

## Les européens face à l'évolution de leurs services publics : une inquiétude partagée ?

Thibault Courcelle

### ► To cite this version:

Thibault Courcelle. Les européens face à l'évolution de leurs services publics : une inquiétude partagée?. Thibault Courcelle; Ygal Fijalkow; François Taulelle. Services publics et territoires : adaptations, innovations et réactions, Presses universitaires de Rennes, pp.201-214, 2017, Espace et territoires, 978-2-7535-5389-7. hal-02053794

HAL Id: hal-02053794

<https://hal-univ-tlse2.archives-ouvertes.fr/hal-02053794>

Submitted on 1 Mar 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## Les européens face à l'évolution de leurs services publics : une inquiétude partagée ?

Thibault COURCELLE <sup>(1)</sup>

Les services publics représentent 26 % du PIB de l'UE, emploient plus de 64 millions de personnes dans l'Union européenne – soit l'équivalent de la population de la France – concernent 500 000 entreprises au service de 500 millions d'européens<sup>2</sup>, et contribuent à de nombreuses missions d'intérêt général, y compris économiques. Ils ont longtemps été l'apanage des États et les institutions européennes ne s'y sont guère intéressées depuis le traité fondateur de Rome instituant les Communautés européennes en 1957 jusqu'au milieu des années 1980. C'est avec la réalisation du marché unique, qui se manifeste par la mise en œuvre de la liberté de circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux que l'intégration européenne commence, sur fond de développement des thèses néo-libérales et des vertus de la concurrence libre et non faussée, à engager un processus d'européanisation de ces services, appelés dans le jargon européen les « Services d'intérêt général ».

Selon la communication de la Commission européenne, « la libéralisation des services entreprise dans le cadre du programme sur le marché unique semble avoir eu un impact positif sur la disponibilité, la qualité et le prix des services d'intérêt général »<sup>3</sup>. Pourtant, l'Union européenne est souvent accusée, notamment par les citoyens français, d'être le « fossoyeur des services publics », la responsable des libéralisations et des privatisations, dont les effets sur la qualité des services rendus et sur l'emploi sont perçus négativement. Pourquoi constate-t-on un tel décalage entre le discours de la Commission européenne et la perception des citoyens-usagers des services publics ? Cette perception est-elle partagée par l'ensemble des citoyens européens ? Comment peut-on la mesurer et l'interpréter ?

Pour y répondre, il convient de définir comment mesurer l'opinion des Européens face au processus d'européanisation de leurs services publics. Les données de l'Eurobaromètre constituent une des rares bases de mesure de cette opinion à l'échelle européenne. Après l'analyse de ces données, sera développée celle de certaines manifestations de l'opinion publique des citoyens-usagers concernant leurs services publics à l'échelle européenne à travers différents exemples comme celui de la mobilisation contre la directive Services (dite Bolkestein) et sa place dans les débats sur le Traité constitutionnel européen en 2004/2005, ou encore celui de l'Initiative citoyenne européenne, nouvel instrument mis à leur disposition depuis 2011 qui permet aux européens de présenter des propositions de textes législatifs à la Commission européenne.

---

<sup>1</sup> Maître de conférences en géographie à l'INU Champollion d'Albi, LISST CNRS (UMR 5193), Centre interdisciplinaire d'études urbaines (CIEU), Université fédérale de Toulouse.

<sup>2</sup> Rapport d'activité 2010 de l'Intergroupe des Services Publics du Parlement européen, p. 20.

URL : [services-publics-europe.eu/fr/documents/comptes-rendus-complets/23-rapport-annuel-2010/download](http://services-publics-europe.eu/fr/documents/comptes-rendus-complets/23-rapport-annuel-2010/download)

<sup>3</sup> Communication de la Commission : « Les services d'intérêt général en Europe », COM/2000/0580 final.

URL : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52000DC0580:FR:HTML>

## **Un jargon européen spécifique aux services publics difficile à appréhender pour le citoyen.**

L'une des principales difficultés présentée par les services publics à l'échelle européenne est de mesurer le niveau de connaissance qu'ont les Européens du rôle des institutions européennes dans ce domaine. Cette situation est notamment due à la complexité de l'organisation des services publics au sein des pays européens et à la diversité d'organisation de ces services d'un pays à l'autre. Elle est également liée à la complexité des institutions européennes qui explique que peu de citoyens ne s'y intéressent ou ne cherchent à comprendre les enjeux à cette échelle. Le troisième obstacle pour mesurer l'opinion des citoyens européens sur l'europanisation de leurs services publics provient du fait que les institutions européennes agissent de manière très sectorielle sur certains services publics. Il est donc complexe d'appréhender cette action dans son ensemble.

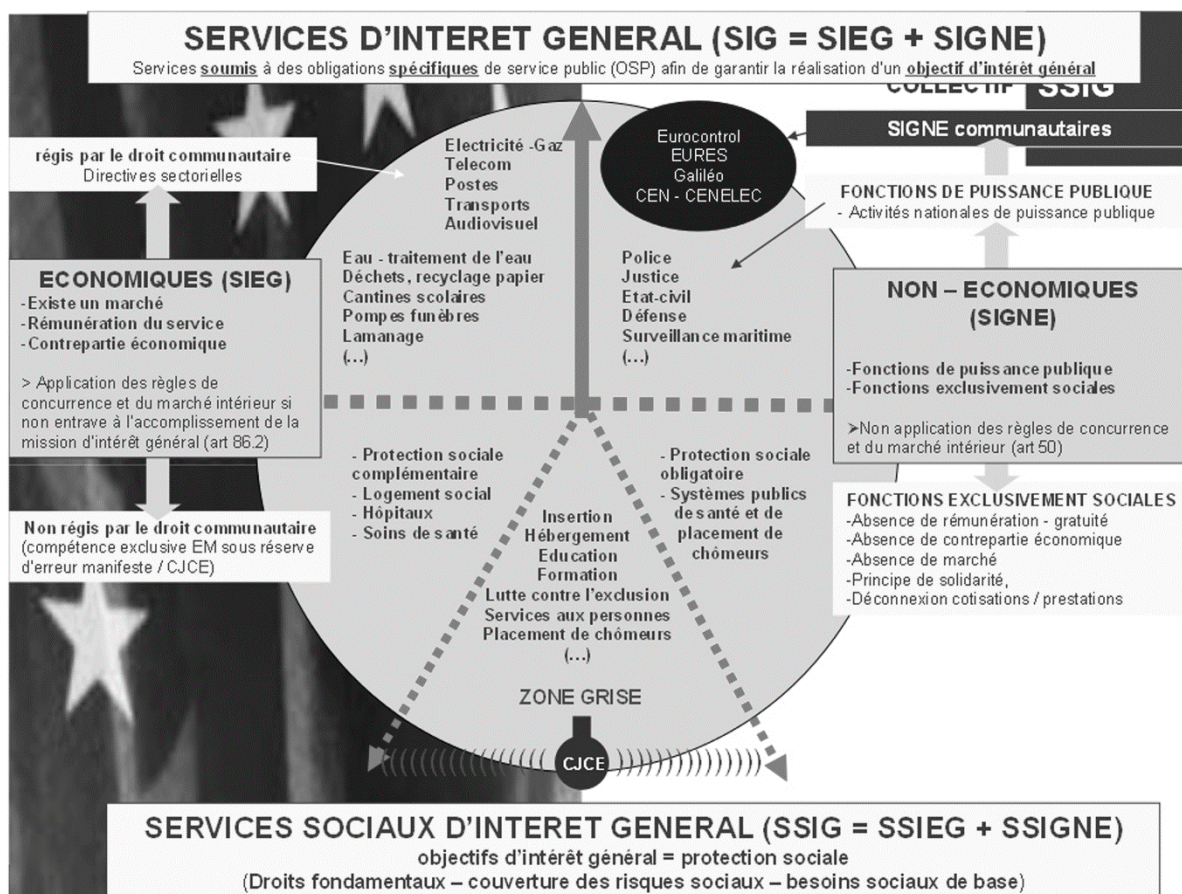
Déjà confrontés à la difficulté de percevoir et de distinguer quel niveau territorial détient quelles compétences en matière de services publics aux échelles nationale, régionale et locale, il n'est pas aisé pour les citoyens de savoir précisément dans quels domaines l'UE influe sur leurs services publics, d'autant plus que le jargon européen en la matière est sensiblement différent. La formule de « Services d'intérêt général » (SIG) se veut à la fois plus précise et plus détaillée que le terme français de « services publics » qui serait plus englobant. Elle détermine l'espace de la problématisation européenne, et son caractère polémique se manifeste par des luttes définitionnelles. Le choix de la formule elle-même fait l'objet de contestations et de dissonances lexicales (Pupat, 2010, p. 161). Comment définir « l'intérêt général européen » ?

Le schéma suivant, créé par le collectif SSIG, association de défense des services sociaux auprès des institutions européennes<sup>4</sup>, permet de mieux comprendre quelles sont les distinctions opérées entre les termes européens, et quels sont les services publics sur lesquels les directives de l'UE ont un impact.

*Figure 1 : Organisation des services d'intérêt général*

---

<sup>4</sup> Association créée en janvier 2006 lors des débats relatifs à l'adoption de la directive sur les services dans le marché intérieur – également connue sous le nom de Directive Services ou Bolkestein – pour « pénétrer collectivement la citadelle du droit communautaire et s'approprier les méthodes de lobbying actif pratiquées à Bruxelles pour y faire reconnaître leurs spécificités et leurs valeurs au sein du marché intérieur. » : <http://www.ssig-fr.org/>



Source : « SSIG, quelles spécificités ? », SSIG, 2009

Le droit communautaire de l'UE régit donc, par des directives sectorielles, tous les services économiques d'intérêt général (SIEG), pour lesquels il existe un marché, une rémunération du service et une contrepartie économique. Ces services sont principalement ceux de la distribution d'électricité et de gaz, ceux des Télécom, des postes, des transports, de l'audiovisuel, de l'eau (distribution et traitement) et des déchets (collecte et traitement). Tous ces services sont soumis à l'article 86.2 du traité de Lisbonne sur l'application de la libre concurrence<sup>5</sup>. Certains SIEG dans le domaine du social ou de la santé ne sont cependant pas régis par le droit communautaire et restent une compétence exclusive des États (Logement social, hôpitaux, soins de santé...). Les règles de concurrence libre et non faussée et du marché intérieur ne s'appliquent pas aux services d'intérêt général non-économiques où s'exercent les fonctions de puissance publique régaliennes (police, justice, état-civil, défense...) ou les fonctions exclusivement sociales<sup>6</sup>. De

<sup>5</sup> Article 86.2 du Traité de Lisbonne : « Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté. »

<sup>6</sup> Article 50 du Traité de Lisbonne : « Au sens du présent traité, sont considérées comme services les prestations fournies normalement contre rémunération, dans la mesure où elles ne sont pas régies par les dispositions relatives à la libre circulation des marchandises, des capitaux et des personnes.

Les services comprennent notamment:

- a) des activités de caractère industriel;
- b) des activités de caractère commercial;
- c) des activités artisanales;

manière générale, toute forme de dérogation aux règles de la concurrence est possible pour les États à condition qu'elle soit justifiée et proportionnée, et l'UE n'oblige pas, dans ses traités, une libéralisation complète des services publics (Bauby et Castex, 2014).

La « Stratégie de Lisbonne »<sup>7</sup>, adoptée par le Conseil européen en 2000 et définissant l'axe majeur de politique économique et de développement de l'UE entre 2000 et 2010, détaille un programme de réformes économiques destiné à faire de l'UE, à l'horizon 2010, l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde. L'un des principaux éléments de ce programme est la réalisation d'un marché intérieur pour les services. En 2002, la Commission européenne adopte alors une « Stratégie pour le Marché intérieur des services », mettant en évidence toutes les formes de barrières qui entravent la libre circulation de ces services et a formulé une analyse visant à répondre à cette situation. L'année suivante, la Commission produit un Livre Vert sur les services d'intérêt général et ouvre le débat pour trouver un compromis entre libéralisation des services, efficacité de la concurrence et cohésion sociale. La Commission clôt le débat un an après avec l'adoption d'un Livre blanc sur les services d'intérêt général dans lequel elle développe « les principaux éléments d'une stratégie visant à faire en sorte que tous les citoyens et entreprises de l'Union aient accès à des services de qualité et abordables ».

Pourtant, et malgré cette période d'intense activité de la Commission sur les services publics, celle-ci, via les différentes directions générale qui la composent, s'est peu servie de son propre organe de mesure de l'opinion publique européenne, l'Eurobaromètre, pour mesurer le degré de satisfaction et les attentes des citoyens européens sur ces questions.

### **L'opinion des Européens généralement positive sur la qualité de leurs services publics.**

Seulement deux sondages Eurobaromètre standard, réalisés à la demande de la Direction Générale « Santé et Protection des Consommateurs » de la Commission en 2000 (Eurobaromètre n°53) et en 2002 (Eurobaromètre n°58), abordent en détail la question des services publics de manière générale et non sectorielle. Ces deux enquêtes par questionnaire, effectuées au sein des quinze États alors membres de l'UE, ont été complétées par une étude qualitative à base de focus group et d'entretiens individuels en 2003 au sein des quinze États membre et des dix futurs entrants.

Les deux enquêtes Eurobaromètre se focalisent sur huit services publics pour lesquels l'UE a une marge d'action directe en tant que services d'intérêt économique général :

- les services de téléphonie mobile ;
- les services de téléphonie fixe ;
- les services de distribution d'électricité ;
- les services de distribution de gaz ;
- les services de distribution d'eau ;
- les services postaux ;
- les services de transports urbains ;

---

d) les activités des professions libérales. [...] »

<sup>7</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=URISERV%3Ac10241>

- les services de transports ferroviaires interurbains.

Ces deux enquêtes se subdivisent pour chacun des services en plusieurs chapitres couvrant différents aspects de ces services :

- l'accès aux différents services d'intérêt généraux ;
- les prix des différents services ;
- la qualité des services ;
- la clarté des informations reçues par les Européens ;
- l'équité des termes et conditions des contrats applicables aux services ;
- les plaintes et leurs traitements.

Dans chaque État membre et pour chacune de ces enquêtes, ces questions ont été soumises à un échantillon d'au moins mille personnes représentatif de la population nationale âgée de quinze ans et plus<sup>8</sup>.

La perception qu'ont les Européens de l'accès dont ils disposent à huit services d'intérêt général est globalement très positive. Quatre services sur les huit analysés sont d'un accès facile pour plus de 85% des Européens en 2002. Il s'agit de la téléphonie fixe (89%), des services de distribution d'électricité (88%), des services postaux (87%) et de distribution d'eau (86%). La téléphonie mobile, les transports ferroviaires interurbains, les transports urbains et les services de distribution de gaz ne sont facilement accessibles que pour 61 à 75% des citoyens européens et ne sont pas du tout accessibles pour 6 à 14% d'entre eux.

L'accès aux différents services est, pour certains, fortement dépendant du pays. Cela se remarque particulièrement pour les services de distribution de gaz. En Suède, en Grèce et en Finlande, respectivement 77%, 58% et 57% des personnes interrogées déclarent n'avoir pas accès au gaz. Ce sont ici des considérations géopolitiques qui amènent des éléments d'explication : le choix énergétique des États, leur dépendance plus ou moins forte vis-à-vis du gaz russe, algérien ou norvégien, leur proximité ou non des principaux gazoducs etc. Le lieu d'habitation joue également un rôle facilitateur ou non pour les Européens. La facilité d'accès au gaz est plus grande chez les citadins (71% dans les villes petites ou moyennes et 69% dans les grandes villes) que chez les ruraux (62% dans les zones rurales ou dans les villages).

Dans le cas des services de téléphonie mobile dont l'accès est, en 2002, encore relativement récent pour un grand nombre d'Européens, l'âge et l'occupation sociale jouent un rôle important. Il apparaît que les personnes jeunes ont un accès nettement plus aisé à ce type de services que les autres. En revanche, dans le cas de services plus anciens, la variable âge n'a plus cette même importance. Pour les services postaux, c'est en Suède (18%), en Italie (15%), en Belgique (12%) et en Autriche (12%) que l'accès difficile aux services postaux est le plus souvent mentionné, à l'opposé de l'Espagne (4%), du Danemark (4%) et de l'Irlande (2%). La France se trouve dans la moyenne (10%). Ces dissemblances s'expliquent par des situations très différentes d'un pays à l'autre de l'UE aussi bien en termes de prix, que de densité de réseau ou encore de délai de distribution. En 2006, les prix d'envoi intérieur de lettres simples (moins de 20 g), pour des raisons essentiellement historiques et non géographiques, vont de trente centimes d'euro en Espagne à soixante-dix centimes en Finlande. De même, la densité du réseau postal varie fortement en fonction des pays. Si la moyenne de l'UE s'élève en 2006 à 2,4

---

<sup>8</sup> Au total, 16000 personnes ont été interrogées dans la première enquête, soit, en moyenne, quelque 1.000 personnes par États membres et 2000 en Allemagne (mille dans les nouveaux Länder et mille dans les anciens Länder. La distinction a été conservée malgré la réunification car elle met fréquemment en évidence des différences d'opinion tranchées entre ces deux territoires).

bureaux pour 10 000 habitants, l'Espagne n'en compte que 0,91 et le Portugal 3,7. Le nombre de boîtes aux lettres pour mille habitants varie également de 1 en Espagne à 2,2 en France<sup>9</sup>.

L'accès aux services est bien entendu déterminant pour pouvoir donner un avis objectif dans la suite de l'enquête. Dans le cas de certains services et plus particulièrement les services de transports urbains et les services de transports ferroviaires interurbains, la localisation géographique des personnes interrogées influence fortement cet accès. Il s'avère que le taux d'urbanisation est aussi déterminant concernant les services de distribution de gaz et dans une moindre mesure les services de téléphonie mobile.

La question du coût de ces services est également un bon indicateur. Pour l'ensemble des Européens qui ont accès à ces services, cinq d'entre eux obtiennent plus de 50% d'opinions jugeant le prix payé raisonnable : il s'agit des services postaux (68%), de la distribution d'eau (56%), de la distribution d'électricité (55%), de la distribution de gaz (54%) et de la téléphonie fixe (51%). Moins d'un européen sur deux considère comme raisonnable le prix des transports urbains (47%), de la téléphonie mobile (44%) ou des services ferroviaires interurbains (38%). Là encore, les différences de perception d'un État à l'autre varient parfois fortement comme dans l'exemple de la téléphonie mobile où c'est en France (63%), en Espagne (62%) et en Italie (55%) que l'appréciation d'un prix trop élevé payé pour ces services est le plus souvent mentionnée. A l'opposé, on trouve le Danemark (36%), la Suède (36%), le Royaume-Uni (36%) et le Luxembourg (33%). Ce ressenti s'explique par de très importantes variations entre le prix des appels de téléphonie mobile d'un pays à l'autre de l'UE. La Commission européenne a récemment dénoncé ces écarts de prix qui « ne s'expliquent pas par des différences de qualité ou de prix de revient des services, ni par des différences de pouvoir d'achat entre les États membres »<sup>10</sup>. La France et l'Espagne font partie des six États de l'UE à vingt-sept en 2011 où le coût moyen par minute pour les communications mobiles est le plus élevé (respectivement 12,7 et 13,3 centimes/minute), alors que le coût au Danemark, en Suède et au Royaume-Uni est bien moindre (entre 8,2 et 9,7 centimes/minute).

L'appréciation de la qualité des services d'intérêt général est généralement très positive pour l'ensemble des huit services de l'enquête. Le taux de satisfaction maximum bénéficie à la distribution d'électricité dont 91% des consommateurs estiment que la qualité des services est « plutôt bonne » (57%) ou « très bonne » (34%) ; deuxième meilleur service, la téléphonie fixe dont neuf personnes interrogées sur dix estiment que la qualité des services est « plutôt bonne » (60%) ou « très bonne » (30%). Il n'y a guère que les services de transports urbains ainsi que les services ferroviaires interurbains pour lesquels les taux cumulés d'opinions « mauvaise » et « très mauvaise » atteignent ou dépassent les 25%. L'UE étant alors à quinze membres, c'est en général dans les pays du sud de l'Europe (Grèce, Italie, Espagne, Portugal) que l'on trouve les appréciations les plus négatives et dans les pays du nord (Finlande, Suède, Pays-Bas, Danemark) les appréciations les plus positives.

L'enquête qualitative (Commission européenne, 2003) complète les deux enquêtes quantitatives et fournit des éléments d'explication grâce aux représentations des européens. Dans sa propre communication, la Commission européenne encourage vivement l'ouverture de tous les marchés, et notamment les Services d'intérêt économique général à la concurrence :

« Dans certains pays de l'UE, des services essentiels, comme l'énergie, les télécommunications, les transports, l'eau et la poste, demeurent sous le contrôle d'autorités publiques. La Commission encourage les gouvernements des pays de l'UE à ouvrir ces services (qu'on appelle «services d'intérêt économique général») à la concurrence, tout en veillant à ce

<sup>9</sup> « La libéralisation des services postaux », Toute l'Europe, 25.02.2014.

<sup>10</sup> « Le prix des appels téléphoniques varie de 774 % entre pays de l'UE », Communiqué de presse de la Commission européenne, 06.08.2013, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-767\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-767_fr.htm)

qu'ils restent accessibles à tous, même dans des zones où ils ne sont pas rentables, afin que les consommateurs puissent bénéficier d'une meilleure qualité et de prix plus équitables. »<sup>11</sup>.

Du point de vue de la Commission, les consommateurs ont tout à gagner de la libéralisation car « Ils bénéficient de prix plus bas et de nouveaux services souvent plus efficaces et répondant mieux à leurs attentes ». L'enquête qualitative<sup>12</sup> démontre pourtant que les attitudes quant au processus de libéralisation des services publics au sein des États européens sont loin d'être univoques. Dans les États-membres où le processus est le plus avancé (Royaume-Uni, Allemagne, Finlande, Suède), elles sont marquées par un intérêt de principe tempéré par le caractère non évident des bénéfices pour les consommateurs ou par le développement d'effets secondaires négatifs. Dans ces pays, les consommateurs, par exemple pour le service d'électricité, constatent une grande opacité tarifaire de la part des différents fournisseurs, et dénoncent parfois en outre l'effet pervers du harcèlement commercial qui s'est développé. Dans les États-membres où le processus n'en est qu'à ses débuts ou pour certains, n'a pas commencé, les attitudes sont très contrastées et plus ou moins ouvertes selon les pays. Si les espoirs relatifs à la baisse des prix sont évoqués, mais généralement limités quant à l'ampleur que celle-ci pourrait avoir, des réserves et des doutes se manifestent spontanément sur le fait que des entreprises privées s'attachent vraiment à baisser leurs prix, sur la non-transparence tarifaire constatée ou présumée, sur les risques d'effets sur la sécurité, la qualité, ou le service, etc. Dans tous les pays européens, l'idée que la puissance publique doit conserver une responsabilité et une forte capacité d'encadrement et de régulation apparaît comme une évidence pour les citoyens-consommateurs, notamment pour conserver un rôle de contrôle des opérateurs privés et de supervision tarifaire. La vision idyllique des bienfaits de la libéralisation prônée par la Commission européenne n'est pas partagée par le ressenti général des Européens. Celle-ci reconnaît d'ailleurs qu'en dehors du transport aérien et des télécommunications, les prix n'ont pas évolué, voire ont augmenté pour les autres services en cours de libéralisation : l'électricité, le gaz, les transports ferroviaires et les services postaux. C'est peut-être la raison pour laquelle la Commission européenne n'a plus fait d'enquêtes Eurobaromètre générales sur les services publics depuis 2003, de crainte de voir le fossé se creuser entre la politique de libéralisation des services qu'elle développe et les représentations négatives des citoyens. Face à ce constat, les citoyens se mobilisent-ils et sous quelles formes ?

---

<sup>11</sup> [http://ec.europa.eu/competition/consumers/opening\\_fr.html](http://ec.europa.eu/competition/consumers/opening_fr.html)

<sup>12</sup> Au niveau méthodologique, cette enquête a été réalisée du 29 août au 17 octobre 2013 de la manière suivante pour chacun des quinze États membres ou des dix futurs membres :

- 6 discussions de groupe réunissant des consommateurs de trois catégories de population : catégories socio-économiques moyenne-supérieure, moyenne-inférieure, et catégorie des personnes en situation de précarité. Ces discussions ont été organisées, pour les deux premières catégories, dans les agglomérations des capitales ou de grandes villes de chaque pays, et pour la troisième dans des zones économiquement et socialement sensibles (dans les mêmes agglomérations ou dans d'autres, selon les cas).
- 10 entretiens individuels ont été réalisés auprès de consommateurs de catégories socioéconomiques moyennes résidant dans des communes de faible taille relativement isolées.



## **Les mobilisations citoyennes à l'échelle européenne pour les services publics.**

Les initiateurs des Eurobaromètres avaient comme principal objectif dans les années 1970 d'en faire un instrument servant à révéler les citoyens européens les uns aux autres afin de faire naître une opinion publique européenne. Pourtant, les sondages de l'Eurobaromètre sont largement méconnus de la plupart des citoyens européens.

Depuis le début des années 2000, on constate que c'est plutôt le contexte géopolitique qui est générateur d'opinions publiques européennes. Des tensions géopolitiques à l'échelle de l'Europe ou à l'échelle internationale peuvent permettre aux opinions publiques européennes de se révéler les unes aux autres comme ce fut le cas lors de la deuxième guerre d'Irak. L'initiative du gouvernement espagnol de José Maria Aznar de soutenir l'intervention américaine de Georges Bush en Irak et d'appeler les autres gouvernements européens à faire de même a déclenché des manifestations d'opposition de grandes ampleurs le 15 février 2003. Plusieurs millions de personnes ont alors défilé dans les rues de Londres, Rome, Madrid, Barcelone, Berlin et Paris, les plus gros cortèges se trouvant logiquement dans les rues des pays dont les gouvernements étaient les plus fervents défenseurs de cette guerre (Espagne, Royaume-Uni et Italie). La simultanéité de ces événements et les revendications communes des manifestants sont alors vécues comme un signal fort attestant de la naissance d'un espace public européen.

Les services publics n'ont jamais suscité de manifestations d'une telle ampleur à l'échelle européenne. L'une des plus fortes mobilisations dans ce domaine a concerné le projet de la directive Services, dite « Bolkestein », en 2004/2005. Frits Bolkestein, Commissaire européen néerlandais chargé des questions relatives au Marché Intérieur, à la fiscalité et à l'Union douanière, souhaite alors libéraliser le secteur des services dans l'UE par l'ouverture réciproque des marchés de services. Adoptée par la Commission le 13 janvier 2004, cette directive propose la liberté d'établissement des prestataires de services et la libre circulation. Elle institue surtout le principe du pays d'origine qui oblige l'État d'accueil d'accepter que les prestataires de service travaillant pour une courte durée sur son territoire soient soumis aux règles en vigueur dans leur pays d'origine. Ce projet touche donc tous les aspects concernant le salaire minimum et les horaires de travail. C'est la différence entre les niveaux de vie et les standards sociaux des États européens qui a provoqué le déchaînement des syndicats européens et notamment français contre un risque de « dumping social », et donc d'une baisse de compétitivité des États ayant une réglementation sociale très contraignante.

Dans un contexte d'élargissement de l'UE à dix nouveaux États membres donc huit pays d'Europe centrale et orientale aux conditions de vie nettement inférieures à celles des anciens membres, cette proposition a suscité de fortes inquiétudes. Alors que dix États de l'UE avaient choisi d'opter pour un référendum sur l'adoption d'un autre traité, le Traité établissant une constitution pour l'Europe, la directive Services, pourtant non directement liée à ce traité, a été omniprésente dans les débats, particulièrement en France. Certains chercheurs voient en ces débats une politisation croissante des institutions européennes (Marchi, 2006, p. 4), tandis que d'autres considèrent que cette politisation a été très limitée et n'a concerné que l'arène parlementaire (Pupat, 2010, p. 159). La célèbre polémique sur les « plombiers polonais » qui viendraient travailler en France avec les conditions de travail polonaises, et remplaceraient donc les plombiers français pas assez compétitifs, a eu un effet catalyseur sur le rejet du traité par les Français le 29 mai 2005. La forte mobilisation contre la directive Bolkestein s'est ensuite focalisée sur le Parlement européen et plusieurs dizaines de milliers de manifestants en provenance de vingt États européens – dont principalement la France et l'Allemagne - ont défilé à Strasbourg le 14 février 2006 sous la bannière de la Conférence européenne des syndicats

réclamant « des services pour le peuple »<sup>13</sup>. Cette mobilisation a eu les effets escomptés puisqu'après de longs débats au Parlement européen, la directive Services a été adoptée par le Parlement et le Conseil de l'UE, mais vidée d'une grande partie de sa substance et notamment sans le principe du pays d'origine. Pour P. Bauby et F. Castex, le Parlement joue dans ce domaine un rôle d'interface indéniable entre l'opinion publique européenne et la Commission :

« Au sein des institutions européenne, le Parlement commence à s'affirmer comme un acteur politique majeur et attire vers lui les mobilisations syndicales et citoyennes qui ont compris qu'elles peuvent y trouver les leviers des mises en débats et peut-être des solutions politiques avant d'être législatives » (Bauby, Castex; p.11).

D'autres mouvements plus récents de manifestation de l'opinion publique européenne se sont déroulés lors de la « crise de la dette », suite aux drastiques politiques d'austérité appliquées, sous la pression de l'UE, de la BCE et du FMI, par plusieurs gouvernements des États les plus touchés par la crise. Le succès du mouvement des Indignés qui a débuté en Espagne le 15 mai 2011, en occupant durant plusieurs semaines de grandes places publiques pour lutter contre les mesures d'austérité du gouvernement, la précarité liée à la crise et le pouvoir de la finance, s'est rapidement propagé sur tout le continent (et même au-delà) en donnant vie à une prise de conscience des opinions publiques nationales sur la dimension systémique/européenne de la crise. Dans les revendications du Manifeste de *Democratia Real Ya*<sup>14</sup> du 15 mai, l'accès égalitaire aux services publics pour les citoyens fait partie des principales revendications, juste après la dénonciation des souffrances quotidiennes et de la corruption des politiciens, des patrons et des banquiers. Ces revendications, reprises par l'ensemble des manifestants en Europe, montrent clairement une inquiétude partagée par les jeunes européens (les manifestants étant majoritairement âgés de vingt à trente-cinq ans) sur leur propre avenir et sur l'évolution de leurs services publics.

Pour autant, ces mobilisations « contre » une directive ou « contre » un système libéral ne prennent pas vraiment la forme de mobilisations « pour » proposer d'autres directives à l'échelle européenne sur l'ensemble des services publics. Créée par le Traité de Lisbonne en 2007 et entrée en vigueur en février 2011, l'Initiative citoyenne européenne (ICE) permet aux citoyens de pouvoir faire une proposition d'acte juridique à la Commission européenne sous la condition de réunir au moins un million de signatures dans un minimum de sept États membres (avec un certain nombre minimum de signataires par État au prorata de sa population<sup>15</sup>), le tout dans un délai d'un an. Même si les organisations de la société civile sont en principe exclues, il est bien difficile, pour le citoyen ordinaire, de se lancer dans cette procédure s'il n'est pas déjà inscrit dans de solides réseaux européens (Duval, 2016, p. 291/292). C'est donc via des organisations bien constituées de la société civiles (syndicats, ONG, associations professionnelles, organisations caritatives...) que le citoyen a une chance de réunir le million de signatures.

Après cinq années d'existence, seulement trente-six ICE ont été déposées sur le site de la Commission. Parmi elles, seules trois ont réussi à franchir le cap du million de signatures et ont été validées par la Commission, six sont en cours de récolte de signatures, onze ont été retirées par les citoyens avant la fin du délai (sans doute par manque de succès), et seize n'ont pas obtenu le nombre de signatures nécessaire et ont été rejetées. Les thèmes de ces ICE sont très variés et portent aussi bien sur la lutte contre la vivisection que sur la légalisation du cannabis. Dans le lot, cinq ICE concernent les services publics mais de manière sectorielle : service de

---

<sup>13</sup> « Directive Bolkestein : compromis au Parlement européen, mobilisation dans la rue », *Le Monde*, 14.02.2006

<sup>14</sup> Texte du Manifeste : <http://www.democraciarealya.es/manifiesto-comun/manifiesto-pour-une-vraie-democratie-maintenant/>

<sup>15</sup> Nombre minimum de signatures par pays : <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/signatories>

l'eau, de l'éducation (deux ICE), des déchets et des transports. Les intitulés de ces ICE donnent une bonne indication de leur contenu et des préoccupations citoyennes vis-à-vis de leurs services publics : « Pour une gestion responsable des déchets, contre les incinérateurs », « Pour une éducation européenne de qualité pour tous », « L'éducation est un investissement ! Ne la prenons pas en compte dans le calcul de nos déficits publics ! », « L'eau et l'assainissement sont un droit humain ! L'eau est un bien public, pas une marchandise ! », « Une Europe équitable dans le secteur des transports – Égalité de traitement pour tous les travailleurs du secteur des transports ». Les trois premières ICE n'ont pas eu de soutien suffisant dans les délais impartis pour être examinées par la Commission. L'ICE concernant le secteur des transports est encore en cours de récolte de signatures. Seule l'ICE concernant le service de l'eau a franchi le cap du million de signatures en moins d'un an avec 1,6 million de paraphes et a donc fait l'objet d'un examen de la Commission, qui y a apporté une réponse circonstanciée<sup>16</sup>. La Commission n'a pas adopté de nouvelle directive en lien avec cette pétition mais elle s'est engagée à « garantir la neutralité de l'UE en ce qui concerne les choix effectués aux niveaux national, régional et local pour la fourniture des services liés à l'eau, tout en veillant au respect des principes essentiels du traité, tels que la transparence et l'égalité de traitement ». La subsidiarité est donc ici mise en avant pour la non-adoption d'une nouvelle directive sur l'eau<sup>17</sup>.

Le profil de ces citoyens engagés est intéressant à analyser car il montre clairement qu'il ne s'agit pas de citoyens ordinaires, mais bien de citoyens engagés parfois très au fait du fonctionnement des institutions européennes. Un bon exemple est celui de l'ICE prônant une éducation européenne de qualité pour tous. Cette ICE a été déposée par une citoyenne britannique, Anne Gorey, qui travaille à Strasbourg depuis 1987 au sein du Conseil de l'Europe. Elle préside également une organisation, the *European Movement for a true European Education*, qui bénéficie du statut d'ONG accréditée auprès du Conseil de l'Europe. L'ICE sur l'eau a été déposée par une citoyenne française, Anne-Marie Perret, ancienne secrétaire fédérale de la *Fédération Générale des Fonctionnaires Force Ouvrière* et présidente, depuis 2005, de la *Fédération syndicale européenne des services publics (FSESP)*, qui est la fédération européenne des syndicats des employés des services publics en Europe, affiliée à la Confédération européenne des syndicats et à l'Internationale des services publics, et qui représente 263 unions syndicales et huit millions de travailleurs en Europe<sup>18</sup>. Cette fédération a d'ailleurs financé la campagne référendaire de l'ICE à hauteur de 140 000 euros<sup>19</sup>.

Les réseaux et les moyens investis pour ces ICE expliquent pourquoi ce dispositif ne rencontre pas le succès escompté auprès des citoyens, d'autant plus que cet investissement ne garantit pas, même en cas de succès de l'ICE, la transposition de cette ICE en texte législatif par la Commission. Cependant, l'énorme succès de la récente pétition contre le projet de loi El Khomri de réforme du Code du travail en France avec près d'1,3 millions de signatures récoltées en moins d'un mois grâce à une nouvelle plateforme internet simple et rapide de création de pétitions <change.org><sup>20</sup> et à un engouement médiatique important, permet d'entrevoir de nouvelles perspectives à l'échelle européenne pour la diffusion de pétitions comme les ICE.

---

<sup>16</sup> Réponse de la Commission : <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/FR/1-2014-177-FR-F1-1.Pdf>

<sup>17</sup> L'UE a introduit des dispositions minimales en matière de qualité de l'eau dans les années 1970 et a développé progressivement sa législation sur l'eau au cours des quatre dernières décennies. La directive-cadre sur l'eau, la directive sur l'eau potable et la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires sont les principaux instruments législatifs de l'UE dans ce domaine.

<sup>18</sup> D'après le site de la FSESP : <http://www.epsu.org/>

<sup>19</sup> <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2012/000003>

<sup>20</sup> <https://www.change.org/p/loi-travail-non-merci-myriamelkhomri-loitraitailnonmerci>

## Conclusion :

Les services publics et leur évolution sont bien un sujet de préoccupation et d'inquiétude partagé par les citoyens européens. Les résultats des sondages quantitatifs réalisés simultanément dans l'ensemble des pays européens montrent clairement une satisfaction générale des Européens vis-à-vis de la qualité de leurs principaux services publics, avec quelques nuances selon les services d'un pays à l'autre. Les enquêtes qualitatives sur l'évolution de ces services dans un contexte d'ouverture progressive à la concurrence depuis deux décennies indiquent tout aussi nettement une déception des Européens quant aux conséquences de cette libéralisation sur les prix généralement en hausse, sur l'opacité des offres et sur le harcèlement commercial des fournisseurs, notamment dans les pays les plus avancés dans ce processus, et une méfiance des Européens dans les autres pays moins avancés. Loin de souscrire au dogme libéral de la Commission européenne sur les bienfaits de la libéralisation et de la concurrence libre et non faussée généralisée, répétés tel un mantra dans les différents documents qui émanent de cette institution, les Européens souhaitent majoritairement sanctuariser les services publics pour qu'ils ne soient pas considérés seulement comme une marchandise, mais aussi comme un bien public.

## Références :

BAUBY P., et CASTEX F., *(Re)légitimer l'action publique en Europe*, Fondation Jean Jaurès, 2014.

DUVAL Eugénie, « La participation du citoyen à la prise de décision au sein de l'Union : une (dés)illusion ? », in CATALA Michel, JEANNESSON Stanislas, LAMBLIN-GOURDIN Anne-Sophie (Ed.), *L'Europe des citoyens et la citoyenneté européenne. Evolutions, limites et perspectives*, Bruxelles, Peter Lang, 2016, p. 287 à 302.

MARCHI Francesco, « Politisation de l'UE? Le cas de la directive Services », *Notre Europe*, « Les Brefs », septembre 2006.

PUPAT Yoann, « « Services publics » et « services d'intérêt général ». Un processus de traduction dans la configuration Européenne et ses effets sur le débat national », *Politique européenne* 2010/3 (n° 32), p. 151-164.

RAVEAUD Gilles, « « Comment penser les services publics dans le cadre de l'Union européenne ? » En partant de l'analyse de Philippe Herzog (confrontations) », *Terrains & Travaux*, 2005/1 n°8, p. 134-151.

ROUBAN Luc, « La crise du service public en France : l'Europe comme catalyseur », *Culture et Conflit*, n° 28, 1997, p. 99-124.

COMMISSION EUROPEENNE, *Les consommateurs européens et les services d'intérêt général. Etude qualitative dans les 15 États-membres et les 10 futurs États-membres adhérant à l'Union européenne en 2004*, Direction Générale Santé et Protection des Consommateurs, décembre 2003.

COMMISSION EUROPEENNE, *L'opinion des consommateurs sur les services d'intérêt général*, Direction Générale Santé et Protection des Consommateurs, Eurobaromètre n°58, décembre 2002.

COMMISSION EUROPEENNE, *Les Européens et les services d'intérêt général*, Direction Générale Santé et Protection des Consommateurs, Eurobaromètre n°53, octobre 2000.

COMMISSION EUROPÉENNE, *Livre blanc sur les services d'intérêt général*, 2004.

COMMISSION EUROPÉENNE, *Livre vert sur les services d'intérêt général*, 2003.

CONFÉDÉRATION EUROPÉENNE DES SYNDICATS, « Vers une nouvelle dynamique pour les services publics », Bruxelles, 2010