformément au règles communautaires et je crois que ce serait fini avec ce service fourni par les bonnes sœurs.

Il y a aussi l'exemple du rail en Grande-Bretagne, qui a dé-libéralisé car il n'y avait plus d'investissements dans la sécurité, avec les résultats que l'on connaît et des catastrophes ; finalement l'Etat a du reprendre l'investissement de ce réseau ferroviaire. En France on a investi dans les grandes lignes, alors que les lignes régionales sont quand même suffisamment délaissées, on ne parle pas de la qualité du service, ni en France, ni ailleurs.

La poste est libéralisée en France, mais on va assister à un écrémage du marché : les prestataires privés vont s'accaparer les grandes villes, les zones industrielles, les grandes agglomérations et les régions plus denses ; pour ceux qui sont éloignés ce sera à l'opérateur historique de faire ce service universel, avec le résultat que vous aller voir : les discussions ont déjà commencé pour voir s'il faut vraiment 6 jours par semaine pour aller quelque part dans une région éloignée et s'il ne suffit pas d'y aller un ou deux fois par semaine. Cela va venir parce qu'avec cet écrémage du marché l'opérateur historique qui dessert ces régions éloignées a un surcoût qui est énorme et qu'il n'arrivera pas à compenser avec ce qui lui reste sur les marchés lucratifs ; il faudra trouver une solution.

Toute cette mise en question et en concurrence des services publics, la Commission nous dit toujours que cela se fait dans l'intérêt du consommateur – à vous de juger. J'ai entendu dernièrement EDF qui a annoncé qu'elle va majorer les prix de l'électricité en France à cause de la libéralisation, c'est-à-dire tout le contraire de ce que nous dit la Commission européenne. La qualité de service est sacrifiée au nom de la compétitivité, il y a des nouveaux emplois qui sont créés par les entrants alternatifs, mais il faut les mettre en relation avec les emplois qui sont supprimés chez les opérateurs historiques et suivre les conditions de travail.

Le CESE souligne qu'il manque une évaluation indépendante des services publics qui ont été libéralisés. La Commission a fait dans le temps des rapports d'évaluation qui ont été présentés au Comité économique et social à Bruxelles ; on était assez critiques parce qu'on reprochait à la Commission d'être à la fois juge et partie et de se livrer plutôt à une auto-félicitation des règles qu'elle avait elle-même établies. Le résultat est qu'ils ne sont plus venus présenter de rapport. Je ne sais même pas si cela existe toujours, mais comme on n'a pas été trop gentils, ils ne sont plus venus. On a insisté dans un avis d'initiative pour qu'une méthode d'évaluation soit établie, avec des critères qui soit définis au préalable et qui impliquent les usagers, auxquels finalement sont destinés les SIG, pour qu'ils disposent des moyens pour exprimer leurs besoins et leurs aspirations. Cette proposition sur un système d'évaluation communautaire est restée sans réponse jusqu'à ce jour.

Avec les problèmes financiers auxquels on est maintenant soumis dans toute l'Union, j'ai l'impression qu'on oublie un peu que l'Europe est également en panne de cohésion sociale : le chômage, la pauvreté, s'agrandissent jour après jour et les mécanismes du marché n'arrivent pas à réduire le fossé entre les couches les plus démunies et ceux qui sont les plus aisés.

Comme l'a dit Mario Monti dans son rapport sur le marché unique, les citoyens sont plus que jamais gagnés par le doute et ils ont de plus en plus besoin de SIG. Alors, quoi faire ? Trop souvent, on fait de la libre concurrence un objectif de l'Union européenne, alors que c'est un instrument de mise en œuvre, parmi d'autres, de l'objectif de bien-être des citoyens et de cohésion sociale.

Alors, nous pensons qu'il faut clarifier cet article 106(2), afin que l'intérêt général ne soit pas considéré comme une exception à la règle générale, mais que l'intérêt général prime sur les considérations économiques. De plus, nous sommes d'avis qu'il faut abandonner cette distinction entre ce qui est économique et ce qui est non-économique, pour se concentrer sur la mission particulière des services en question et les obligations de service public qui leur sont imposées. Il faut effectivement au niveau communautaire des références communes en matière des SIG, ou des normes communes qu'on devrait trouver pour tout service d'intérêt général.

Pour le CESE, l'avenir des SIG ne serait avéré que par un cadre réglementaire précis qui définit les relations entre les prestataires des services publics et régit le marché intérieur. Le traité de Lisbonne en offre la possibilité, avec l'article 14 et le Protocole 26 qui donnent la possibilité de clarifier tout cela. Au CES du Luxembourg on a fait une [analyse](#) des implications du traité de Lisbonne sur les SIG et sur les propositions de mise en œuvre.

En résumé, nous pensons que la détermination de l'intérêt général relève du champ de la démocratie et non de celui du marché. Mais on a des problèmes à ce que soit effectivement le cas.

\*\*\*

**Pierre Bauby** ouvre les débats sur plusieurs interventions/questions exprimés :

Salle : - Quels moyens de rééquilibrer, au nom de la cohésion, le service public en Europe alors que les budgets des ménages qui leurs sont affectés explosent ?

**Raymond Hencks**

On garde toujours l'espoir, parce que c'est un travail d'usure ; on est depuis environ 20 ans dans ces travaux et il y a quand même des avancées, un changement d'attitude, par exemple ici, à Paris, avec la gestion de l'eau et il y a d'autres exemples en Allemagne et en Grande-Bretagne avec l'infrastructure du rail. En ce qui concerne la téléphonie mobile qui est toujours donnée comme exemple par la Commission européenne pour montrer comment les prix ont chuté, c'est en partie la concurrence qui en est à l'origine, mais ce sont également les évolutions technologiques. En ce qui concerne les problèmes du roaming, la commissaire luxembourgeoise Reding a finalement imposé une baisse des prix substantielle aux opérateurs pour les appels transfrontaliers ; tout le monde a jubilé, mais comme vous téléphonez beaucoup plus, les opérateurs gagnent toujours beaucoup sur la mobilo-phonie et votre facture a augmenté ; mais c'est votre problème parce que vous téléphonez trop. En fait, qu'est-ce qu'ils ont fait ? La réduction des prix est sur la voix (téléphonie mobile vocale), mais si vous regardez votre facture sur la transmission de données, vous constatez qu'ils se rattrapent, ainsi que sur les communications qui vont en dehors de l'UE et les opérateurs s'en sortent toujours bien et le consommateur ne le remarque pas trop.

Je garde l'espoir qu'à la longue et sous la pression des usagers/citoyens on peut faire bouger quelque chose. Vous vous souvenez cette fameuse directive services et la crainte du « plombier polonais », qui a généré une révolte des citoyens ; sous cette pression, une solution meilleure a été trouvée que celle proposée par la Commission. Je crois qu'avec la dégradation continue des services publics à un moment donné les citoyens vont se manifester et là on aura peut-être un changement de mentalité surtout de la Commission qui a un monopole de propositions ; si elle est invitée par le Conseil et le Parlement à émettre une directive et elle a le droit de ne pas le faire. Par exemple, à Barcelone en 2002 le Conseil européen lui a demandé d'émettre une directive-cadre sur les SIG, mais la Commission a jugé que ce n'était pas utile, que cela n'apporterait pas de plus value et elle ne l'a pas fait. Ce n'est rien illégal, le traité lui permet de ne pas le faire.

Salle :- Quelle est la part de l'économie solidaire ? En 2009, a eu lieu à Luxembourg la rencontre internationale des réseaux d'économie sociale et solidaire, qui ont réussi à faire reconnaître les services d'économie solidaire qui travaillent auprès des collectivités territoriales. Où en sont ces services d'économie solidaire dans vos instances et quelles possibilités de progresser dans leur reconnaissance ?

**Raymond Hencks**

La question de l'économie solidaire est très importante et présente dans nos approches des SIG ; au CESE on a aussi un groupe de travail permanent qui s'en occupe. Le commissaire Barnier a été à Luxembourg et justement ce réseau l'a questionné et il a fait des promesses que dans l'Acte pour le marché unique on devrait faire quelque chose pour reconnaître cette économie solidaire, sa juste valeur et sa juste place. Mais si maintenant on regarde les 12 leviers, il y a rien. Mais on est décidés à s'engager dans des démarches en ce sens.

Salle : - En matière de dynamique du processus de libéralisation, il a été mentionné la nécessité de sécurité juridique pour les services publics et d'une approche globale de ces services, mais est-ce que par

cette approche on ne risque pas de l'enclencher aussi pour les services non-économiques, donc d'avoir des effets contraires à ceux qui sont désirés ?

### **Raymond Hencks**

Tout d'abord on doit faire une analyse, une évaluation, voir ce qui s'est passé, qu'est-ce que cela a apporté et puis prendre les décisions. Mais déjà on se heurte au fait que l'on n'a pas cette évaluation et personne ne veut la faire. Nous sommes sur cette position, nous demandons l'évaluation, et puis on va voir. Il y a pas mal de pays qui disent qu'on peut se débrouiller avec ce qu'on a maintenant et que si on touche cela devient plus pire que c'est maintenant le cas. Mais si on prend l'exemple de l'eau, qui n'est pas libéralisée, ils ont dit qu'il faut s'aligner les prix sur les coûts ; par exemple au Luxembourg, le mètre cube d'eau coûte maintenant six ou dix fois plus qu'auparavant, parce qu'il ne peut plus être subventionné par les communes. Mais je n'ai jamais compris pourquoi la Commission insiste dans ce sens, il me semble que c'est la première phase vers une libéralisation.

**Pierre Bauby** apporte quelques éléments au débat remarquant que dans l'histoire de ces 15 dernières années l'on voit de petites avancées progressives avec le traité d'Amsterdam, puis de la Charte de droits fondamentaux, puis le traité de Lisbonne ; cela a été à chaque fois de petites marches, mais avec quand même des garanties supplémentaires et non pas dans le sens de la dégradation ; le traité de Lisbonne et le Protocole insistent à plusieurs reprises sur le fait que ce sont les Etats qui ont la responsabilité essentielle et non pas l'Union. Ceci dit, il n'y a pas de garantie. Aujourd'hui, la mécanique de mise en concurrence gagne de plus en plus de terrain, sans qu'il y ait de texte (santé, éducation etc.), cela se fait dans la dynamique enclenchée. Par exemple, lors de la dernière réunion de l'Intergroupe « services publics » du Parlement européen, un chef d'unité de la DG concurrence était présent pour expliquer, justifier la nouvelle proposition de la Commission européenne sur les aides d'Etat à propos des SIEG ; il a donné un exemple extrêmement intéressant : auparavant, on subventionnait les postes pour la distribution des journaux ; plusieurs Etats ont remplacé ce type de subvention aux postes nationales par des subventions aux journaux qui s'en occupent eux-mêmes, directement ; cela coûte moins d'argent public, c'est plus efficace du point de vue de l'argent public. Or le résultat est que chaque journal a son propre réseau de porteurs de journaux : d'un point de vue économique global c'est un gaspillage gigantesque parce qu'on a multiplié les frais là où il y avait un monopole. Et d'un point de vue effet CO2 c'est encore plus grave. Donc les résultats économique et écologique – qui correspondent aux objectifs de l'Union – sont rigoureusement inverses de la petite économie faite. C'est l'évaluation qui va permettre de répartir des objectifs de l'UE et de remettre l'ouvrage sur le métier.

De la salle est également notée la nécessité de mener d'urgence le travail d'évaluation pour ne pas affecter encore d'autres générations, surtout avec cette explosion des coûts pour des services qui ne sont plus rendus.

Salle : - Les rapports de la DG Concurrence et les autres DG de la Commission, et la confusion de leurs priorités dans les dernières années, le rôle des SIG dans la politique de cohésion.

### **Raymond Hencks**

Dans nos rapports nous avons l'impression que c'est la DG concurrence qui a voix au chapitre et qui est supporté par le marché intérieur, même si l'on a pu espérer davantage de la part du commissaire au marché intérieur. En tout cas, c'est la DG Concurrence, parce que c'est toute la philosophie de la Commission, y compris de son président, qui se reflètent dans cette direction générale et je crois que toutes les autres directions doivent se plier à cette philosophie. A un certain moment on a cru que le nouveau Parlement européen allait insister pour que cela change, mais finalement on constate qu'on reste là où on était auparavant, il y a rien qui change.

\*\*\*

## **Dr. Angelika Poth-Mögele, Directrice des travaux politiques, CCRE (Conseil des Communes et Régions d'Europe)**

Le CCRE est une organisation rassemblant les autorités locales et régionales en Europe (52 associations nationales de villes et régions de 39 pays), qui dépasse l'Union européenne mais dont les limites sont pour l'instant les pays du Conseil de l'Europe.

En tant que directrice des travaux politiques j'ai une perspective et c'est un grand avantage qui nous permet de faire le lien entre les domaines politiques ; je m'occupe également de services et de marchés publics, un domaine que je suis depuis longtemps

J'aimerais maintenant prendre une autre perspective de la politique de cohésion, un point de vue aussi politique, parce que ce que l'on critique souvent au niveau européen est que toutes les discussions se passent en général avec la Commission à un niveau ou dans un contexte assez technique, mais beaucoup de vos questions sont des questions politiques auxquelles on ne peut pas répondre par un autre règlement, une autre décision ; ce sont vraiment des questions politiques. La raison pour laquelle nous sommes actuellement dans la situation où nous nous trouvons et qu'on ressent depuis le traité de Lisbonne est que les gouvernements des Etats membres ont regagné pas mal de pouvoirs. On constate que la Commission ne joue plus le rôle qu'elle jouait avant. L'Union actuelle comporte 27 Etats membres, elle est très différente ; on n'a plus un Jacques Delors, c'est tout autre chose ; on sent vraiment que la Commission n'a plus le même pouvoir. La composition de la Commission reflète aussi les pouvoirs nouveaux dans les Etats membres et il faut aussi être conscient du fait que la majorité des gouvernements sont des conservateurs et cela se reflète dans la politique y compris européenne ; les gouvernements actuels ne sont pas tellement en faveur de tout ce qui est service public, c'est évident.

D'un autre côté, que je trouve extrêmement intéressant, c'est ce qu'il se passe dans nos pays ; ainsi, en Allemagne, dans le Land de Bade-Wurtemberg, l'un des plus grands Länder et avec une très importante économie, depuis les dernières élections on a une grande influence des Verts ; c'est pour la première fois depuis 58 ans que le Land n'est pas gouverné par les conservateurs, mais par les verts et les sociaux-démocrates. Tout cela aura des répercussions sur le reste du pays et d'autres élections qui auront encore lieu cette année. C'est aussi la question de la politique de l'énergie ; avec la catastrophe de Fukushima et plus particulièrement la position traditionnelle des allemands, la population s'engage beaucoup plus dans l'investissement en énergies renouvelables et soutient tout ce changement politique pour investir dans une gestion et une fourniture d'énergie décentralisées, privée et publique. Ce que nous voyons depuis quelque temps en Allemagne c'est vraiment la mobilisation des populations, pas uniquement les jeunes mais aussi les seniors. Si les gouvernements ne changent pas, ce sont peut-être les peuples qui se mobilisent et qui expriment leurs opinions aux élections et cela est un point fort de la démocratie.

Pour revenir sur les SIG, le CCRE se préoccupe particulièrement de ce sujet et je crois que le traité de Lisbonne est à notre avantage, parce que pour la première fois les autorités locales et régionales ont été reconnues comme éléments qui composent la spécificité ou la structure des pays membres ; de ce point de vue, nous considérons qu'il faut respecter dans les politiques la gestion et l'autogestion des territoires. Cela dépend bien sûr des différents pays, de leur culture, de leurs traditions. Mais, pour la première fois, le traité de Lisbonne reconnaît le niveau territorial. Et cela va aussi avec les protocoles sur la subsidiarité et la proportionnalité, une vraie amélioration par rapport aux traités d'avant, avec une clarté pour faire une analyse d'impact, surtout au niveau local, territorial, de toute nouvelle législation européenne que la Commission va proposer, avec aussi l'impact financier et administratif. Là encore, c'est sous-estimé et pas suffisamment analysé quant à ce que cela signifie dans la pratique.

En 2009, le CCRE a adopté une [Charte européenne sur les services locaux et régionaux d'intérêt général](#). A l'époque, on était d'accord qu'il fallait un document dans lequel on exprime d'une façon compréhensible quelle sont les conditions que nous pensions pouvoir être acceptées au niveau européen pour assurer la fourniture des SIG dans le contexte du marché intérieur. Bien que le document date de 2009 il y a toujours des éléments qui en sont valables et cela se relie à ce que Raymond Hencks a déjà expliqué : pour nous le point de départ c'est l'autogestion des autorités territoriales. Dans ce document on

dit qu'il faut toujours une distinction entre services économiques et non-économiques d'intérêt général parce qu'il y a quand même une différence selon que l'exercice de ce service est commercial ou pas. On pense aussi que certains services, comme par exemple les services sociaux, culturels ou environnementaux, doivent par nature être exclus de l'application des règles du marché intérieur sous certaines conditions. On s'exprime aussi sur la question des services intercommunaux et d'autres coopérations public-public. Dans le contexte des finances qui sont très limitées, de plus en plus les communes commencent à s'approprier des entités publiques. La question des finances est aussi celle de la compensation des OSP et la question de la qualité, de la modernisation.

En ce qui concerne la question de la cohésion, elle fait partie de nos activités actuelles et nous nous sommes exprimés avec une prise de position sur les points qui sont importants. La Stratégie 2020 est également au centre des débats et cette stratégie est placée comme objectif de toutes les politiques. Pour notre part, nous considérons que c'est une bonne stratégie, mais qu'elle ne remplace pas la politique de cohésion, qui a un autre but : c'est aussi la question de la solidarité, de la cohésion économique, sociale et territoriale ; or cela ne se remplace pas par une stratégie qui met comme priorité la croissance. Sur cet aspect on a été assez critiques en disant que la croissance ce n'est pas un but en soi. On a besoin d'un développement dans la qualité, et pour nous c'est la qualité de la vie de nos citoyens. Et pour nous le principe devrait être le développement local. Et cela fait référence aussi à la question concernant les différentes directions générales de la Commission européenne. Il y a des références à l'agenda territorial, mais ce ne sont pas les mêmes choses et les mêmes personnes qui s'en occupent et nous on critique souvent le fait qu'il n'y a pas une approche permettant aux gens de réfléchir ensemble sur les questions et sur les territoires. L'Agenda territorial a vraiment été un document assez riche, qui encourage tous les niveaux de l'Union européenne à prendre en considération les effets de la politique au niveau territorial. Et on devrait beaucoup plus se servir de ce document à tous les niveaux. Et heureusement, qu'une fois adopté [l'Agenda territorial](#) pourra être utilisé dans les discussions et débats.

En ce qui concerne le marché unique, l'Acte pour le marché unique comportait une consultation et nous avons eu une discussion assez intéressante avec Mario Monti sur la question de savoir si le marché unique est une fin en soi ou si c'est un instrument ; je trouve étonnant que Mario Monti l'ait repris dans son rapport en disant que c'est un instrument. Je trouve cela très important aussi dans la discussion sur la politique de cohésion. Il faut définir les objectifs du marché unique et le document pour la consultation qui contient douze propositions est très technique et manque l'objectif : à quoi cela sert-il ? Quel est l'objectif final de cette idée, en le liant au rapport sur la citoyenneté ? Est-ce que c'est comme cela que les citoyens vivent le marché commun ? Cela nécessite une discussion politique et non une consultation au niveau technique.

Et il faut aussi parler de la cohérence avec les autres politiques, parce que pour des raisons environnementales ou globales on peut considérer que le marché unique a des effets négatifs. On prend dans notre position l'exemple des déchets : dans la réglementation des déchets il y a un principe de proximité qui nous semble justifié du point de vue environnemental. Mais dans le contexte du marché intérieur les déchets peuvent être aussi un bien pour le commerce marchand ; si alors en tant qu'autorité locale je préfère appliquer le principe de proximité, je peux être en difficulté, en conflit avec les marchés publics ; ce n'est pas clair, cela complique la situation pour les autorités territoriales. Nous pensons que cela devrait être à la discrétion des autorités publiques démocratiques de prendre la décision, si possible avec la consultation de leurs concitoyens.

J'ajouterai un dernier point : nous considérons que les services publics dans le contexte de la cohésion ont vraiment un rôle important ; on constate dans un pays comme la France qui a un territoire très grand que le fait de choisir de rester dans une région dépend de l'existence des services publics à des prix abordables, etc. De notre côté, on se plaint de la concentration de la population dans les grandes villes ; il faut prendre des mesures pour permettre aux gens de vivre dans des territoires.

\*\*\*



Les débats avec la salle ont questionné :

Salle : - La domination de la logique, de la doctrine économique dans le domaine des services publics et la nécessité de rééquilibrer cette dissymétrie pour prendre en compte les besoins de citoyens européens et servir la cohésion, qui ne se mesurent pas seulement en termes économiques ; le rapport qualité-utilité.

### **Angelika Poth-Mögele**

Cette question me permet de revenir sur un sujet, celui de la réflexion menée sur d'autres critères et indicateurs de mesure de la cohésion. Le travail est en cours et on a des difficultés notamment en ce qui concerne les indicateurs de bien-être et l'approche intégrée. De plus, les discussions ne sont pas connectées et il ne faut pas sous-estimer les diversités européennes. Je constate d'ailleurs de plus en plus qu'on ne peut pas tout harmoniser et que l'on ne devrait peut-être pas, ou que l'on ne peut pas. On devrait peut-être accepter qu'il y ait des systèmes différents selon les cultures, les traditions. Parmi les pays que je connais le mieux, je ne vois pas comment on peut harmoniser la France, l'Allemagne et la Grande-Bretagne, qui suivent à un certain moment les mêmes politiques économiques, mais qui ont trop de différences de cultures et de traditions ; et cela ne va pas changer.

Je suis d'accord aussi qu'il y ait beaucoup d'échanges enrichissants ; d'ailleurs la dernière semaine j'ai participé à un groupe de développement urbain où j'ai eu l'occasion de voir beaucoup de richesse s'exprimer au niveau local.

### **Pierre Bauby**

C'est là, je crois, l'enjeu du principe de subsidiarité, pour conjuguer unité et diversité : unité dans certains domaines qui sont clés pour l'avenir de l'Europe et diversité ; il ne faut pas les opposer. L'Europe ne sera jamais identique du Nord au Sud, de l'Ouest à l'Est ; il faut prendre en compte les histoires sur des décennies et des siècles. Il faut donc conjuguer unité et diversité, économique et non-économique. La question est d'autant plus cruciale que dans toute l'histoire depuis le traité de Rome on a pris l'économique comme vecteur d'intégration. Or les pères fondateurs ne considéraient pas l'économique comme finalité, mais comme un moyen pour faire cette intégration. Comme le disait Jean Monnet : « si je savais, j'aurais commencé par la culture et non par l'économie ». Il ne faut pas en rester à l'économique, mais on voit bien qu'il y a un déséquilibre, d'une part dans les textes, dans les traités, entre économique et non-économique, et entre les forces des différents acteurs. Les acteurs économiques par exemple ont de tous autres moyens que la société civile, même que dans un organe comme le CESE, même s'ils occupent un tiers des places.

Salle : - Passer de la logique de subvention à la logique d'appel aux ingénieries financières de la rentabilité dans la mise en œuvre de la politique de cohésion avec toute la complexité, technicité et technocratie afférents et la logique économique qui va prendre le pas ; depuis 20 ans on n'a fait qu'accroître la difficulté technique et administrative et dans la logique actuelle de rentabilité on doit refuser des projets parce qu'ils ne seront pas rentables en dix ou quinze ans, ce qui suscite des véritables interrogations ; par exemple, la France n'a pas pu mettre en place le programme Jessica à cause des traitements très lourds, sur très longue durée et donc aucun opérateur qui cherche la rentabilité ne va se mettre sur ce genre de créneau, parce que ce n'est pas rentable ; on doit donc chercher des projets qui dans la période de programmation seront rentables ; d'autres questions peuvent concerner d'autres secteurs, comme le domaine des transports publics.

Salle : - l'accélération forte de la logique économique après l'Acte unique au niveau communautaire et la nécessité de revalorisation des critères non-marchands ; dans ce contexte, le rôle des coopérations renforcées ; la mise en œuvre des investissements à plus long terme.

### **Angelika Poth-Mögele**

Je ne partage pas le scepticisme. Au moins la discussion qu'on a actuellement au niveau européen avec la Commission et les membres du Parlement me donne plutôt l'espoir qu'ils vont vers une simplification même si ce sera difficile.

De nos discussions avec la Commission il ressort qu'ils sont bien conscients des problèmes administratifs et d'ingénierie financière et qu'ils essayent de trouver une solution pour tous les fonds, pour simplifier les mécanismes y compris en ce qui concerne la possibilité des financements forfaitaires, mais aussi pour inciter les opérateurs à prendre des risques.

### **Raymond Hencks**

Ce qui dérange le plus dans cette question de la primauté économique, je trouve que c'est cette politique injuste d'écrémage du marché, d'exportation des bénéfices là où il y a le moins d'impôts et de paiement des déficits par le contribuable. Mais il y a quand même une solution : dans le cadre du service universel, l'Union européenne prévoit la possibilité de créer des fonds de compensation, prévus pour que les opérateurs qui sont sur un marché donné où il y a des défaillances du marché et où il y a quelqu'un qui doit supporter seul des coûts, doivent verser dans un fonds dédié au service universel.

Salle : - Le service universel et son caractère restrictif, des initiatives pour un élargissement très fort du service universel en ce qui concerne les deux secteurs (postes, électricité) et pour élargir le service universel à l'ensemble des secteurs qui sont concernés par la libéralisation.

### **Raymond Hencks**

On a fait un avis d'initiative dans le cadre du CESE dans lequel on a demandé d'élargir cette notion de service universel. Là où il existe, il faut faire l'analyse des besoins fondamentaux auquel le marché ne répond pas correctement ou entièrement, et où il y a des besoins fondamentaux qui doivent être satisfaits parce qu'il n'existe pas ou ils ne sont suffisamment pas fournis. Il faudrait alors définir un service universel. Donc on l'a fait et le commissaire Barnier, dans le cadre de son Acte pour le marché unique a annoncé qu'on va effectivement élargir la gamme au delà des trois secteurs. Pour moment, il entend introduire un service universel bancaire, pour que chacun ait droit à un compte bancaire et la possibilité d'avoir des crédits. Mais dans notre avis, nous avons d'autres domaines où l'on croit qu'on doit avoir un service universel.

\*\*\*

**Pierre Bauby** soulève la question des caractéristiques allemandes du principe de subsidiarité, un principe qui ne fait pas partie des traditions françaises mais qui fait partie du background de la construction européenne. On voit bien que subsidiarité et cohésion, quelque part, ce n'est pas la même démarche. Et donc d'abord, l'Allemagne, comment a-t-elle fait naître ce principe, quel contenu elle lui donne et comment elle conjugue cohésion et subsidiarité.

### **Angelika Poth-Mögele**

Le principe de subsidiarité vient de la théologie catholique (Saint-Augustin) et donc ce n'est pas nécessairement un principe allemand. On y fait référence peut-être souvent, mais j'avoue que moi je suis née en Bavière et l'un des fondateurs de l'administration publique en Bavière disait qu'elle est très centralisée. Je ne sais même pas si on peut dire que le principe de subsidiarité est un facteur ou un élément important pour notre système qui est fédéralisé ; les Länder ont quand même une grande autonomie et contrairement à l'Autriche, l'Etat est formé des 16 Länder qui existaient avant l'Etat fédéral, alors qu'en Autriche le développement a été inverse. Le fédéralisme est un phénomène très important, avec ses avantages et désavantages ; il y a des domaines de la politique qui sont en grande partie de la compétence unique des Länder avec toutes ses conséquences : différentes formations, des moyens différents, etc. Donc des avantages et désavantages difficiles à juger parce que tout cela fait partie de notre tradition et de notre culture. Il y a aussi une grande différence entre le nord et le sud, les cultures pas mal influencées par les religions (catholicisme et protestantisme), ; en ce qui concerne la politique de cohésion, un élément est fourni dans la Constitution – l'objectif est d'achever un équilibre des conditions de vie ; les Länder les plus prospères transfèrent des moyens aux régions moins bien développées. Pendant une certaine période par exemple, c'était la Bavière qui a profité des transferts ; la situation a changé et maintenant ce sont les Länder du sud qui transfèrent des moyens surtout vers les Länder de l'Est ; depuis quelque temps il y a des élus qui mettent en question ce système et qui sont prêts à déposer

une plainte auprès de la Cour constitutionnelle pour poser la question de savoir si ce système est toujours valable et justifié.

Salle : - Relation entre subsidiarité et cohésion territoriale et le principe de la gouvernance à plusieurs niveaux, sa déclinaison régionale et territoriale, en particulier pour la période 2014-2020 et, dans le contexte du bilan de la stratégie de Lisbonne, la nécessité d'une déclinaison territoriale et régionale en amont de la politique de cohésion (exemple du contexte français).

### **Angelika Poth-Mögele**

Nous travaillons maintenant pour réussir à convaincre la Commission européenne de la nécessité d'impliquer le niveau territorial au moment de la conception des programmes, mais les Etats membres, les gouvernements nationaux, ne sont pas du même avis. Nous demandons à la Commission d'introduire dans la régulation une sorte d'obligation et ils sont très réticents. Je ne sais pas si la CE est prête à le faire, mais la question reste de savoir si l'administration centrale est prête ou pas. Des informations que nous recevons de nos pays membres nous indiquent qu'il y a des pays où il y a très peu de concertation avec les niveaux territoriaux.

Salle : - Il faut tenir compte également du problème de délai et de complexité dans des pays comme la France : entre le délai où l'on adopte toute une série de nouvelles réglementations communautaires et le moment où l'on exige d'avoir de nous, finalisé toutes les étapes (cadre national, programmes régionaux) ; entre les concertations et le lobby de tous les territoires et le moment où on doit présenter le choix des priorités.

Salle : - Le rôle effectif des SIG dans la politique européenne de cohésion pour la réduction des disparités entre les régions européennes – quelles démarches du CESE ?

### **Raymond Hencks**

Le CESE n'a pas encore traité en tant que tel ce sujet dans toute sa généralité, mais on le discute par secteurs. S'il y a un secteur comme par exemple les télécommunications électroniques, il y a le problème de la fracture numérique géographique et dans ce cadre-là on traite ce problème. Il y a surtout les problèmes d'infrastructures, les problèmes de financement ; cela coûte beaucoup pour financer ces infrastructures et sur le long terme, s'il n'y a pas de retour économique avant 30 ans ou 50 ans, on n'investit plus. La politique européenne sépare les infrastructures des services et l'on constate que tous les opérateurs qui entrent sur le marché souhaitent s'accaparer, faire du service et souvent, par exemple dans les télécommunications, laissent à l'opérateur historique le soin de faire les réseaux. Dans chaque pays il y a une autorité de régulation qui dicte les prix que les opérateurs de réseaux peuvent demander à ceux qui font des services sur le réseau et les marges financières sont très petites parce qu'il y a le lobby de tous les opérateurs qui sont dans les services et qui ne veulent effectivement ne pas trop payer ; alors le régulateur demande à l'opérateur qui a investi les comptes de ses investissements et lui accorde sur cette base une marge pour les autres opérateurs du réseau qui se désintéressent de cette affaire (exemple luxembourgeois). Le CESE intervient dans ses avis, notamment sectoriels, et il l'a fait notamment en ce qui concerne le service universel. Mais on est aussi en situation de retard technologique et la Commission européenne ne veut pas imposer aux Etats membres des obligations afférentes (par exemple la fourniture de la large bande à chaque citoyen), parce que les opérateurs ne souhaitent pas s'engager que dans les grandes villes.

Salle : - Dans le cadre des services universels, est-ce qu'il y a une différenciation entre les anciens pays membres et les nouveaux pays membres, la notion de service universel est connotée historiquement, vous voyez des approches différenciés ?

### **Raymond Hencks**

On ne voit pas le problème sous cet aspect. Des problèmes existent dans les services publics de réseaux où il y a des projets financés par la Commission européenne (transports par exemple) ; là on voit que les pays de l'Est ont beaucoup de problèmes de gouvernance pour gérer tous ces fonds mis à leur

disposition ; ils n'arrivent pas à utiliser tous ces fonds pour développer leurs services publics dans le temps qui leur est imparti.

### **Angelika Poth-Mögele**

Le concept de service universel n'est pas connu dans tous les pays et surtout pas dans les nouveaux pays membres de l'UE ; pour moi cela fait aussi partie de la diversité des cultures et des histoires des pays membres et on sait que la situation est différente dans les pays membres et surtout avec la capacité économique des autorités territoriales ; je ne vois pas dans notre association un grand enthousiasme pour ce concept, c'est plutôt un exercice intellectuel et on n'est pas très en faveur, mais on le prend en considération comme une option pour assurer un certain niveau de service dans tous les pays membres.

### **Raymond Hencks**

Je suis tout à fait étonné parce que c'est une obligation communautaire de fournir un service universel et les pays de l'est n'ont aucune dérogation pour fournir ce service

### **Angelika Poth-Mögele**

C'est une position de nos associations parce que les services qui sont libéralisés et qui font l'objet d'un service universel sont plutôt des services nationaux.

### **Pierre Bauby**

Le service universel pourrait être, en définissant au cas par cas, l'un des moyens de développer la cohésion, parce qu'en fait c'est le problème de ce qu'on garantit à chaque habitant de l'Europe, là où il se situe et donc cela pourrait être un moyen d'avoir un socle de cohésion.

### **Angelika Poth-Mögele**

Cela fait partie d'une approche réglementaire, qui est plutôt une approche française, pas nécessairement acceptable par tout le monde.

\*\*\*

**Pierre Bauby** met fin aux travaux en remerciant les intervenants et participants aux travaux de l'atelier.