

La construction originale d'un intérêt général européen

Pierre Bauby (*)

Avant-propos

Avant de commencer par rappeler brièvement ce pourquoi on est appelé à parler de « bien commun » ou d'« intérêt général » de tout groupe humain, je voudrais préciser que dans cette contribution, je suis amené à procéder à deux identifications : entre « bien commun » et « intérêt général »; entre « Europe » et « Union européenne ».

Tout groupe social (du microsociale au planétaire et pas seulement au niveau de la « société » ou de l'État) a un intérêt collectif de groupe, un « bien commun », dont le fondement est d'éviter le combat permanent de chacun contre chacun et contre tous, potentiellement destructeur de la collectivité et donc de chacun de ceux qui la composent ; la volonté de vivre ensemble implique la pacification.

Par delà l'opposition de l'individu et du groupe, l'intérêt de chaque individu ne repose pas seulement sur l'exacerbation de cet intérêt individuel, mais aussi sur la pacification du groupe ; en même temps, celle-ci suppose la reconnaissance à la fois de l'individu comme sujet, de la légitimité de ses intérêts particuliers, de l'égalité de ses droits et devoirs. Une réelle pacification implique, dans tous les domaines, l'existence de formes d'expression et de modes de régulation de la conflictualité présente dans tout groupe comme dans chaque individu ; la violence n'est le plus souvent que le mode antagoniste d'expression de différences, voire de contradictions, qui se sont accumulées faute de pouvoir s'exprimer.

À chaque niveau, il y a à la fois coexistence et lutte entre la diversité des intérêts particuliers (de chaque individu, de tout groupe ou collectif) et entre ceux-ci et un intérêt collectif ou général propre à la collectivité d'appartenance ou de référence, en même temps qu'il y a controverse et lutte quant au contenu de l'intérêt commun ou général. Les rapports qui s'établissent entre l'intérêt général et les intérêts particuliers ne relèvent ni de la thèse selon laquelle le premier est la somme des seconds, ni de la conception qui en fait une donnée transcendante, s'imposant de manière descendante et/ou autoritaire, mais d'une unité contradictoire entre eux ¹.

L'homme est à la fois, de manière indissociable, un individu et un être social. Tout groupe est unité contradictoire entre conflits et intégration sociale, ce qui suppose l'existence de processus et d'institutions de régulation, reconnus comme légitimes, opérant à la fois par adhésion, persuasion, mais aussi par contrainte.

L'action publique s'est construite dans le but d'assurer l'équilibre et la cohésion économique, sociale et culturelle de la société, ce que le marché seul ne permettait pas. Historiquement, la construction de l'État-nation a signifié le dépassement des loyalismes particuliers et une certaine garantie de l'intérêt général, en tant qu'accès de tous aux droits fondamentaux et à certains services assurés par l'État.

La légitimité de l'intervention de toute instance publique repose sur l'essence de sa fonction dans la société, comme garant de l'intérêt commun ou général, du bien-être et de la paix civile de la collectivité humaine ainsi constituée. L'essence de la fonction de l'instance publique est d'être le garant de l'intérêt commun ou général de la collectivité humaine ainsi constituée.

L'État – mais cela peut être étendu aux autres niveaux – est en effet la seule instance de la société à pouvoir élaborer, décider et mettre en oeuvre une stratégie globale de pacification, d'organisation, de cohésion, de contrôle et de développement de la société ².

Construire cet intérêt collectif de groupe (du microsociale au planétaire et pas seulement au niveau de l'État) implique de prendre en compte la diversité des intérêts et aspirations qui s'expriment, d'en organiser de manière interactive la confrontation, la concertation et la synthèse, d'en dégager des orientations, des politiques, des mesures acceptées, ou du moins acceptables, par la majorité de la population.

Ces références étant posées, j'en viens à aborder le processus inédit et jusqu'ici unique d'intégration régionale qui depuis un demi-siècle travaille les sociétés européennes et qui repose sur la construction progressive d'un bien commun, d'un intérêt général.

Pour la première fois à l'échelle de l'histoire connue de l'Humanité, cette intégration ne s'est pas menée par la force des armes.

(*) Docteur en science politique, Directeur de l'Observatoire Electricité et sociétés d'EDF, Président de la Commission « Services d'intérêt général » du CEEP, membre du bureau du Forum de Delphes, auteur en particulier de *Reconstruire l'action publique*, Syros, 1998 ; *Le service public*, Flammarion, 1997 ; *L'État-stratège*, Editions ouvrières, 1991 [pierre.bauby@noos.fr].

¹ J'utilise fréquemment le concept d'« unité contradictoire », en tant qu'opposition et unité de contraires, en lieu et place du terme de contradiction. La dialectique a trop souvent pris, en particulier du fait de la non assimilation d'une vulgate d'ailleurs faussement marxiste, un tour mécaniste, consistant en particulier à sous-estimer l'unité des contraires dans la contradiction, ce qui lui a fait perdre l'essentiel de sa pertinence. En fait, dans toute contradiction les deux aspects d'une part sont mutuellement liés, s'imprègnent réciproquement, s'interpénètrent et dépendent l'un de l'autre, chacun étant la condition d'existence de l'autre, et d'autre part s'opposent l'un à l'autre et se convertissent l'un dans l'autre. Une tendance génère toujours une contre-tendance.

² Cf. en particulier *L'État-stratège* et *Reconstruire l'action publique*.

Une triple unité contradictoire

Le processus d'intégration européenne apparaît avoir été structuré depuis un demi-siècle par une triple unité contradictoire. D'abord, celle qui joue un rôle moteur, entre d'un côté les États qui décident de s'unir pour mettre en œuvre un « intérêt commun » dépassant les capacités de chacun, ce qui les amène à déléguer une partie de leur souveraineté à des institutions supranationales ; de l'autre la prégnance pour chacun des États de la défense de ses intérêts nationaux spécifiques voire égoïstes.

À cette dynamique, il faut ajouter les tensions permanentes entre d'une part une tendance à l'alignement du nouvel ensemble sur les États-Unis, dans le contexte économique et géopolitique mondial, d'autre part des volontés de construction plus autonome de l'Europe. De manière plus générale, l'Europe apparaît travaillée par l'unité contradictoire entre le fait qu'elle est un relais de la mondialisation, mais qu'elle en est aussi un acteur qui peut influencer sur son contenu.

La résultante de ces tensions se retrouve dans l'alternative qui reste aujourd'hui essentielle : soit l'Europe se limitera à être un grand marché fondé sur l'économie, soit elle sera une construction à la fois économique, sociale, culturelle et donc politique.

Ces tensions permanentes expliquent que le processus d'intégration européenne n'a en rien été linéaire, mais qu'il s'est traduit par une succession d'avancées, de reculs, de crises, de relances. L'originalité de ce processus tient au fait que l'on n'en connaît ni l'issue, ni la durée. Les tensions continuent aujourd'hui à agir en profondeur : le devenir de l'intégration européenne n'est en rien écrit d'avance, mais ouvert à ce qu'en feront tous les acteurs.

L'Europe de la paix, de l'économie, du libéralisme, du droit

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la question s'est rapidement posée de savoir quelles initiatives prendre pour essayer d'empêcher le retour des conflits séculaires, en particulier entre la France et l'Allemagne, et toute forme de résurgence du fascisme et du nazisme. La première expression du « bien commun » pour les six États fondateurs est le maintien de la paix, ainsi que la défense de valeurs démocratiques. L'idée d'intégration européenne, présente dès le XVIIe siècle, devient motrice. Mais comment rompre avec des logiques séculaires ?

La première piste a consisté à mettre en commun les industries de guerre (c'est-à-dire à l'époque le charbon et l'acier), ce qui a débouché sur la création dès 1951 de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA).

Parallèlement, a été forgé, dans le contexte de la guerre froide, le projet d'une armée européenne avec la Communauté européenne de défense (CED) mais cela impliquait l'existence d'une communauté politique et la mise en place d'un système fédéral. Les conditions étaient loin d'en être réunies et en 1954 les députés français refusaient la ratification du projet.

Les gouvernements ont alors décidé de reprendre et d'étendre la voie initiée par la CECA, en développant une unification économique progressive, alternative au protectionnisme des années 1930, analysé comme facteur de rivalité et de guerre.

Prenant en compte l'internationalisation des échanges, l'intégration économique s'est traduite par la libéralisation de la circulation des marchandises (suppression par étapes des droits de douane) et la mise en œuvre de politiques communes (en particulier dans le domaine agricole). En 1957, étaient signés les traités de Rome instituant la Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom).

Dès lors, – et ceci jusqu'au traité de Maastricht de 1991 (cf. supra) –, la logique de construction européenne a été fondée de manière quasi exclusive sur l'économie, avec comme perspective un marché commun, puis unique reposant sur trois caractéristiques :

- un ensemble supranational, ce dont témoigne le fait qu'une part croissante des normes « nationales », découlant des domaines de compétence de la Communauté, sont élaborées au plan communautaire ;
- sa nature intimement juridique : l'Europe a été avant tout du droit, sous la forme du traité de Rome et de l'Acte unique (signé en 1986), de normes communautaires dérivées (directives, règlements) mises en œuvre par les institutions communautaires, et de la jurisprudence de la Cour de justice de Luxembourg (primauté du droit communautaire sur le droit interne, effet direct du droit communautaire) ;
- le libéralisme économique : la construction communautaire a pris pour piliers les principes de libre-échange, puis de libre circulation et de libre concurrence, faisant ainsi des règles du marché son régulateur principal.

De cette façon se construit un ensemble économique progressivement supranational. Mais, pour les « pères fondateurs », l'unification économique n'était qu'un moyen au service d'une ambition politique. Le Préambule du traité de Rome fixe en particulier comme objectifs d'« établir » les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens, assurer par une action commune le progrès économique et social de leurs pays en éliminant les barrières qui divisent l'Europe, l'amélioration constante des conditions de vie et d'emploi de leurs peuples, la réduction de l'écart entre les différentes régions et du retard des moins favorisées, les sauvegardes de la paix et de la liberté ». L'article 2 précise que « la Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun et par le rapprochement progressif des politiques économiques des États membres, de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie, et des relations plus étroites entre les États qu'elle réunit ». De

même, Jean Monnet précise le 30 novembre 1954 à Strasbourg que « les États-Unis d'Europe ne sont pas seulement le grand espoir mais aussi la nécessité urgente de notre époque, parce qu'ils commandent l'épanouissement de chacun de nos peuples et l'affermissement de la paix »³.

Ainsi, le traité de Rome traduit l'ambivalence de la construction du « bien commun », de l'intérêt général de la Communauté puis de l'Union européenne : d'un côté le libre-échange et la concurrence, le marché commun puis unique (qui pour les partisans d'une seule zone de libre-échange sont des objectifs essentiels), de l'autre des finalités à la fois économiques, sociales et finalement politiques.

À ce stade, l'unification européenne est venue progressivement éroder en profondeur la légitimité du politique et de l'État. L'impact de l'Europe ne s'est pas réduit à une perte quantitative de souveraineté de chaque État par voie de transfert de compétences, mais a comporté un processus d'érosion progressive du mode traditionnel de primat du politique sur l'économie. La loi, expression de la volonté générale, s'est vue progressivement subordonnée au droit communautaire ; l'État, qui bénéficiait historiquement d'une forte présomption de légitimité, est devenu suspect d'inefficacités, de bureaucratie, accusé d'entraver le dynamisme de l'économie. Le transfert de souveraineté a conduit à la fois à déplacer le lieu de production des normes vers Bruxelles et à transformer en questions juridiques des enjeux traditionnellement conçus en termes politiques.

L'Acte unique, signé en février 1986 et entré en vigueur le 1er juillet 1987, a couronné l'édifice économique avec l'objectif du « grand marché unique » pour le 1er janvier 1993. Il comporte deux réelles innovations : l'affirmation des « quatre grandes libertés » de circulation (des hommes, des biens, des services et des capitaux), et l'instauration pour tout ce qui relève du marché unique, mais pas pour les politiques communes, du vote à la majorité qualifiée, ce qui enlève le droit de veto dont disposait chaque État avec la règle de l'unanimité et induisait une démarche de type fédéral puisqu'un État peut se faire imposer ce qu'il ne veut pas. L'Acte unique accélère considérablement l'élaboration législative communautaire, puisqu'il implique, au titre de l'harmonisation du grand marché sur l'ensemble du territoire de la Communauté, l'adoption de centaines de directives et règlements.

Le devenir des services publics, révélateur

Le devenir des services publics est un révélateur de l'ambivalence du « bien commun » européen qui se construit. Jusqu'à l'Acte unique, un consensus existait sur le fait que les activités de service public étaient du ressort de chacun des États ; ils ne furent pas concernés par le processus d'intégration européenne et personne ne songeait encore à les « harmoniser ». À partir de 1986, l'objectif du marché unique a conduit les institutions européennes à mettre progressivement en cause les formes nationales d'organisation et de régulation des services publics. Ainsi s'est engagé un processus progressif de libéralisation, secteur par secteur, des services publics, fondé sur l'introduction de la concurrence, les logiques du marché et du libéralisme économique et la mise en cause des monopoles territoriaux (nationaux, régionaux ou locaux) antérieurs. De même, la construction européenne a privilégié la concurrence interne au détriment de coopérations et d'alliances entre acteurs et opérateurs des différents pays de l'Union, ce qui a affaibli l'Europe dans la compétition internationale et la mondialisation.

Le processus européen de libéralisation des services publics est entré en résonance avec d'autres facteurs essentiels :

1. des mutations technologiques importantes (télécommunications, électricité, etc.),
2. l'internationalisation des économies et des sociétés, qui a amené pour l'ensemble des acteurs économiques et financiers une prégnance de la recherche de la compétitivité et du moindre coût,
3. la diversification des besoins et de la demande : les « usagers » sont porteurs de nouvelles exigences de service, de qualité, de satisfaction de la diversité de leurs besoins et aspirations ; le principe d'égalité n'est pas synonyme d'uniformité, mais de réponse sur mesure à des besoins différenciés et se différenciant,
4. des dysfonctionnements des modes antérieurs d'organisation et de régulation : déséquilibre structurel d'informations et d'expertises entre opérateurs et régulateurs, centralisation, lourdeur et attitude dominatrice à l'égard de l'extérieur, et finalement appropriation sinon confiscation de la rente dans un face-à-face soit entre les dirigeants du monopole et de l'État pour les services d'intérêt général nationaux, soit aux mains des grands groupes de services pour les services locaux, avec des retombées pour le personnel et/ou les élus,
5. des stratégies d'acteurs de certains grands groupes industriels et financiers de services, au plan européen et mondial, visant à obtenir un repartage de la rente en leur faveur,
6. plus généralement, le développement de l'influence des thèses néo-libérales et des vertus de la concurrence, le changement des mentalités et des aspirations.

Pour autant, on s'est vite aperçu que dans les secteurs de réseaux d'infrastructures il ne pouvait pas y avoir une libéralisation totale, ne les faisant relever que du droit communautaire de la concurrence, mais que celui-ci devait être complété par des mesures permettant que s'exercent les missions d'intérêt général, qui relèvent du « triptyque de légitimité du service public » à chaque niveau (local, régional, national, européen) :

³ *Repères pour une méthode, propos sur l'Europe à faire*, Fayard, 1996.

- la garantie du droit individuel de chacun d'accéder à des biens ou services essentiels pour la satisfaction de ses besoins, la garantie d'exercice des droits fondamentaux de la personne, conditions du lien social (universalité, continuité),
- l'expression de l'intérêt général de la collectivité, pour assurer la cohésion sociale et territoriale (égalité d'accès, de fourniture, de service et de qualité, recherche du moindre coût, péréquation géographique des tarifs, adaptabilité),
- un moyen essentiel que se donne une autorité publique pour conduire des politiques publiques (développement durable, protection de l'environnement, politique énergétique, sécurité d'approvisionnement, recherche-développement, etc.), concourir au développement économique et social – emploi, participation au développement local, etc.

La logique de libéralisation est, en effet, porteuse de réels dangers. Dans les secteurs concernés il ne saurait y avoir qu'une concurrence oligopolistique entre quelques grands groupes, conduisant à de nouvelles concentrations et au repartage des rentes.

La libéralisation survalorise le court terme, pour lequel le marché donne de précieuses indications, au détriment du long terme, pour lequel le marché est myope, ce qui favorise les investissements les moins coûteux en capital au détriment d'une politique d'avenir et finalement de la recherche du moindre coût pour l'utilisateur. Elle privilégie les gros consommateurs sur les petits consommateurs. Elle met en cause l'égalité de traitement, les possibilités de péréquation des tarifs.

La libéralisation ne prend en compte ni l'aménagement du territoire, ni les conséquences sur l'environnement. Elle ne peut qu'avoir de lourdes conséquences pour les personnels, tant l'exigence de rentabilité à court terme est destructrice d'emplois.

Dans ces conditions, les règles européennes, résultantes de débats contradictoires, d'initiatives d'acteurs, de mouvement sociaux, consisteront à mettre en oeuvre une libéralisation maîtrisée, organisée, régulée. L'Union européenne a été amenée à compléter les projets sectoriels de libéralisation par la construction de nouveaux concepts et normes. On verra apparaître le concept de « service universel » dans les télécommunications et à la poste, celui de service public commencera à être défini dans l'énergie et les transports.

Le traité de Maastricht signé en 1991 et entré en vigueur le 1er novembre 1993 passe de la CEE à l'Union européenne. Il franchit une nouvelle étape dans l'unification et l'intégration économique avec l'union économique et monétaire, la monnaie unique, la banque centrale indépendante, etc., toujours sur la base, plusieurs fois répétée, du « respect du principe d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre ». Mais, en même temps, il pose des fondements d'une construction politique.

Le retour du politique ?

Le traité de Maastricht comporte des articles A et B qui stipulent que l'Union européenne « a pour mission d'organiser de façon cohérente et solidaire les relations entre les États membres et entre leurs peuples » et se donne pour objectifs de « promouvoir un progrès économique et social équilibré et durable, notamment par la création d'un espace sans frontières intérieures, par le renforcement de la cohésion économique et sociale ».

Il institue une « citoyenneté européenne », certes encore limitée à l'extension de la citoyenneté nationale et au droit de vote et d'être élu aux élections locales et européennes. Il pose les bases d'une Europe sociale, à l'époque sans la Grande-Bretagne : le Protocole sur la politique sociale, annexé au traité, fixe comme objectifs « la promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail, une protection sociale adéquate, le dialogue social, le développement des ressources humaines permettant un niveau d'emploi élevé et durable et la lutte contre les exclusions ». Il engage les fondements d'une construction diplomatique et de défense, avec le « deuxième pilier », politique étrangère et de sécurité commune. Un « troisième pilier » concerne la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures. Il fait référence au principe de « subsidiarité », qui veut que la Communauté n'intervienne que « si et dans la mesure où les objectifs qui lui sont assignés peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire qu'au niveau des États œuvrant isolément ».

Le traité de Maastricht jette les prémices de nouvelles politiques communautaires. Le Titre XI (article 129 A) « Protection des consommateurs » prévoit « des actions spécifiques [...] en vue de protéger la santé, la sécurité et les intérêts économiques des consommateurs et de leur assurer une information adéquate ». Le titre XII (articles 129 B, C et D) consacré aux « Réseaux transeuropéens » précise que « la Communauté contribue à l'établissement et au développement de réseaux transeuropéens dans les secteurs des infrastructures du transport, des télécommunications et de l'énergie. Dans le cadre d'un système de marchés ouverts et concurrentiels, l'action de la Communauté vise à favoriser l'interconnexion et l'interopérabilité des réseaux nationaux ainsi que l'accès à ces réseaux ». Le Titre XIII vise à assurer les « conditions nécessaires à la compétitivité de l'industrie ». Le Titre XIV « Cohésion économique et sociale » fixe comme objectif de « réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions ». Le Titre XVI étend les responsabilités de l'Union européenne en matière de protection de l'environnement.

Même si la plupart de ces dispositions sont restées souvent à l'état de potentialités, peu exploitées et aléatoires, souvent soumises, elles aussi, au primat des règles de concurrence, elles définissent un nouveau contenu au bien commun et à l'intérêt général européen. Alors que la construction européenne s'était menée jusque là selon la logique économique de la concurrence et du marché, on assiste à l'émergence possible de deux autres logiques, à la fois en

coexistence et en concurrence avec la première : celle de la coopération entre les acteurs des différents pays et celle de la solidarité.

Pour autant, les logiques antérieures de l'intégration européenne sont restées dominantes et ont débouché sur le développement d'un " euroscepticisme " des peuples, des contestations grandissantes, voir même des rejets, du fait d'une coupure croissante entre le processus d'intégration européenne, tel qu'il se menait, et les peuples.

En 1992, au lendemain de l'échec du premier référendum danois sur le traité de Maastricht et du succès ric-rac en France, les responsables européens semblaient avoir pris conscience des risques. Bien vite cependant, les vieilles habitudes avaient repris le dessus. Les mouvements sociaux de novembre-décembre 1995 en France, en Belgique, au Luxembourg, en Allemagne, en Espagne, etc. ont explicitement mis en cause la logique dominante de la construction européenne.

On a assisté alors au retour du discours officiel sur la nécessité de « rapprocher l'Europe des citoyens », en particulier à l'occasion de la préparation de la Conférence intergouvernementale chargée de réviser le traité. Cette Conférence, ouverte le 29 mars 1996 à Turin, est apparue comme l'occasion d'exprimer les attentes et aspirations de la société civile européenne. À cette occasion a été créé le Forum européen permanent de la société civile regroupant plus d'une centaine d'organisations européennes syndicales, de défense de l'environnement, de lutte contre l'exclusion, etc., et qui s'est mobilisé lors de chaque rencontre européenne.

Le traité d'Amsterdam de juin 1997 ne comporte pas d'innovations essentielles. S'il ne résout pas la question de la réforme des institutions européennes, il complète les dispositions nouvelles du traité de Maastricht. Dans le domaine des services publics, il comporte un nouvel article 16 : « Sans préjudice des articles 73, 86 et 88, 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 États membres, chacun dans les limites de 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'Acte final du Conseil européen d'Amsterdam ajoute que « les dispositions de l'article 16 relatives aux services publics sont mises en oeuvre dans le plein respect de la jurisprudence de la Cour de justice en ce qui concerne, entre autres, les principes d'égalité de traitement, ainsi que de qualité et de continuité de ces services ».

Ainsi apparaissent des éléments nouveaux dans la définition du bien commun, de l'intérêt général de l'Union. Pour la première fois apparaît l'objectif de « cohésion territoriale », c'est-à-dire la construction d'un véritable territoire pour l'Union. Pour la première fois aussi, le traité fait référence à des « valeurs communes », comme fondements du bien commun, de l'intérêt général. Quelles sont-elles ?

Maria de Lourdes Pintasilgo, préfaçant le rapport du « Comité des Sages » qu'elle a présidé pour la Commission européenne⁴, souligne ainsi que « l'État européen est un État social, et cela bien avant que les États ne s'intègrent dans l'Union. Ils ont tous apporté avec eux le sens de la responsabilité de collectivité face aux besoins des citoyens. Quoique, dans l'histoire de chaque pays, des cheminements spécifiques aient conduit à des formes différentes dans l'exercice de cette responsabilité, dans tous les États de l'Union, les droits sociaux sont, à des degrés différents sans doute, respectés, défendus et promus. D'où un espace commun qui a déjà une dimension sociale ». Et elle ajoute que dans la tradition européenne les droits sociaux et les droits civiques sont inséparables. Le rapport du Comité précise que « l'affirmation de l'égalité de chacun et de son droit égal à la participation politique constitue notre héritage et la base de notre conception de la citoyenneté ».

Pour ma part, il me semble y avoir dans le « modèle européen de société ou de civilisation », du fait de son histoire, de sa culture, des mouvements sociaux qui l'ont marqué, en particulier au cours des deux derniers siècles, etc. une série de relations spécifiques, d'unités contradictoires, qui sont autant de tensions, et qui ne se manifestent pas de la même façon ailleurs qu'en Europe : entre individu et collectif, droits et devoirs, libertés et contraintes, concurrence et solidarité, compétition et égalité, capital et travail, flexibilité et sécurité, travail et autres formes de la vie sociale, marché et intérêt général, public et privé, économie et social, ouverture et repli, participation et retrait, responsabilité et domination, autorité et démocratie, centralisation et décentralisation, concentration et déconcentration, progrès et réaction, changement et tradition, expansion et ancrage, nation et internationalisme, consommateur et citoyen, etc. Ces rapports ne sont évidemment pas stables dans le temps, mais évoluent en fonction des attentes, aspirations, besoins et rapports de forces.

Le Conseil européen tenu à Cologne les 3 et 4 juin 1999 a décidé « de réunir les droits fondamentaux en vigueur au niveau de l'Union dans une Charte de manière à leur donner une plus grande lisibilité ». Pour mener à bien l'élaboration de cette Charte des droits fondamentaux, les chefs d'État et de gouvernement ont accepté de déroger aux dispositions traditionnelles des négociations diplomatiques intergouvernementales pour en confier la mission à une « Convention » composée de représentants du Parlement européen, des parlements nationaux, des chefs d'État et de gouvernement, de la Commission, etc. et dont les débats sont publics, ouverts aux représentants de la « société civile ». C'est ainsi que la Convention a auditionné les animateurs des organisations et réseaux européens. Des mobilisations sont organisées à l'occasion du Conseil européen de Nice. C'est sans doute la première fois qu'un contrôle permanent s'exerce sur les représentants, signe que la construction européenne est de moins en moins extérieure à ceux pour laquelle elle est faite.

⁴ *Pour une Europe des droits civiques et sociaux*, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1996.

C'est ainsi qu'a été élaborée cette Charte qui a été proclamée lors du Conseil européen de Nice de décembre 2000. Elle définit explicitement et pour la première fois les références communes auxquels les citoyens et habitant pourront se référer. Certes, reste entière la question de la valeur juridique de cette Charte, puisqu'à ce stade elle n'a pas été intégrée dans le traité. Mais il est de plus en plus question de transformer les traités en une véritable Constitution européenne, dont la Charte des droits fondamentaux pourrait être le Préambule.

L'article 36 de la Charte souligne l'importance des services d'intérêt général pour la construction européenne et pour les citoyens et résidents au sein de l'Union, même s'il n'ouvre pas un droit aux services d'intérêt général et si l'Union ne garantit pas l'accès à ces services : « Accès aux services d'intérêt économique général. L'Union reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général tel qu'il est prévu par les législations nationales, conformément au traité instituant la Communauté européenne, afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union ».

On voit ainsi monter en puissance l'alternative fondamentale quant au devenir du processus d'intégration européenne et au « bien commun » qui le fonde : soit l'Europe se limitera à être une intégration économique, un grand marché organisé autour du respect des règles de la concurrence, faisant de celle-ci une fin et non un moyen ; soit elle représentera, comme le sont, à leur manière, compte tenu de leur histoire, chacune des sociétés européennes, un ensemble structuré à la fois économique, social, culturel et finalement politique, d'équilibre et de cohésion, de solidarité et de citoyenneté, c'est-à-dire un véritable projet européen de société, associant grand marché et cohésion économique, sociale et territoriale. Dans le processus de mondialisation, l'Union européenne peut être un acteur structurant, contribuant à son orientation et à sa régulation.

Institutions et gouvernance

L'Union européenne est caractérisée par un système institutionnel original qui la distingue des organisations internationales classiques. Les États consentent des délégations de souveraineté au profit d'organes, représentant à la fois les intérêts nationaux et l'intérêt communautaire, et liés entre eux par des rapports de complémentarité dont découle le processus décisionnel.

Les institutions communautaires sortent du cadre habituel de référence, distinguant pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Ce sont une série de réseaux d'influence (nationaux, politiques, administratifs, économiques), dont le seul langage commun est un système d'arbitrage d'ordre juridique.

Le Conseil décide effectivement des lois mais les applique également ; son pouvoir d'exécution est difficile à distinguer du pouvoir de production des normes juridiques : c'est à la fois un exécutif et un législatif.

La Commission est un quasi-exécutif, encadré par des compétences d'attribution et soumis à la surveillance du Conseil. Disposant du monopole de l'initiative législative, elle joue en pratique le rôle d'initiateur des normes juridiques préparant les « lois », et les proposant ; mais, en même temps, elle produit de fait l'essentiel de la législation dérivée. De plus, la Commission est aussi le gardien des traités, une sorte de procureur européen qui a des tâches quasi juridictionnelles : par exemple, en matière de concurrence ou de commerce extérieur, la procédure devant la Commission ressemble beaucoup à une quasi-procédure juridictionnelle avec une faculté d'appel à la Cour de justice à Luxembourg.

La troisième grande institution européenne, la Cour de justice, est un juge qui, non seulement, invente du droit, mais va extrêmement loin dans le contrôle d'opportunité des décisions politiques. C'est un pouvoir judiciaire de type constitutionnel qui a aussi un pouvoir quasi législatif. Elle apprécie la gestion politique, par exemple dans la définition des concepts de sûreté, de sécurité qui, seuls, justifient au regard du Traité des exceptions nationales aux principes de libre circulation.

Le Parlement européen est l'organe d'expression démocratique et de contrôle politique, qui participe également au processus législatif. Élu au suffrage universel depuis juin 1979, il exerce conjointement avec le Conseil une fonction législative : il participe à l'élaboration des directives et des règlements communautaires en se prononçant sur les propositions de la Commission européenne, que celle-ci est invitée à modifier pour tenir compte de la position du Parlement. L'Acte unique, le traité de Maastricht, puis celui d'Amsterdam sont venus progressivement renforcer les pouvoirs du Parlement, qui dispose dorénavant de la co-décision législative dans de très nombreux domaines : libre circulation des travailleurs, marché intérieur, éducation, recherche, environnement, réseaux transeuropéens, santé, culture, consommateurs. Le Parlement peut, en cas d'échec de la procédure de conciliation, rejeter la position commune arrêtée par le Conseil et mettre fin à une procédure législative. Il partage également avec le Conseil le pouvoir budgétaire : en adoptant le budget de la Communauté. Il a aussi la possibilité de le rejeter, ce qui s'est déjà produit à deux reprises. Dans ce cas, toute la procédure budgétaire est à recommencer. Enfin, le Parlement est l'organe de contrôle démocratique : il dispose du pouvoir de renverser la Commission en adoptant une motion de censure à la majorité des deux tiers, ce qu'il a fait à la fin de la Commission Santer.

Le Conseil et la Commission sont assistés par le Comité économique et social, qui vise une association active des milieux professionnels et syndicaux, ainsi que, depuis le traité de Maastricht, par le Comité des régions, dont les membres représentent les autorités locales et régionales des États. Ils doivent être obligatoirement consultés avant l'adoption d'un grand nombre de décisions et peuvent également rendre des avis de leur propre initiative.

Parmi les institutions européennes, il faut également ajouter la Cour de comptes européenne, ainsi que la Banque européenne d'investissement et la Banque centrale européenne.

Outre ces institutions qui tiennent leurs pouvoirs du traité, il faut mettre l'accent sur le développement de nouveaux dispositifs. On a déjà évoqué la Convention, qui a élaboré la Charte des droits fondamentaux et qui va préparer de mars 2002 à mars 2003 la réforme des traités – ou la future Constitution européenne – prévue pour 2004.

La Commission européenne a rendu public le 25 juillet 2001 le *Livre blanc sur la gouvernance européenne*. Ce document, soumis à discussion publique jusqu'en mars 2002, est destiné à être la contribution de la Commission à la réflexion sur le fonctionnement de l'Union et à l'amélioration de la cohérence des politiques communautaires. Il part du constat lucide d'un fossé croissant entre l'Union européenne et les peuples européens. Il est fondé sur trois axes : l'accroissement de la participation des acteurs, comme la société civile ou les Régions ; le recentrage des politiques et des institutions pour de meilleurs résultats au niveau communautaire ; et, au-delà, pour peser sur la gouvernance mondiale. « Cinq principes politiques – ouverture, participation, responsabilité, efficacité et cohérence – président aux propositions formulées ».

Si les objectifs apparaissent séduisants, le document se limite souvent à des généralités et donne l'impression de tourner en rond. Il comporte beaucoup de notions vagues ou ambiguës ; ainsi, des notions aussi importantes que l'évaluation ou la subsidiarité ne sont pas définies. Le texte reste très général et ses propositions ne sont pas à la hauteur des ambitions affichées.

Cette unité contradictoire s'est traduite par l'existence de ce qu'il est convenu d'appeler la « méthode communautaire », qui vise à associer une série d'unités contradictoires : entre diversité et unité, grands et petits pays, intérêt général au niveau de l'Union et intérêts particuliers des et au sein des États. « La Commission européenne est la seule à formuler des propositions législatives et de politiques. Son indépendance renforce sa capacité d'exécuter les politiques, d'être la gardienne du Traité et de représenter la Communauté dans les négociations internationales. Les actes législatifs et budgétaires sont adoptés par le Conseil de ministres (représentant les États membres) et le Parlement européen (représentant les citoyens). L'emploi du vote à la majorité qualifiée au Conseil est un élément essentiel pour assurer l'efficacité de cette méthode. L'exécution des politiques est confiée à la Commission et aux autorités nationales. La Cour de justice des Communautés européennes garantit le respect de l'état de droit ».

Là encore, aucune analyse ou réflexion critiques sur les difficultés, obstacles et facteurs de crise de cet « idéal type », en particulier de la présentation idyllique de son propre rôle.

Le Livre blanc tente une réflexion sur les principes et conditions d'une bonne gouvernance (« ouverture, participation, responsabilité, efficacité et cohérence »). Les intentions, comme les références à la démocratie et à l'État de droit, à la transparence et à la participation, sont fort louables, mais il manque une analyse critique des difficultés et obstacles qui empêchent ou freinent leur mise en œuvre.

Subsidiarité et proportionnalité

Au cœur de ces enjeux de gouvernance figure la mise en œuvre d'un principe consacré par l'intégration européenne : le principe de subsidiarité. Ce principe est souvent faussement présenté comme donnant dans chaque circonstance la priorité aux échelons locaux, à moins que ceux-ci ne délèguent leurs responsabilités aux échelons supérieurs nationaux ou communautaires. Certains prétendent ainsi que la définition et l'organisation des services publics dans l'Union européenne relèveraient pour l'essentiel des États ou des autorités infra-nationales. En fait, l'article 5 du traité précise : « La Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité. Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire. L'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité ».

Ainsi donc, c'est au cas par cas qu'il convient d'apprécier si tel objectif doit relever de tel échelon et ceci dans un souci d'efficacité.

Un bon exemple nous est fourni par l'actuelle proposition de la Commission de règlement sur les obligations de services publics (OSP) dans les transports terrestres urbains et interurbains, dont les principes risquent d'être généralisés à tous les autres secteurs d'activités.

Au-delà des aspects techniques propres au secteur des transports, quatre enjeux apparaissent clairement : 1/ En proposant le principe du contrat de service public obligatoire avec appel d'offres également obligatoire, la Commission contraint une collectivité à mettre en concurrence ses propres entreprises (ou régies directes), ce qui élimine à terme les entreprises communales. En effet, il sera impossible à une collectivité de recréer une régie compétente après avoir délégué le service à un gestionnaire extérieur. 2/ Cela pose la question des libertés de choix et d'administration des collectivités locales, directement mises en cause. 3/ Que signifie le principe de subsidiarité dans ces conditions, puisque les autorités responsables n'ont plus de réels choix sur des options majeures dans le domaine de leurs transports urbains et interurbains ? La diversité du territoire européen est telle qu'une forme unique d'organisation n'est ni souhaitable, ni envisageable. 4/ Souvent, les collectivités territoriales ont à faire à des entreprises – privées ou semi publiques – en situation oligopolistique, et surtout multiservices : grâce à leurs filiales, elles peuvent fournir aussi bien l'eau, l'assainissement, traiter les déchets, etc. Dans ce cas, la collectivité est très dépendante de ce groupe pour l'administration concrète de son territoire.

Une bonne application du principe de subsidiarité devrait consister à définir des objectifs évolutifs de développement et de qualité des services pour l'ensemble du territoire de l'Union et à laisser le choix aux collectivités territoriales de la forme de prestation des services et de leurs financements, car elles sont mieux à même que quiconque de tenir compte du contexte local. Les objectifs quantifiés de qualité, de développement et de progression doivent être appliqués aux entreprises communales, aux entreprises publiques ou mixtes, comme aux entreprises privées fournissant le service. Ils devraient s'accompagner d'évaluations comparatives régulières de leur efficacité avec la participation de tous les intéressés.

La régulation

En une dizaine d'années, le concept de « régulation » a enregistré en France un succès foudroyant en économie et en sciences sociales. Pourtant, il est pour l'essentiel étranger à notre histoire et à notre culture économique, administrative et politique. Il est employé dans de nombreux secteurs, avec des sens assez divers, et son usage est très rarement défini avec précision.

Pour ma part⁵, je définirai la « régulation » comme modes d'ajustements permanents d'une pluralité d'actions et de leurs effets, permettant d'assurer l'équilibre dynamique de systèmes instables. La régulation recouvre donc la « réglementation », c'est-à-dire l'établissement des lois et contrats, le « contrôle » de leur exécution, ainsi que les nécessaires adaptations. S'il y a « régulation », c'est parce que les règles ne peuvent tout prévoir, doivent être interprétées et sont remises en cause – en adaptation perpétuelle, en fonction des situations et des objectifs.

La régulation de tout groupe social correspond aux interactions entre les intérêts particuliers de chaque composante du groupe et l'intérêt commun ou général de celui-ci. Elle permet d'éviter que la coexistence d'intérêts et d'aspiration différents et contradictoires ne se traduise par le combat permanent de chacun contre chacun et contre tous. La régulation est pour partie interne au groupe considéré (« autorégulation »), voire à l'individu (par rapport à ses pulsions), mais concerne aussi les rapports et interactions du groupe avec ce qui l'entoure.

Toute régulation implique une série d'arbitrages entre des intérêts différents – compte tenu à la fois de la diversité des acteurs, des échelles temporelles prises en compte (intérêts des générations futures), des spécificités territoriales, de l'internalisation de telle ou telle externalité, etc. Ces arbitrages mettent en jeu des intérêts et forces qui non seulement ne sont pas identiques, mais le plus souvent s'opposent. Pour qu'il y ait arbitrage efficace et accepté, il faut préalablement que toutes les propositions et issues puissent s'exprimer à égalité. Cette expression permet non d'éviter l'existence d'effets pervers, inhérents à toute action sociétale, mais d'en limiter l'ampleur et d'en corriger rapidement les défauts.

La régulation implique l'expression de tous les acteurs concernés, la transparence, la délibération collective, la confrontation de la pluralité des approches et donc la démocratie. Elle suppose de pouvoir s'appuyer sur une évaluation multicritères et la pluralité d'expertises. En matière de régulation de la société, il y a toujours supériorité du collectif sur l'individuel. Toute entrave à l'expression d'une composante du corps social est une mutilation pour l'ensemble de celui-ci. La reconnaissance de l'existence d'oppositions d'intérêts, de contradictions dans tout groupe humain est la condition même de son existence comme groupe et de la définition de son intérêt commun ou général. L'existence de contre-pouvoirs n'est donc pas, comme c'est le cas dans la culture politique française dominante, une entrave à l'exercice du pouvoir de toute institution, mais au contraire une condition essentielle de son efficacité. Fondamentalement, la légitimité de tout pouvoir repose sur l'existence de contre-pouvoirs.

En fait, on a beaucoup trop souvent tendance à assimiler dans le langage commun la « régulation des services publics » à la mise en place d'un « régulateur » et à le définir comme « indépendant » (de l'État supposé être intrinsèquement pervers ou du moins inefficace).

Du fait des missions de service public, la régulation publique des services publics ne se réduit pas à la mise en œuvre du droit commun de la concurrence, mais relève des rapports conflictuels entre les règles de concurrence et les missions d'intérêt général dont ils sont chargés. Ces rapports ne sont pas stables et figés, mais évolutifs dans le temps et l'espace. Ils tiennent notamment aux histoires, traditions, institutions et cultures nationales. Les modes de mise en œuvre des services d'intérêt économique général sont étroitement dépendants des sociétés dans lesquelles ils prennent place. Quelles sont donc les fonctions que cette régulation spécifique recouvre ? J'en recense sept.

C'est à la fois (cf. Annexe 1) : la réglementation, les objectifs publics sectoriels ou transversaux, la surveillance de la concurrence, l'équité d'accès à l'infrastructure – monopole naturel, les relations évolutives entre missions de service public et opérateurs, la tarification du « service public », la répartition de la rente et le financement des missions, l'évaluation de l'efficacité économique et sociale du système (y compris de la régulation elle-même), afin de contribuer à l'évolution dans le temps et dans l'espace, en fonction des besoins des consommateurs, des citoyens et de la société.

L'ensemble de ces fonctions ne sauraient relever d'une responsabilité unique, d'un organe désigné comme « le » régulateur et censé assurer l'ensemble des fonctions de régulation, mais de l'emboîtement de plusieurs instances à responsabilités complémentaires à la fois quant à leurs fonctions et à leur champ territorial (du local à l'échelon européen).

⁵ Pierre BAUBY, *Reconstruire l'action publique. Services publics, au service de qui ?*, Paris, Syros, 1998.

La mise en oeuvre des services publics implique d'abord une définition claire et transparente des missions de la part de l'instance publique qui décide d'en reconnaître la nécessité (autorité organisatrice) : loi définissant les missions, le mode d'organisation, le type de régulation, l'expression des acteurs, décrets, règlements, etc.

Outre la réglementation, les pouvoirs publics peuvent décider et mettre en oeuvre des politiques publiques, sectorielles ou transverses (lois, règlements, décisions).

Compte tenu de l'ouverture des secteurs concernés à une concurrence oligopolistique, les conditions de cette concurrence entre opérateurs ont à relever du droit de la concurrence et donc du Conseil de la concurrence.

Dans la plupart des cas, il subsiste une part d'infrastructure continuant à relever du « monopole naturel », mais auquel les différents acteurs (opérateurs de services, consommateurs « éligibles ») ont accès. Les enjeux d'équité d'accès à ce réseau apparaissent décisifs. Compte tenu également de la complexité du domaine, cette fonction amène à créer des « commissions » spécialisées « autonomes » (et non « indépendantes », car aucune instance dans la société n'est « indépendante ») par rapport aux autres acteurs, donc évidemment par rapport à l'État-actionnaire d'un des opérateurs, disposant de réels pouvoirs d'investigation, de décision (en particulier en matière de tarifs d'accès à l'infrastructure), d'arbitrage et de sanction. Ces « commissions » sont un des acteurs – certes essentiel – de la régulation et non « le » régulateur. La régulation est trop importante et complexe pour être confiée à un organe disposant d'un nouveau monopole. Plutôt d'ailleurs que d'utiliser le qualificatif d'« indépendant », il me semblerait bien préférable d'inverser la perspective pour examiner les conditions qui permettent à chaque organe d'être le moins dépendant possible de chacun des autres acteurs du système (cf. les rapports entre « régulateur » et opérateur).

Les relations entre missions de service public et concurrence relèvent d'abord de l'expression de tous les acteurs concernés aux différents échelons territoriaux pertinents (variables selon les secteurs), en particulier les consommateurs (usagers individuels, PME-PMI, collectivités, industriels), élus, personnels et organisations syndicales. Les « commissions » ont à être consultées pour avis, mais le pouvoir de décision doit revenir à l'autorité organisatrice, avec possibilité de recours judiciaire.

La tarification du « service public », les enjeux en termes d'affectation des gains de productivité et de répartition de la rente inhérente aux réseaux d'infrastructures entre consommateurs, entreprises du secteur, personnels, autorités publiques nationales et locales, le financement proportionné de la mise en oeuvre des missions des service public doivent relever des pouvoirs publics, après avis des « commissions » et des instances d'expression des acteurs.

L'évaluation des activités et performances, de l'efficacité économique et sociale du système (y compris de sa régulation) suppose de mettre en place, à chaque niveau d'organisation-régulation, des Observatoires multi-critères, pluralistes dans leur composition comme dans les critères d'appréciation, disposant de capacités d'expertise autonomes, rendant des rapports publics. Ils doivent associer tous les acteurs concernés (régulateurs, opérateurs, élus nationaux et locaux, représentants des différentes catégories de consommateurs, des personnels et des organisations syndicales, des associations de la société civile, des chercheurs et universitaires, etc.).

Ces dispositifs doivent emboîter les échelons territoriaux pertinents du local-régional à l'europpéen.

Le face-à-face entre opérateur(s) et régulateur s'accompagne le plus souvent d'un déséquilibre structurel d'informations en faveur du premier pouvant déboucher sur un phénomène de « capture du régulateur par l'opérateur ». Les opérateurs de service public, qui disposent de droits spéciaux, exclusifs, de monopoles ou d'oligopoles (qu'ils soient publics, comme privés), sont spontanément tentés d'abuser de l'asymétrie d'informations dont ils bénéficient pour s'accaparer ou détourner la rente au détriment des consommateurs et/ou de la collectivité. Cette caractéristique implique de sortir du « jeu à deux », du face-à-face entre régulateur et opérateur(s), pour passer d'une régulation d'« experts » à une régulation d'« acteurs ». Les autorités publiques doivent d'une part assujettir les services publics à des règles de droit clairement établies, précises mais limitées, sous le contrôle des juridictions nationales et communautaires, d'autre part, œuvrer au développement de contre-pouvoirs et de participations à la fois internes et externes. Il faut faire intervenir tous les acteurs concernés : non seulement les autorités publiques et les opérateurs, mais aussi les consommateurs (les usagers domestiques comme industriels – grands et petits), les citoyens, les collectivités locales et les élus (nationaux et locaux), les personnels et organisations syndicales. Les uns et les autres disposent, de par leurs expériences multiples, de nombreuses informations qui « manquent » au régulateur et sont porteurs d'aspirations et d'exigences sur la base de la diversité de leurs besoins. Associer tous les acteurs concernés, les amener à engager la confrontation, le dialogue, la négociation, est un moyen de renforcer la régulation des services publics.

Aujourd'hui, un nouveau niveau de régulation apparaît avec l'Union européenne. À travers l'élaboration des directives, puis leur transposition, ou l'application directe des règlements, elle est en mesure de modifier en profondeur les « règles du jeu » dans l'ensemble des États membres. Elle est l'initiatrice et la formalisatrice de décisions toujours plus nombreuses, mais renvoie le plus souvent la mise en oeuvre et l'évaluation de celles-ci au niveau national. Bien loin de suivre ceux qui estiment prématuré de poser la question d'instances européennes de régulation, il faut prendre en compte le fait que les institutions européennes, la Commission (aujourd'hui, la DG Concurrence – s'est instituée en régulateur de fait des services publics) et la Cour de justice, exercent d'ores et déjà un rôle de régulation, le plus souvent sans le reconnaître explicitement. Il convient donc de procéder aux nécessaires clarifications et de préciser, sur la base du principe de subsidiarité, ce qui relève d'une régulation européenne, sur quelles bases, avec quels organes et les modes de relations avec les régulations nationales et infra-nationales.

Des médiations

Parmi les innovations institutionnelles de l'Union, le Livre blanc met l'accent à juste titre sur de nouveaux organes de médiation.

Le rôle et l'efficacité du Médiateur européen et de la commission des pétitions du Parlement européen doivent être complétés par la création de réseaux d'organismes similaires existants dans les États membres qui puissent statuer sur les litiges faisant intervenir des citoyens et des questions d'ordre communautaire. Cela devrait améliorer la connaissance des citoyens quant à l'étendue et aux limites de leurs droits dans l'ordre juridique communautaire et leur permettre de savoir quelles autorités de l'État membre considéré peuvent résoudre certains problèmes. Dans certains secteurs très spécifiques, la création d'agences européennes de régulation proposée ci-dessus contribuera également à une application plus uniforme des règles dans l'ensemble de la Communauté.

L'évaluation

« Une culture renforcée d'évaluation et de rétro-information doit être créée afin de tirer les enseignements des succès et des erreurs du passé. Cela contribuera à éviter que les propositions ne réglementent exagérément et à faire en sorte que les décisions soient prises et appliquées au niveau qui convient ». Là encore, le propos est généreux. Mais, dans les faits, la culture de l'évaluation reste fort limitée et le plus souvent confisquée par la Commission, comme le montre l'exemple de l'évaluation des performances de services publics.

Du fait des missions qui leur sont imparties, les Services publics ne relèvent pas seulement du droit commun de la concurrence (articles 81 à 89 du traité), mais des rapports entre les règles de concurrence et les missions d'intérêt général dont ils sont chargés. Ces rapports ne sont pas stables et figés, mais évolutifs dans le temps et l'espace. Ils tiennent notamment aux histoires, traditions, institutions et cultures nationales. Les modes de mise en œuvre des services d'intérêt économique général sont étroitement dépendants des sociétés dans lesquelles ils prennent place.

L'évaluation des performances des services publics ⁶ n'a de sens que rapportée aux objectifs et missions assignés. L'évaluation des performances apparaît comme une fonction différente de la régulation, mais aussi un élément nécessaire de celle-ci. L'évaluation ne comporte aucun pouvoir d'arbitrage ou de sanction, mais relève du « dire », du « révéler » ; c'est un moyen essentiel pour répondre aux finalités des Services d'intérêt économique général : répondre aux besoins des consommateurs, des citoyens et de la société. L'évaluation est un moyen d'incitation à l'efficacité. En même temps, l'évaluation doit permettre d'appréhender les dysfonctionnements, les différences en termes de qualité et/ou type de service d'un pays à l'autre et donc de mettre l'accent sur les nécessaires évolutions des missions comme du cadre réglementaire.

L'évaluation porte sur la mise en œuvre des missions, des objectifs et des finalités définis (directives européennes, lois et règles nationales, cahiers des charges, etc.), dans leurs rapports avec les règles de concurrence.

L'évaluation ne peut qu'être plurielle : les services d'intérêt économique général font intervenir toute une série d'acteurs dont les intérêts sont différents et dans certains cas opposés et dont les rapports sont marqués par des asymétries d'informations et d'expertises.

Les performances relatives des services d'intérêt économique général s'appuient sur des rapports étroits avec les territoires, à différentes échelles (locale, nationale et européenne). L'évaluation peut relever de niveaux différents et/ou complémentaires, chacun ayant ses aspects spécifiques.

La performance peut s'apprécier pour différentes échelles temporelles. À très court terme, quant à la satisfaction immédiate du service, sa qualité, l'efficacité de sa gestion, ou à moyen, long voire très long terme pour des effets plus diffus dans le temps. Les services d'intérêt général ont souvent des effets structurants à long terme. Les performances, parfois inégales, des services d'intérêt général peuvent être facteurs d'externalités, positives ou négatives.

Il s'agit donc de définir les types de performance, des critères, des indicateurs ; de décliner sectoriel et catégories d'acteurs ; de relier quantitatif et qualitatif ; de croiser des critères (ex. prix/qualité) ; de veiller à la qualité des indicateurs (pertinence, efficacité, fiabilité, compréhensibilité, vertu) ; de disposer d'un système d'indicateurs suffisamment simple et robuste.

La proposition de grille présentée dans le rapport CEEP-CIRIEC sur l'évaluation des performances (cf. Annexe 2) donne une vision globale des différents angles d'approche possibles d'une évaluation. Elle doit se décliner de manière plus précise au niveau sectoriel, et par catégorie de parties prenantes (utilisateurs, collectivités, etc.). Toutefois, elle permet d'identifier ce qui fait l'objet d'une évaluation des performances et ce qui n'en fait pas l'objet.

Cette approche générique fait que tous les critères et domaines listés ne peuvent faire l'objet d'un étalonnage. La grille proposée comporte une cohérence d'ensemble. Chaque critère a sa pertinence, mais leur croisement permet d'articuler les différentes dimensions inhérentes aux services d'intérêt économique général ; ainsi, le critère de prix du service doit être rapporté à la nature de celui-ci, à sa qualité.

Les instances d'évaluation doivent être pluralistes, spécialisées, autonomes. Les caractéristiques spécifiques des services d'intérêt économique général conduisent à mettre en avant six caractères essentiels :

- elles doivent être définies au niveau de chaque État membre (avec des dimensions qui peuvent être infra-nationales), en même temps qu'il faut définir ce qui relève du niveau communautaire (cf. ci-dessous) ;

⁶ Cf. Pierre BAUBY, *Evaluer les performances des Services d'intérêt économique général en Europe*, rapport pour la Commission européenne, CEEP-CIRIEC, 2001.

- elles doivent être ouvertes à la pluralité des acteurs, de leurs attentes et aspirations, de leurs intérêts : consommateurs (particuliers et entreprises) ; autorités publiques (européenne, nationales, locales) ; régulateurs ; opérateurs ; salariés et organisations syndicales ; organisations de la société civile. Aucune catégorie d'acteurs ne doit pouvoir s'arroger – en droit ou en fait – le monopole de l'évaluation. La meilleure garantie de cette prise en compte de tous les acteurs est sans doute que des représentants de chaque catégorie d'acteurs fassent partie de la structure qui définit les orientations de l'évaluation et en assure le suivi ;

- la spécificité de l'évaluation conduit à recommander que les instances chargées de l'évaluation soient séparées des institutions chargées de la régulation et donc spécialisées dans sa définition et sa conduite ;

- elles doivent avoir des marges d'autonomie par rapport aux différents acteurs concernés, afin d'éviter les risques de confiscation de l'évaluation si la fonction d'évaluation relevait entièrement et uniquement de certains acteurs. L'évaluation doit prendre en compte la pluralité des informations et expertises. Les instances chargées de l'évaluation doivent disposer de réels moyens d'expertise et d'investigation, garantis autant que possible par des lois ;

- elles doivent être chargées d'un secteur spécifique (pouvant être les transports, l'énergie, l'eau-assainissement, les télécommunications, les services postaux), même s'il peut apparaître utile de prévoir des échanges entre les instances sectorielles, d'une part pour échanger expériences et bonnes pratiques, d'autre part pour examiner régulièrement les interactions entre secteurs (on retrouve de plus en plus fréquemment les mêmes opérateurs dans les différents secteurs) ;

- enfin, il faut toujours mettre en rapport les coûts des dispositifs que l'on projette de mettre en place pour évaluer les performances avec les avantages que l'on en escompte quant à l'efficacité du système.

Au plan communautaire, dans le cadre de la « méthode ouverte de coordination », il apparaît essentiel de définir des modalités d'échanges, de confrontation, de comparaison, de coordination voire d'harmonisation, qui peuvent aussi être un appui pour les réalisations nationales. La dimension européenne est d'autant plus à prendre en considération que les marchés concernés sont de moins en moins nationaux et que les acteurs eux-mêmes sont de plus en plus transnationaux, au point que l'on peut parler d'« europérateurs ».

Jusqu'ici, la Commission s'est assurée, dans les faits, du monopole de l'expertise et de l'évaluation, qu'il s'agisse d'études sectorielles ou de travaux plus généraux. Compte tenu du « monopole » de proposition dont elle dispose de par le traité, elle procède en général de la manière suivante : elle définit elle-même les cahiers des charges des études à mener et lance des appels d'offres dont les bénéficiaires ne peuvent guère être (du fait des références et capacités demandées) que les cabinets de consultants traditionnels ; ceux-ci conduisent des études et enquêtes limitées à leurs démarches habituelles, sans disposer ni pouvoir mobiliser des expertises fines, et leurs rapports mettent en avant les préconisations les plus couramment présentes sur le « marché », ou celles dont ils pensent qu'elles correspondent aux désirs profonds des auteurs de la commande ; sur ces bases, chaque direction générale concernée organise le plus souvent des « auditions publiques » ouvertes aux acteurs « installés » et élabore des propositions de libéralisation qu'elle soumet au Conseil et au Parlement, mais sans présenter de véritables alternatives autour desquelles un débat européen démocratique pourrait se construire. Parallèlement, la Direction générale chargée de la Concurrence instruit tous les dossiers et les plaintes qui lui sont adressées au nom du droit de la concurrence (ce qui est son rôle), mais sans autre prise en considération, alors que les services d'intérêt économique général relèvent d'un équilibre évolutif entre concurrence et intérêt général.

Développer une dynamique progressive d'évaluation dans l'Union européenne devrait conduire à prendre des initiatives pour mettre en place une instance européenne d'évaluation des performances des services publics.

Cette instance devrait comporter un Conseil d'orientation composé de toutes les catégories d'acteurs concernés : consommateurs (particuliers et entreprises) ; autorités publiques (européenne, nationales, locales) ; régulateurs (par types d'activités) ; opérateurs ; salariés et organisations syndicales ; organisations de la société civile ; et un exécutif opérationnel (restant une structure légère et efficace).

Cette instance pourrait être un Observatoire rattaché au Parlement européen (par exemple à sa Direction des études), ce qui lui permettrait de disposer d'une réelle légitimité démocratique. Son budget spécifique serait déterminé par le Parlement européen. Le rapport annuel serait soumis au Parlement européen. Il pourrait déboucher sur des recommandations de celui-ci.

Cet Observatoire devrait être en rapport de coopération et en interface avec d'une part les autres institutions européennes, en particulier la Commission européenne et le Conseil (mais sans dépendance hiérarchique de ceux-ci), mais aussi le Comité économique et social et le Comité des régions (qui pourraient proposer des membres pour le Conseil d'orientation), d'autre part les instances nationales chargées d'évaluation, ainsi que les différentes instances chargées de régulation (l'évaluation étant une condition d'une régulation efficace).

La mise en œuvre, même progressive, de ces propositions devrait permettre de fonder les débats européens sur le devenir des services publics sur des bases plus solides et objectives.

Quels acteurs ?

L'ensemble de ces mutations reposent sur des acteurs, sur leurs interventions, mobilisations et stratégies.

Les acteurs économiques européens apparaissent relativement divisés en matière d'intégration européenne. Certains sont d'ores et déjà intégrés dans les processus de mondialisation et dans des jeux d'alliances transatlantiques

qui les amènent à vouloir limiter les objectifs de l'Union européenne à être un grand marché unique largement ouvert sur le monde. Les règles de concurrence sur lesquelles est fondée l'intégration économique, ont d'ailleurs plutôt poussé chaque acteur national à privilégier ces alliances transatlantiques, afin d'éviter les risques d'abus de position dominante sur le marché intérieur. D'autres, au contraire, semblent considérer que la base locale et régionale de la production de valeur reste déterminante et que l'Europe a une histoire, des caractéristiques, qui sont porteurs de compétitivité à long terme. Ils semblent plutôt favorables au développement de processus d'intégration non seulement économiques, mais aussi politiques.

Les gouvernements sont eux aussi divisés, tant ils sont ballottés entre le développement du processus d'intégration européenne et le fait de relever de logiques nationales, qui les conduit souvent à privilégier ou à n'accepter que ce qui est favorable à leurs intérêts (ou égoïsmes) nationaux. Cette contradiction a été motrice dans le développement des logiques à l'œuvre jusqu'ici, dans les crises, comme dans les avancées de l'intégration. Tout l'enjeu consiste à concevoir une intégration qui ne soit pas à somme nulle (le positif qui provient d'une nouvelle intégration s'accompagne de négatifs équivalents), mais d'un jeu à somme positive. Le fait que chacun des États pris séparément soit incapable de peser dans la mondialisation, mais qu'ensemble les pays européens peuvent mettre en œuvre certaines mesures et exercer des rapports de forces, est évidemment un facteur favorable à cette hypothèse. Il reste que le poids des traditions et histoires nationales ne saurait être sous-estimé, ni passé par pertes et profits. C'est tout l'intérêt du principe de subsidiarité de permettre de clarifier ce qui relève de chaque niveau et de définir des rapports non-hiérarchiques entre eux.

Du côté de la société civile et des mouvements sociaux, on retrouve également de profondes contradictions. Au risque d'être quelque peu caricatural, on peut distinguer les forces qui se sont saisies des enjeux européens comme instruments pour mener leur traditionnelle dénonciation de la mondialisation, des gouvernements, des États, des acteurs économiques, etc., sans rechercher quelque proposition destinée à jouer un rôle moteur dans les processus d'intégration ; ils sont profondément anti-européens, tant ils sont persuadés qu'il ne peut rien en sortir de positif. D'autres, au contraire, complètent leurs critiques des politiques, des stratégies et des acteurs, par des propositions destinées à faire de l'intégration européenne un enjeu en tant que tel, à promouvoir des mobilisations et à construire des rapports de forces pour influencer sur le contenu même de l'intégration européenne, prenant en compte les faits, d'une part que l'issue des processus n'est pas écrite d'avance, d'autre part que l'Europe est un cadre pertinent pour ne pas être soumis aux logiques de la mondialisation libérale.

Les partis politiques ont eux aussi un retard important à combler pour devenir de véritables acteurs de la construction européenne. Certes, se sont constitués sur la papier des « partis européens », mais ceux-ci restent aujourd'hui bien davantage de timides coordinations de partis nationaux que de véritables acteurs européens.

Cette trop brève analyse des principaux acteurs conduit à prendre en compte les stratégies d'alliances qui peuvent se développer et qui se posent de manière différente des traditionnelles stratégies d'alliances nationales. On l'a bien vu lors du référendum français de ratification du traité de Maastricht, ou lors des élections européennes : les clivages européens traversent toutes les forces politiques nationales. On pourrait même faire l'hypothèse qu'un poids croissant des enjeux européens pourra conduire à terme à un processus de décomposition-recomposition des forces politiques traditionnelles.

Ainsi, le devenir de l'intégration européenne n'est pas écrit d'avance. Il s'écrira à travers crises et avancées, sur la base de rapports de forces, de mouvements sociaux. Il sera ce qu'en feront les forces sociales.

Non-conclusion

Les thèmes que je viens d'aborder témoignent des difficultés à ce qu'émerge le nouveau, des réticences et résistances qui se manifestent, de la timidité des propositions que fait la Commission, dont c'est pourtant la fonction, de la lenteur des processus.

Mais on peut aussi en faire une autre lecture à l'échelle du temps long : en un demi-siècle s'est mené un processus original et inédit, en rupture complète par rapport aux siècles précédents, sans précédent dans l'histoire, et qui est aujourd'hui une référence – un modèle ? – pour bien d'autres régions du monde dans le contexte d'une mondialisation qui demande à être maîtrisée.

Ces deux interprétations ne demandent sans doute pas à être opposées, mais coexistent dans une unité contradictoire qui travaille en profondeur toutes les forces, institutions et individus européens. Du processus d'intégration européenne on ne connaît ni le terme ni la durée. Notre devenir n'est pas écrit.

Annexe 1

Quels modes de régulation des services publics ?

S'il y a régulation spécifique des services publics et pas seulement le droit commun de la concurrence, c'est qu'il faut prendre en compte les interactions évolutives entre concurrence et missions de service public.

Fonctions de régulation	Responsabilité et mise en oeuvre
1. Réglementation du secteur	Pouvoirs publics à l'échelon territorial pertinent : autorité organisatrice Loi définissant les missions, leur financement, le mode d'organisation, le mode de régulation, l'expression des acteurs, la vérification de la mise en oeuvre, l'évaluation du système Décrets et règlements
2. Objectifs de politiques publiques Sectorielles ou transversales	Pouvoirs publics Lois, décrets, règlements, décisions
3. Surveillance de la concurrence	Conseil de la concurrence - Droit de la concurrence
4. Équité d'accès à l'infrastructure - monopole naturel	« Commission » spécialisée autonome (et non « indépendante ») par rapport aux acteurs (donc par rapport à l'État-actionnaire), disposant de pouvoirs forts d'investigation, de décision (tarifs d'accès), d'arbitrage et de sanction Un des acteurs de la régulation (et non « le » régulateur)
5. Relations évolutives entre missions de service public et concurrence	Pas de « face à face » opérateur(s)-régulateur Expression de tous les acteurs concernés aux différents échelons territoriaux pertinents (en particulier consommateurs – domestiques, industriels -, élus, personnels) Avis de la « Commission » - Décision de l'autorité organisatrice - Recours judiciaires
6. Tarification « service public », rente et financement, subventions croisées	Pouvoirs publics Avis de la « Commission » et des instances d'expression des acteurs
7. Évaluation de l'efficacité économique et sociale	Évaluation multi-critères de l'ensemble du système, rapports publics Offices pluralistes, disposant de capacités d'expertise autonomes Emboîtement des échelons territoriaux pertinents

Ces dispositifs sont à mettre en oeuvre au niveau européen, en emboîtement avec les échelons nationaux et infra-nationaux

Annexe 2

Proposition d'une grille de référence

Types de performance	Domaines de l'évaluation	Indicateurs possibles en évolutions
Prix du service	Prix, tarifs et évolution	Séries de tarif et de prix réels
Accès universel, Cohésion sociale et territoriale	Raccordement et fourniture	Obligation de raccordement et de fourniture, taux de coupures, taux de pré-payements, etc.
	Accessibilité sociale	Tarifs sociaux, traitements particuliers des utilisateurs fragilisés, etc.
	Accessibilité physique	Aménagements pour personnes âgées et/ou handicapées, etc.
	Accessibilité territoriale	Densité territoriale du réseau, desserte des zones rurales et des zones en difficultés, etc.
Qualité de la fourniture des produits et services	Continuité / Qualité générale de la fourniture	Qualité de la fourniture (vitesse du courrier, pression d'eau, micro-coupeure, etc.), pannes éventuelles, etc.
	Sécurité	Sécurité physique des utilisateurs, sécurité pour l'environnement, etc.
		Confidentialité éventuelle (correspondances, communications)
	Mutabilité	Recherche/développement
Évolution de l'offre en fonction du progrès technique, des attentes sociales, ...		
Interactions avec les consommateurs individuels	Clarté et transparence de l'offre et des contrats	Analyse des contrats
	Facturation	Lisibilité, taux d'erreur, etc.
	Intervention	Rapidité et qualité d'intervention lors d'une demande de service (connexion, réparation, visites, etc.)
	Réactivité	Temps de réponse au courrier, etc.
	Traitement des plaintes	Rapidité et qualité du traitement
	Indemnisation en cas de non-respect du contrat/des critères	Charte des services
	Taux de satisfaction des consommateurs	Sondage, enquêtes, avis, etc.
Externalités positives ou négatives	Cohésion et développement territorial	Déséquilibres territoriaux, attractivité des territoires, etc.
	Protection de l'environnement et développement durable	Études d'impact, respect de quotas éventuels, etc.
	Emploi	Direct, indirect, induit
	Effets sur d'autres activités	Indicateurs spécifiques à créer
Autres objectifs publics spécifiques	Politiques publiques (sécurité d'approvisionnement, diversification, planification à long terme, etc.)	Indicateurs spécifiques à créer
	Sécurité publique	Indicateurs spécifiques à créer

