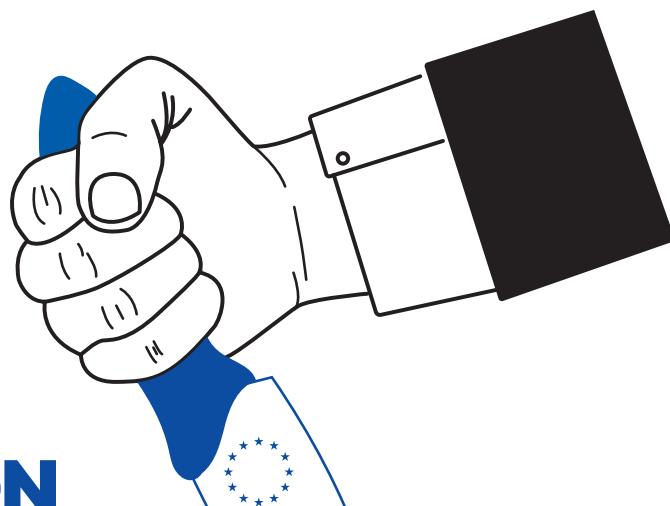




Gauche Unitaire Européenne/Gauche Verte Nordique
European United Left/Nordic Green Left
Groupe Parlementaire · Parliamentary Group
PARLEMENT EUROPÉEN · EUROPEAN PARLIAMENT
www.guengl.eu



AUDIT EUROPÉEN :

COMMENT
LES DIRECTIVES
DE LIBÉRALISATION

ASSASSINENT NOS SERVICES PUBLICS



MARIE-PIERRE VIEU

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

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



PIERRE BAUBY

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

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



MARIE-CHRISTINE VERGIAT

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

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

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

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

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

DES HISTOIRES EUROPÉENNES BIEN DIFFÉRENTES

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

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

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

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

L'UNION NE FAIT PAS LA FORCE

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

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

POURQUOI UNE TELLE ÉTUDE ?

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

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

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

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

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

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

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

LA FAUTE DES GOUVERNEMENTS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2 DE NOUVELLES LOGIQUES DE MARCHÉS

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

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

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

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

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

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

352 000 MÈNAGES ONT ÊTÈ COUPÉS
DU RÉSEAU ÉLECTRIQUE

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

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

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

ALORS QU'IL EXISTAIT ENCORE
**29 000 BUREAUX
DE POSTE EN 1983**
SUR LE TERRITOIRE DE L'ANCIENNE
RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE ALLEMANDE,
**IL N'EN EXISTE AUJOURD'HUI
PLUS QUE 13 000.**

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

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

LES PISTES POUR LES SERVICES PUBLICS DES ANNÉES 2020-2030

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

Plusieurs objectifs sont avancés, dont :

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

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

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

CONCLUSION

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

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

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