

24ème Congrès international du CIRIEC

Napoli Italia 30 settembre - 2 ottobre 2002

LES SERVICES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL: LA RESPONSABILITÉ DES AUTORITÉS PUBLIQUES DANS L'ÉCONOMIE MONDIALISÉE

Anne Houtman

Chef de Cabinet adjoint du Président de la Commission Européenne

Séance plénière, 30 septembre

Mesdames, Messieurs,

Faisant partie de la foule innombrable de ceux qui, de par le monde, se sont épris de l'Italie et ont essayé d'en apprendre la langue, je suis très heureuse de me trouver avec vous à Naples.

Chaque fois que j'y reviens, le miracle se reproduit.

C'est un honneur pour moi de représenter la Commission européenne à votre important congrès.

Les thèmes que vous avez choisis recoupent de nombreuses activités de la Commission. Ils tiennent tout particulièrement à coeur au Président Prodi qui m'a chargée de vous transmettre ses salutations les plus cordiales.

Évoquant récemment les grands défis actuels auxquels l'Union doit faire face, le Président Prodi disait qu'il fallait défendre le modèle social européen et qu'on ne pouvait le faire qu'en augmentant nos capacités communes au plan économique.

Pour créer le bien-être individuel et social, il faut avant tout mieux faire fonctionner le marché. C'est le marché qui produit l'innovation et la richesse sans laquelle il n'y aurait rien à redistribuer dans la société. C'est pour cette raison qu'il ne faut pas opposer le marché à l'État social.

La stratégie d'ensemble de l'Union doit compléter la dimension strictement économique et productive par la dimension sociale et éducative. Tels sont les fondements de notre action depuis des années.

En mars 2000, le Conseil européen, qui exprime la volonté des États membres, a réaffirmé ces principes de base en les transformant en une stratégie explicite connue sous le nom de stratégie de Lisbonne.

Le choix du marché est à la base du projet de construction européenne.

L'un des premiers objectifs des pères fondateurs était en effet de créer un marché commun pour intégrer les intérêts des États européens et empêcher qu'éclate une nouvelle guerre sur notre continent. Leur intuition politique a connu un grand succès et s'est affirmée de façon pragmatique à petits pas.

Au cours de l'histoire communautaire, tout nouvel objectif visant à la libre circulation des biens, des services et des capitaux, est allé de pair avec un renforcement progressif des aspects sociaux.

Tout progrès dans le domaine économique a toujours été accompagné d'un progrès en direction des plus faibles qui se trouvaient de plus en plus exposés aux effets de la concurrence.

Si l'on regarde bien ce qu'il en est, le social n'a pas cédé le pas à l'économique car l'on a toujours veillé à ce que l'écart entre les deux ne se creuse pas.

Cela étant, aujourd'hui, c'est l'économie qui nous préoccupe. Le système capitaliste traverse une période très difficile. Une crise profonde secoue le monde des affaires aux États-Unis qui entraîne déjà des répercussions négatives dans le monde entier.

Nous assistons à l'effondrement des bourses, au plongeon plutôt brutal de tout le secteur technologique et surtout à une perte de confiance générale dans un système frappé par les irrégularités comptables, les rémunérations excessives des dirigeants et quelques faillites spectaculaires comme celles d'Enron et de WorldCom.

Tous ces problèmes qui touchent au monde de l'argent et aux règles de fonctionnement des entreprises ont fini par remonter à la surface.

D'autres tendances, qui se sont développées pendant la dernière décennie sans atteindre encore le point critique, menacent cependant la stabilité et la durabilité du système.

Je songe notamment aux déséquilibres qui existent dans la répartition des revenus et qui ont parfois atteint des niveaux anormaux.

L'accroissement de la richesse que nous avons observé durant l'expansion des années '90 ne s'est pas traduit par une redistribution plus équitable tant au plan national qu'international.

L'écart entre le Nord et le Sud a augmenté au lieu de diminuer.

Mais même à l'intérieur des sociétés plus avancées, et notamment aux États-Unis, la croissance a creusé l'écart entre couches riches et pauvres de la population. L'écart entre les revenus des dirigeants d'entreprises et ceux des salariés moyens a plus que triplé en dix ans.

Cette situation qui hypothèque lourdement notre avenir commun a été au centre des discussions du sommet mondial qui s'est tenu il y a quelques semaines à Johannesburg. Les résultats de ce sommet n'ont certainement pas satisfait tout le monde.

Mais ce à quoi l'on est parvenu est déjà très important: en effet, l'on a globalement fait émerger le problème du développement durable et l'on a obligé par principe les gouvernements du monde entier à trouver des solutions adéquates.

C'est de toute manière un succès spécifique pour l'Europe que d'avoir poussé de grands pays comme la Chine et la Russie à signer le protocole de Kyoto.

Après Johannesburg, personne ne peut continuer à pratiquer la politique de l'autruche.

Le phénomène des inégalités à l'intérieur des différents pays ainsi qu'au plan mondial semble paradoxal et inacceptable, si on l'observe du point de vue de la solidarité et de la justice sociale.

Je suis d'accord sur ce point avec les analyses de deux économistes contemporains, Padoa-Schioppa et Stiglitz, lauréat du Nobel.

Dans les thèses qu'ils ont récemment exposées, ils considèrent que la crise actuelle du capitalisme a pour origine la faiblesse des appareils publics nationaux et internationaux. Les pouvoirs publics et la politique en général sont à bout de souffle face à un marché qui s'affirme avec de plus en plus de force.

Ce faisant, ces pouvoirs n'ont pas joué jusqu'au bout leur rôle de gardiens de l'intérêt général et de promoteurs du bien-être individuel et collectif.

Si le problème est ainsi correctement posé, quelle en est la solution?

À mon avis, la réponse au pouvoir excessif du marché ne consiste pas à se barricader et à entraver l'activité économique. Il faut au contraire ouvrir le monde aux échanges de biens, de services, de personnes; il faut que les pouvoirs publics dirigent l'action des opérateurs comme un bon arbitre veille à ce que tous les joueurs aient un comportement correct et loyal sur le terrain.

Le paradoxe est qu'en définitive il faut plus de marché et une réglementation plus efficace.

Et l'arbitre de cette partie ne peut être que l'autorité publique, qu'elle ait un caractère politique ou indépendant. Les pouvoirs publics ont le devoir spécifique de faire contrepoids aux dynamiques et intérêts commerciaux. Je tiens à répéter que les intérêts de la sphère publique et de la sphère privée ne s'opposent pas. L'intervention publique, raisonnablement mesurée, constitue un avantage pour l'État social comme pour le marché lui-même. Les pouvoirs publics ont un double rôle: ils doivent, d'une part, garantir que le marché fonctionne correctement, d'autre part, qu'il fonctionne dans l'intérêt de tous les citoyens sans exception.

L'expérience des institutions européennes est à ce titre exemplaire.

Parmi les actions de l'Union au plan économique, l'on trouve en effet le marché intérieur, c'est-à-dire la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux sur tout le territoire de l'Union. Puis l'on trouve les règles de concurrence. Mais celles-ci ne sont que des instruments servant à atteindre les objectifs fondamentaux de la construction européenne. Ces fins ultimes de l'Union sont énumérées à l'article 2 du Traité:

Promouvoir le progrès économique et social ainsi qu'un niveau d'emploi élevé, et [...] parvenir à un développement équilibré et durable, notamment par la création d'un espace sans frontières intérieures, par le renforcement de la cohésion économique et sociale [...]. Renforcer la protection des droits et des intérêts des ressortissants de ses États membres par l'instauration d'une citoyenneté de l'Union.

Les mots clés sont en l'occurrence "développement équilibré et durable" et "protection des droits et des intérêts des ressortissants". Je tiens également à souligner que l'adjectif "économique" ne figure jamais seul mais qu'il est toujours suivi de l'adjectif "social". Nous avons vu que cette progression parallèle a effectivement marqué l'histoire du projet européen.

Je voudrais à présent faire état d'un exemple qui me tient spécialement à coeur et qui, comme vous le savez tous, occupe une place toute particulière dans la pensée du Président Prodi. Je veux parler de la stratégie suivie par la Communauté pour libéraliser certains services d'intérêt général à l'échelon européen, en particulier les grandes industries de réseau.

Cela me semble constituer un excellent exemple de la gestion du rapport entre marché et pouvoirs publics.

Les institutions européennes ont commencé ce travail de libéralisation au début des années '90 par les télécommunications. Puis, dans les années qui ont suivi, ce fut au tour d'autres secteurs, comme les transports, les postes et l'énergie.

Le succès de ces libéralisations constitue la démonstration pratique du raisonnement que j'ai suivi jusqu'à présent. Ces secteurs se sont modernisés et sont devenus plus efficaces. Le citoyen européen bénéficie à présent d'un meilleur service à un prix plus avantageux. Mais nous n'en sommes qu'à la moitié de l'histoire.

Les institutions européennes ont fait extrêmement attention à protéger l'intérêt général en veillant, à chaque étape, à ce que les libéralisations n'excluent pas du service des citoyens moins favorisés du point de vue économique, social ou géographique.

Toute la réglementation des libéralisations comporte en effet des mesures qui imposent aux États membres de garantir que les opérateurs économiques respecteront l'obligation de service public.

Aucun citoyen européen n'est donc, de cette façon, exclu des services essentiels. Même celui qui vit dans le plus petit village perdu dans la montagne ou qui n'a pas de moyens, doit pouvoir recevoir son courrier, avoir l'eau, l'électricité et le téléphone et doit pouvoir user d'un moyen de transport public pour ses déplacements. Ces services doivent aussi satisfaire à des conditions de qualité suffisante.

Concernant le débat d'idées, la communication de la Commission sur les services d'intérêt général de 1996 constitue la première réflexion horizontale. À l'époque, le message que la Commission entendait adresser avait un double objectif: montrer, d'une part, la nécessité d'appliquer à ces services les règles de concurrence et du marché intérieur à l'échelon européen; d'autre part, assurer que ces règles étaient compatibles avec le principe de service public.

La communication de 1996 proposait également de modifier le Traité en introduisant une référence aux services d'intérêt général. C'est ce qui s'est en effet produit l'année suivante lorsqu'a été inséré un nouvel article dans le traité d'Amsterdam, l'article 16, qui constitue un important pas en avant du droit communautaire. Je vous le cite quasiment dans son intégralité:

[...] 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 [...] veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leur mission.

Ce mouvement de pensée lancé en 1996 s'est développé depuis et a trouvé son expression dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne approuvée en décembre 2000.

La Charte n'a assurément pas mis fin au débat. Son centre de gravité s'est à présent déplacé, passant de l'affirmation de principe, désormais établie, à ses conséquences pratiques.

La discussion porte actuellement sur le point de savoir quel contenu donner à l'article 16. Que devrait faire l'autorité publique pour remplir au mieux sa mission de garantir le fonctionnement optimal des services d'intérêt général? Telle est la question fondamentale et tel est le sens du débat que nous entendons ouvrir avec le Livre vert sur les services d'intérêt général auquel nous avons commencé à travailler et qui sera publié l'an prochain.

Mesdames, Messieurs,

J'ai parlé d'économie, de libéralisation et de réglementation des marchés, mais c'est le citoyen qui est le sujet véritable de mon propos.

Les actions des institutions européennes que j'ai citées illustrent le droit fondamental qu'ont tous les citoyens européens de voir satisfaits le mieux possible et au moindre coût certains besoins essentiels.

Voilà tout ce que les citoyens attendent des pouvoirs publics dans nos sociétés et c'est précisément notre devoir que de répondre au mieux de nos capacités.

Je vous remercie.