



Les midis du Parlement européen

Marseille

Le 1^{er} avril 2008

Intervenant invité : Louis DUBOUIS (Professeur émérite à l'Université Paul Cézanne Aix -Marseille III)

Le débat commence à 12 h 15.

Mme COUSTET.- Bonjour à tous. Merci d'être présents nombreux à cette reprise des Midis du Parlement européen. Nous reprenons ces séances consacrées à la vie quotidienne des citoyens en Europe.

J'ai d'abord deux nouveautés à vous présenter.

Les midis du Parlement européen – Marseille – le 1er avril 2008 - services publics : quel avenir en Europe ?
PARLEMENT EUROPEEN - Bureau d'information pour le Sud-est - www.lesmidis.eu
vos commentaires, vos réactions sur www.leblogdesmidis.eu
les propos des intervenants n'engagent pas le Parlement européen en tant qu'institution.



La première est l'existence d'un blog. Comme vous le savez, le résumé de toutes nos conférences se trouve sur Internet. Nous avons à présent également créé un blog, dont l'intérêt est de poursuivre le débat après la séance, de vous permettre de poser des questions que vous n'avez peut-être pas pu poser, d'obtenir des réponses que vous n'avez pas obtenues. C'est aussi une façon moins formelle de dialoguer avec vous.

L'autre nouveauté est le sujet d'aujourd'hui. Alors que nous avons l'habitude d'aborder les sujets "par le petit bout de la lorgnette", concernant la vie pratique au quotidien (comment téléphoner moins cher, comment se faire soigner à l'étranger), nous abordons aujourd'hui un sujet beaucoup plus politique, plus théorique, consacré à l'avenir des services publics en Europe. C'est un sujet très cher aux Français. Nous avons tout d'abord envisagé de l'aborder sous l'angle des services économiques qui ont été libéralisés dans l'Union européenne et qui vont toucher notre portefeuille, comme par exemple les réseaux de télécommunications, les services postaux, les réseaux d'énergie. Mais très vite, il nous est apparu de fil en aiguille qu'il fallait aussi parler des services sociaux, d'éducation et de santé et par conséquent de la notion de service d'intérêt général dans l'Union européenne.

Etant donné la complexité du sujet, l'objectif de la séance d'aujourd'hui est donc de définir les notions, de mettre à plat les concepts et de vous expliquer ce qu'est un service public pour l'Union européenne. Notre intervenant, Louis Dubouis, est professeur de droit communautaire, spécialisé dans ce domaine, et il a accepté de venir défricher le terrain de cette notion qui alimente le débat européen depuis 10 ans :

Nous aurons l'occasion lors de futures séances d'aborder les deux autres sujets que j'ai évoqués, les services sociaux et les services de santé, avec des intervenants praticiens qui viennent du secteur associatif ou de l'hôpital public, et par la suite les services qui ont été libéralisés dans l'Union européenne.

Je vais à présent laisser la parole à M. DUBOUIS pour environ 25 minutes. Puis nous aurons notre habituel échange de questions et réponses.

M. DUBOUIS. - Le cadre de cette intervention a été bien tracé par Isabelle COUSTET, que je remercie de son invitation. Nous nous connaissons depuis fort longtemps, elle a été une brillante étudiante en droit communautaire.

Je vais vous donner un cadre général concernant la réflexion sur les services publics, nos services publics français confrontés au droit communautaire, puis quelques indications concernant un secteur un peu plus spécifique, celui de l'hôpital, en particulier l'hôpital public.

Vous vous interrogez sur l'avenir des services publics. Quand on s'interroge sur l'avenir d'une institution, d'une personne, c'est en général que l'on a quelques craintes concernant cet avenir. Du moins à mon âge ! Concernant les services publics, nos services publics français (faisons un peu de nationalisme), il est vrai qu'il y a une crainte récurrente, qui

Les midis du Parlement européen – Marseille – le 1er avril 2008 - services publics : quel avenir en Europe ?
PARLEMENT EUROPEEN - Bureau d'information pour le Sud-est - www.lesmidis.eu
vos commentaires, vos réactions sur www.leblogdesmidis.eu
les propos des intervenants n'engagent pas le Parlement européen en tant qu'institution.



parfois conduit à certaines poussées de fièvre, comme on l'a vu lors de la campagne référendaire. Nous y sommes très attachés, mais nous avons en même temps le sentiment qu'ils posent quelques problèmes, qu'ils ne se portent pas si bien que cela. Il y a des critiques permanentes sur la qualité et le fonctionnement de ces services publics. Il y a des problèmes graves, et actuellement semble-t-il plus graves que jamais, concernant la capacité que nous avons à les financer. Cela se traduit par des interrogations permanentes, des évolutions permanentes, des réformes permanentes.

La question sous-jacente, celle qui nous amène ici, me paraît être la suivante : **dans quelle mesure l'Europe est-elle la cause, ou une des causes, des difficultés que connaissent les services publics, et des craintes que nous pouvons avoir concernant l'avenir de ces services publics ?**

Je pense que vous avez tous suffisamment conservé en mémoire le souvenir de la campagne référendaire pour vous rappeler que c'était l'un des thèmes importants qui ont été discutés pendant cette période, il y a maintenant trois ans : savoir si le progrès que l'on nous annonçait dans la construction de l'Europe n'était pas un progrès qui s'opérait au détriment des services publics. On nous disait que nos services publics sont un peu étranglés par la construction européenne, qui leur impose une série de contraintes, la plus importante résidant dans le fait que nos services publics seraient contraints de respecter la loi du marché, ce qui semblait les mettre dans une situation tout à fait impossible : comment peut-on satisfaire des besoins d'intérêt général, qui sont très largement répandus et s'adressent à des populations qui n'ont pas nécessairement des capacités de financement considérables, et en même temps répondre aux exigences du marché, c'est-à-dire d'une certaine rentabilité et d'une grande rigueur financière.

Voilà la contrainte et la menace que l'Europe ferait peser sur nos services publics. Certains allaient même plus loin, à savoir que l'Europe ignore complètement le service public, parce qu'elle ignore jusqu'à la notion même de service public.

Je vais essayer de vous apporter un certain nombre d'éléments d'information, qui contribueront à alimenter des réponses, chacun étant bien entendu totalement libre de la sienne.

Étant juriste, professeur de droit, je vais partir d'une base : **ce que disent les traités**. Après tout, l'action de l'Union européenne se développe sur la base des traités. Si l'Union européenne veut aller plus vite et plus loin que ne le font les traités, les États ont tout à fait la faculté de s'y opposer.

Que disent les traités concernant le service public ? On ne va plus employer le terme de "traité constitutionnel", mais ces traités constituent tout de même la base fondamentale de toute la construction européenne, l'équivalent de ce qu'est la constitution dans un État.

Les midis du Parlement européen – Marseille – le 1er avril 2008 - services publics : quel avenir en Europe ?
PARLEMENT EUROPEEN - Bureau d'information pour le Sud-est - www.lesmidis.eu
vos commentaires, vos réactions sur www.leblogdesmidis.eu
les propos des intervenants n'engagent pas le Parlement européen en tant qu'institution.



La première observation est que ces traités ont évolué. Si le traité de Lisbonne est ratifié (il faut rester prudent sur ce sujet, car n'oublions pas que ce sont des procédures qui vont se dérouler dans 27 États), il y aura une nouvelle évolution.

Depuis l'origine, il y a dans les traités une notion essentielle, qui figure dans le traité dit "de Communauté européenne" (article 86) : celle non pas de service public, mais de service d'intérêt économique général. **L'article 86 du traité** stipule que quand il y a un service d'intérêt économique général, ce service est soumis aux obligations qu'impose le traité, notamment concernant le respect de la concurrence, c'est-à-dire de la libre concurrence, une concurrence qui ne soit pas faussée, sauf dans la mesure où cela porterait atteinte au bon accomplissement de sa mission : cet article introduit une dialectique entre un principe, celui de la soumission à la concurrence, et la limite de ce principe, c'est-à-dire que l'on va pouvoir fausser un peu la concurrence si c'est nécessaire pour le bon accomplissement de la mission.

Cette terminologie ne nous dit pas grand-chose : il y a peut-être place pour d'autres services d'intérêt général qui ne seraient pas des services d'intérêt économique, mais des services d'intérêt général tout court.

Par la suite les traités se sont enrichis. En 1996, lors du traité d'Amsterdam, il y a eu des demandes insistantes présentées par la France et relayées par le Parlement européen. On a introduit dans le traité **l'article 16**, qui valorise ce qu'est le service public, ce qu'il représente pour l'Union européenne, en affirmant qu'il fait partie des valeurs de l'Union européenne et qu'il joue un rôle, notamment concernant la cohésion sociale dans l'Union. Un grand coup de chapeau est ainsi donné au service public en tant que valeur de l'Union.

Cet article ajoute qu'il appartient aux Etats et à la Communauté elle-même, chacun dans la limite de ses compétences, de faire en sorte que les services publics aient les moyens de remplir leur mission, et de veiller au respect des principes qui doivent guider l'action des services publics.

Telle est en gros la situation présente.

Le traité de Lisbonne, qui sera en réalité composé de deux traités (un sur l'Union européenne, abrégé TUE et un autre, l'ancien traité de Communauté européenne (TCE), appelé maintenant "traité sur le fonctionnement de l'Union européenne", soit TFUE), ajoute deux choses.

D'une part, **un article 14** prévoyant que les principes généraux qui s'appliquent aux services publics pourront être définis dans un règlement, l'équivalent dans notre droit d'une loi-cadre, et qui définirait ces principes généraux.

Il donne donc une base à une législation fixant les principes généraux que les Etats-membres comme la Communauté seraient tenus de respecter concernant les services publics.

Ces principes seraient ceux répartissant les compétences entre l'Union et les États, disant que le rôle principal revient aux Etats et que l'Union n'a qu'un rôle secondaire, mais aussi ceux régissant le fonctionnement des services publics, dont le plus fondamental d'entre eux, l'égal accès aux services publics.

D'autre part, dans le traité de Lisbonne (qui n'est pas si "simplifié" qu'on veut bien nous le dire), figure le **protocole n° 9 concernant les services d'intérêt général**. Un protocole est un acte annexé à un traité, qui a la même valeur juridique que le traité. Ce protocole mérite d'être lu :

"Les hautes parties contractantes, souhaitant souligner l'importance des services d'intérêt général, sont convenues des dispositions interprétatives ci-après, qui sont annexées au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union :

Article 1.

Les valeurs communes de l'Union concernant les services d'intérêt économique général au sens de l'article 14 du traité sur le fonctionnement de l'Union comprennent notamment :

- le rôle essentiel et le large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales pour fournir, faire exécuter et organiser les services d'intérêt économique général d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs ;

- la diversité des services d'intérêt économique général et les disparités qui peuvent exister au niveau des besoins et des préférences des utilisateurs, en raison de situations géographiques, sociales ou culturelles différentes ;

- un niveau élevé de qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs ;

Article 2.

Les dispositions des traités ne portent en aucune manière atteinte à la compétence des Etats membres pour fournir, faire exécuter et organiser des services non économiques d'intérêt général."

Les midis du Parlement européen – Marseille – le 1er avril 2008 - services publics : quel avenir en Europe ?
PARLEMENT EUROPEEN - Bureau d'information pour le Sud-est - www.lesmidis.eu
vos commentaires, vos réactions sur www.leblogdesmidis.eu
les propos des intervenants n'engagent pas le Parlement européen en tant qu'institution.



Voilà une deuxième catégorie de services qui intervient, et qui est mentionnée pour la première fois dans les traités : à côté des services d'intérêt général qui sont des services économiques, il y a des services non économiques.

Je voudrais ajouter que, dans la **Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne**, dont le traité de Lisbonne nous dit qu'elle a la même valeur juridique que les dispositions du traité lui-même, il y a un **article 36** intitulé "accès aux services d'intérêt économique général", qui dit que "*l'Union reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général tel qu'il est prévu par les législations et pratiques nationales*" (on insiste sur le fait qu'il incombe aux États d'organiser leurs systèmes de services publics comme bon leur semble), "*conformément au traité, afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union*".

D'autres dispositions particulières dans la Charte confirment le droit à l'accès à certains services publics, notamment à l'éducation, à la protection sociale et aux soins, mais toujours dans les conditions prévues et fixées par les États.

À partir de cet ensemble, supposons que je fasse une hypothèse - puisqu'on me demande de lire dans le marc de café et de prédire quel sera l'avenir des services publics -, et que, les Irlandais et les Polonais étant pleins de bonne volonté, le traité de Lisbonne entre en vigueur. Une foule de questions se posent, qu'il appartient aux institutions communautaires (la Commission, le Parlement, la Cour) mais aussi aux États de résoudre.

Première question, fondamentale : qu'est-ce qu'un service d'intérêt général ? Quand un service mérite-t-il la qualification de service d'intérêt général ?

La réponse donnée par la Commission depuis quelques années est que sont des services d'intérêt général les services tant économiques que non économiques, que les autorités publiques classent comme étant d'intérêt général (ce qui confirme à nouveau que le rôle moteur incombe bien aux États), et soumettent à des obligations spécifiques de service public.

On peut insister sur ce point : il y a une très large équivalence entre notre notion française, ancienne, de service public, et la notion de service d'intérêt général. Le service d'intérêt général, dans le droit communautaire, est grosso modo ce que nous appelons en France "service public". On ne peut quand même pas exiger que les 27 États de l'Union aient exactement la même terminologie que nous. Quelle importance ? Lorsque, lors d'un de mes cours de droit administratif, j'essayais de définir le service public en droit français, je disais que c'est "une action d'intérêt général qui est assurée ou assumée par une collectivité publique". Les deux notions sont très proches l'une de l'autre.



Deuxième question, les textes le disent très bien, il y a deux catégories de services d'intérêt général : certains sont des services économiques, et d'autres ne le sont pas.

Quel intérêt y a-t-il à distinguer entre ces deux catégories ? Il est considérable : si l'on se rapporte à l'article 86 du traité de Communauté européenne, les services d'intérêt économique général sont soumis notamment aux règles de concurrence : si on leur accorde un monopole, ce monopole détruit complètement la concurrence, et les États ne peuvent pas fausser la concurrence entre les entreprises qui interviennent dans le même domaine, notamment par les aides qu'ils accorderaient à certaines.

Alors que les services qui sont simplement d'intérêt général, d'après le traité - et c'est confirmé par ce que dit la Commission qu'on ne peut pas accuser d'être sur ce point trop laxiste - ne sont pas soumis aux règles du marché intérieur. Ce qui ne veut pas dire qu'ils vont échapper à toutes les règles du droit communautaire. Un service, s'il est d'intérêt général, est obligé de traiter tous les usagers de la même manière, quelle que soit leur nationalité. Le principe de non-discrimination, fondamental dans le droit communautaire, devra s'appliquer à lui, vis-à-vis des usagers mais aussi vis-à-vis de ses fournisseurs.

Reste à savoir quand un service est économique et quand il ne l'est pas. Vous imaginez que ce n'est pas une question simple à trancher, il a fallu une vingtaine d'années pour trouver un critère.

La réponse que donne la Cour de justice s'impose à toutes les institutions de la communauté : un service est économique quand il est assumé par une entreprise.

Qu'est-ce qu'une entreprise ? La Cour de justice nous dit qu'une entreprise est une entité qui exerce une activité économique, quels que soient son statut juridique et son mode de fonctionnement. Alors, qu'est-ce qu'une activité économique ? La réponse donnée actuellement est qu'il s'agit d'une activité qui consiste à offrir des biens ou des services sur un marché.

La dernière notion est donc celle du marché : cela veut dire qu'on offre des biens ou des services contre rémunération.

Voilà donc la distinction : selon qu'une activité d'intérêt général se produit sur un marché, c'est-à-dire offre des biens ou des services contre rémunération ou non, elle sera dans le premier cas un service d'intérêt général économique, et dans le second cas un service d'intérêt général pur et simple.

Comment se répartissent nos services publics entre ces deux catégories ?

À l'évidence il y a un certain nombre de **services publics qui sont des services d'intérêt économique général** : c'est le cas des entreprises de transports, des entreprises de télécommunications, électricité, gaz, le cas de la Poste. Ce sont d'ailleurs les premiers types de services publics auxquels la Commission s'est véritablement intéressée, car il s'agissait de services qui dans un certain nombre d'Etats étaient régis par un régime qui n'avait rien à voir avec celui de la concurrence et du marché. Chez nous un certain nombre d'entreprises publiques disposaient d'un monopole de fourniture, ce qui est absolument le contraire du régime de concurrence.

Il y a sur ce point des intérêts tels que toute une série de directives ont été prises par le Conseil de l'Union européenne, et ces directives ont imposé ce que nous appelons l'ouverture des marchés. Quand une entreprise a le monopole de l'infrastructure, elle doit se dissocier en deux : une entreprise qui aura la charge de faire fonctionner l'infrastructure, l'autre qui fournira les services aux usagers. D'autre part il n'y aura plus de monopole au profit d'une entreprise nationale, c'est le cas pour le transport ferroviaire, ainsi que pour les télécommunications, qui sont obligées de s'ouvrir aux prestataires étrangers.

Cela a donné lieu à beaucoup de controverses et de craintes : est-ce que cette libéralisation va détruire nos services publics ? La commission répond par la négative, car cela va obliger des services qui entrent en concurrence à avoir une gestion financière plus rigoureuse, et d'autant plus rigoureuse qu'étant en concurrence ils devront avoir le rapport qualité/prix le plus attractif pour conserver la clientèle.

À l'autre extrême il y a une **catégorie de services qui sont d'intérêt général pur et dur : ce sont les services publics régaliens, la défense, la justice, la police**. Personne n'a imaginé que ces services tombent sous la loi du marché.

Enfin nous avons cette catégorie de services, dont on ne parle en droit communautaire que depuis une dizaine d'années, qui sont **les services sociaux d'intérêt général**. On s'est enfin rendu compte, et le Parlement européen et le Comité économique et social ont joué un grand rôle dans ce domaine, que toute une partie de l'activité économique et sociale est assurée par des intervenants assez particuliers, dont l'action le plus souvent est dénuée de tout but lucratif. Ce qui ne veut pas dire qu'elle ne va pas être qualifiée d'activité économique : s'ils se font payer, cela va être une activité économique.

Ils ne cherchent pas pour autant à faire des bénéfices. Ces services sont destinés à venir en aide à des personnes qui sont dans une situation de faiblesse, que ce soit à cause de la perte de leur emploi, de la maladie ou de l'âge, etc.

Les midis du Parlement européen – Marseille – le 1er avril 2008 - services publics : quel avenir en Europe ?
PARLEMENT EUROPEEN - Bureau d'information pour le Sud-est - www.lesmidis.eu
vos commentaires, vos réactions sur www.leblogdesmidis.eu
les propos des intervenants n'engagent pas le Parlement européen en tant qu'institution.



Ces services, la Commission européenne vient de leur accorder un intérêt particulier. Une communication de novembre 2007 fait le point sur la manière dont ils sont vus dans l'Union européenne et ce que l'on peut faire pour eux.

Quel est le régime de ces services sociaux d'intérêt général ? Ils n'ont pas entièrement un régime particulier, car pour eux comme pour les autres services d'intérêt général s'impose une opération qui est de savoir si ce sont des services d'intérêt général non économiques ou des services d'intérêt général économiques. S'ils sont des services d'intérêt général économiques, ils sont soumis aux lois de la concurrence, bien qu'étant des services sociaux.

Pour l'instant un certain nombre de cas ont été tranchés. Par exemple on dispose maintenant de données concernant d'une part les services de protection sociale, et d'autre part les services de dispense de soins.

S'agissant des services de protection sociale, la Cour de justice a pu dire (dans des affaires qui concernaient la France d'ailleurs, où des entreprises privées contestaient le monopole légal de la sécurité sociale pour un certain nombre de prestations), que dès lors qu'ils sont fondés sur une idée de solidarité, notamment entre ceux qui ont les moyens et ceux qui ne les ont pas, entre les bien portants et les autres, entre les générations, et que les cotisations qu'ils prélèvent ne sont pas forcément proportionnelles au risque assuré ou à la fortune personnelle de l'intéressé, ce sont des services d'intérêt général qui ne revêtent pas un caractère économique.

D'autres, comme les services de protection complémentaires, reposent plus sur un système d'assurance : vous recevez en fonction de ce que vous avez donné, ce sont des contrats personnalisés, il n'y a pas de solidarité ; ils ne sont pas considérés comme des services d'intérêt général tout court, mais comme des services économiques.

Concernant le système de soins, la position qui résulte de décisions adoptées par la Commission (implicitement, car les choses sont compliquées), est que les services de soins méritent la qualification de services d'intérêt économique général : nos hôpitaux sont bien des services d'intérêt général, mais présentent un caractère économique.

Concernant les services sociaux d'intérêt général, je vous ai dit qu'en principe ils sont classés dans l'une ou l'autre catégorie, mais la Commission a bien conscience qu'ils posent un problème particulier : dans sa communication de 2007, elle s'est rendu compte à la suite d'une consultation que ces acteurs du secteur social, les mutuelles par exemple, ont peine à se retrouver dans le droit communautaire ; la Commission demande en conséquence que les États fassent un effort d'information pour que ces acteurs sociaux soient mieux informés. Elle s'engage elle-même à faire un effort d'information.

Je vais à présent vous dire quelques mots sur nos hôpitaux face au droit de l'Union européenne. Je me limiterai à l'hôpital public. Les cliniques privées n'ont pas une mission d'intérêt général.

Il y a d'abord un premier point d'incidence du droit communautaire, qui est en dehors des règles précises du traité, c'est que dès lors qu'un système est financé par des fonds publics, que ce soit l'impôt ou un système de sécurité sociale obligatoire, il y a une première toile de fond qu'il ne faut jamais oublier : le fait d'être membre de l'Union européenne nous impose des contraintes financières, concernant le montant du déficit des dépenses publiques et le montant de la dette publique.

Cela dit, il y a des règles plus particulières du droit de l'Union européenne qui concernent l'hôpital. Je vais les énoncer en les regroupant en quatre catégories.

- 1/ L'hôpital public face à la concurrence : c'est un service d'intérêt général, mais il est économique, c'est-à-dire qu'il doit respecter les règles de concurrence.

Bien sûr, il y a quelques particularités dans l'hôpital, où certaines activités ne sont pas d'intérêt général : par exemple, si un hôpital vend à des entreprises des prestations de restauration, de blanchisserie ou d'épuration de déchets, ce ne sont pas des activités d'intérêt général, mais elles peuvent être considérées comme des compensations aux obligations d'intérêt général. Il y a inversement des activités qui ne présentent pas un caractère économique, comme par exemple l'enseignement, qui bénéficie d'une dotation spéciale sur le plan du financement des dépenses hospitalières.

Mais d'une manière générale l'hôpital est soumis au droit de la concurrence. Quels sont les problèmes pratiques ? Le principal est celui de son financement. Outre le budget normal des hôpitaux, financé par la sécurité sociale, il peut en effet y avoir des investissements faits par l'État, que l'on peut considérer comme des aides apportées par l'État à l'hôpital public. Les hospitaliers étaient inquiets de cette qualification d'aide, car toute aide doit être notifiée à la Commission, laquelle doit examiner si elle est compatible avec le traité, ce qui n'est pas toujours avéré.

Dieu merci, pour les hôpitaux une décision a été prise par la Commission en novembre 2005, qui déclare qu'en principe les financements publics accordés par l'État aux hôpitaux sont des compensations des obligations du service public qui sont imposées par le même État aux hôpitaux, et que dans la mesure où elles ne constituent pas une surcompensation par rapport à la charge qu'impose à l'hôpital le fait de respecter ses obligations particulières, comme le service des urgences 24 heures sur 24, ces financements ne méritent pas la qualification d'aide, et n'ont pas à être notifiés à la Commission. Cela est valable jusqu'à 2009.

- 2/ L'hôpital et les patients : un certain nombre de règles s'appliquent à la condition des patients. Certaines ne posent pas grand problème. Par exemple, une directive de 2001 définit une série de protections dont nous pouvons bénéficier lorsque nous sommes soumis, ayant accepté, à des expérimentations médicales. Le premier principe est celui du consentement express et écrit de l'intéressé. La France étant dotée de la loi Huriet, cela ne nous pose pas beaucoup de problèmes.

Un autre concerne la libre circulation des patients. Au regard du droit communautaire, un patient a le droit de circuler d'un Etat dans un autre pour se faire soigner. Il reçoit donc un service de soins, et il bénéficie d'une liberté que lui reconnaît le traité et qui est la libre prestation de service : c'est-à-dire le fait, pour un professionnel, d'offrir son activité dans un autre État à titre occasionnel, mais aussi pour un destinataire de service de se déplacer d'un État dans un autre pour recevoir une prestation. Cette liberté pose un problème concernant non pas son exercice théorique mais son exercice pratique, qui est conditionné à la prise en charge des soins. Les États avaient prévu un régime instituant une certaine précaution, car ils ne souhaitaient pas que s'opère un trop grand tourisme hospitalier et médical. Ils avaient donc prévu que les soins seraient pris en charge à condition que l'on ait reçu de son propre système de sécurité sociale l'autorisation de se rendre à l'étranger.

Cela concerne la catégorie des soins programmés à l'avance : une personne programme ces soins parce qu'elle n'est pas satisfaite des soins apportés dans son propre pays. Si, en tant que touriste, vous avez un accident dans un pays autre que le vôtre, vous n'avez pas besoin d'autorisation préalable, mais pour les soins programmés à l'avance elle est nécessaire.

La Cour de justice, dans une large mesure, réduit la portée de ce règlement, et aujourd'hui la faculté reconnue aux patients d'aller se faire soigner à l'étranger en l'ayant prévu à l'avance est beaucoup plus large, bien qu'elle ne soit pas sans limite. Bien sûr, les États peuvent assujettir le droit au remboursement à l'obtention d'une autorisation, mais les conditions d'obtention de cette autorisation sont encadrées par le droit communautaire. Un certain nomadisme hospitalier et médical peut donc se développer, notamment dans les régions transfrontalières, et cela inquiète les hôpitaux.

- 3/ L'hôpital et ses personnels. Un premier problème est que les personnes qui travaillent dans les hôpitaux publics sont des travailleurs et bénéficient à ce titre de la libre circulation des travailleurs. On ne peut donc pas faire de discrimination fondée sur la nationalité. En ce qui concerne les personnels de soins, on ne peut pas refuser d'embaucher quelqu'un sous prétexte qu'il est Allemand plutôt que Français. Un système de reconnaissance automatique des diplômes a été mis en place entre les Etats-membres.

Il y a une autre série de questions où intervient le droit communautaire concernant la condition des personnels d'hôpitaux. Une série de directives concerne la protection des

Les midis du Parlement européen – Marseille – le 1er avril 2008 - services publics : quel avenir en Europe ?
PARLEMENT EUROPEEN - Bureau d'information pour le Sud-est - www.lesmidis.eu
vos commentaires, vos réactions sur www.leblogdesmidis.eu
les propos des intervenants n'engagent pas le Parlement européen en tant qu'institution.



travailleurs, par exemple l'égalité entre hommes et femmes. En outre, une directive célèbre concernant l'aménagement et la durée du temps de travail, a conduit la Cour de justice à décider que les heures de garde effectuées par les médecins ou les infirmiers dans l'hôpital étaient des heures de travail à temps plein, même si elles ne donnaient pas lieu à une prestation effective. Cela a pesé assez lourd sur le budget des hôpitaux.

- 4/ Le problème des relations entre l'hôpital et ses fournisseurs : le droit communautaire impose que, dès lors que l'hôpital veut passer des marchés d'une certaine importance, dépassant 200 000 € pour les fournitures, ou 5 M€ pour un marché de travaux publics, il faut suivre des procédures que nous retrouvons dans notre code français des marchés. J'ai cru lire dans la presse que la Commission, qui se prononce pour une éventuelle énième réforme des hôpitaux et que préside M. Larcher, trouve que la soumission des hôpitaux au régime des marchés publics est une contrainte trop lourde et qu'il faudrait les en dispenser. Je me demande dans quelle mesure il souhaite en dispenser les hôpitaux, puisqu'en principe les directives communautaires doivent être respectées.

J'en ai terminé : j'ai été un peu plus long que prévu, veuillez m'en excuser.

(Applaudissements).

Mme COUSTET.- Merci beaucoup, votre exposé a été d'une remarquable clarté. Je reviens rapidement sur ce que vous avez dit concernant notamment les soins transfrontaliers pour rappeler au public que nous avons consacré une séance sur les soins programmés ou non programmés à l'étranger. Vous pouvez retrouver le contenu de cette séance sur notre site www.lesmidis.eu

Nous allons à présent laisser la place à vos questions.

Dans la salle.- Je travaille pour la ville d'Aix-en-Provence. Avec la montée en puissance des Communautés d'agglomération, nous avons imaginé mutualiser un certain nombre de services entre la Ville et la Communauté d'agglomération. Je sais que la Commission européenne ne regarde pas cela d'un bon œil et estime que la Communauté d'agglomération devrait mettre en concurrence pour la prestation de service que lui rend la ville-centre. En fait, on n'est pas du tout dans une logique de service public d'intérêt général laissé à la libre initiative des États, contrairement à ce que j'ai cru comprendre de votre exposé. L'Etat français est d'accord, la Cour des comptes elle-même incite les communes et les membres de Communautés d'agglomération à mutualiser un service pour éviter qu'il y ait des millefeuilles administratifs, et dans les faits les quelques structures qui le pratiquent sont examinées de près par la Commission, qui leur fait des remarques à ce sujet-là.

M. DUBOIS.- Il faudrait voir le problème de près : quelle est la structure, comment elle a été montée, ce qu'elle implique. Cette mutualisation s'opère-t-elle en faisant appel à des opérateurs extérieurs, avec qui vous passez contrat ?

Les midis du Parlement européen – Marseille – le 1er avril 2008 - services publics : quel avenir en Europe ?
PARLEMENT EUROPEEN - Bureau d'information pour le Sud-est - www.lesmidis.eu
vos commentaires, vos réactions sur www.leblogdesmidis.eu
les propos des intervenants n'engagent pas le Parlement européen en tant qu'institution.



Dans la salle.- En l'occurrence, pas du tout : c'est moi-même qui travaille à la fois pour la ville d'Aix et pour la Communauté d'agglomération. Pour ces logiques de mutualisation, la Commission n'est pas d'accord et l'Association des maires des grandes villes de France essaie en ce moment de faire évoluer sa position.

M. DUBOUIS.- Cela me paraît étonnant. Si l'on se réfère à ce qui peut se passer dans une entreprise, il y a ce que l'on appelle les contrats "in house": dans les opérations qui concernent une même entreprise, il n'est pas nécessaire de faire appel à la concurrence. Il faudrait que je puisse regarder de plus près quels sont les statuts et sous quel régime se déroule cette opération.

En revanche, vous avez dit que les États ont l'initiative et qu'ils sont maîtres : ils ont en effet l'initiative de dire qu'ils considèrent, ou non, tel service comme un service d'intérêt général, et de l'organiser de telle ou telle manière ; ils sont maîtres de cela, sous réserve qu'ils respectent les règles du droit communautaire, qu'ils ne fassent pas de discrimination entre les nationaux et les non nationaux, et qu'ils respectent les règles contenues dans des textes particuliers, par exemple à l'occasion d'appels pour des marchés de fourniture de services ou de biens. C'est toujours une liberté, mais qui n'échappe jamais totalement à l'emprise du droit communautaire.

Dans la salle.- En tant que citoyen européen lambda, je lis sur le mur "Mieux vivre le quotidien en Europe". Je voudrais à ce sujet évoquer un service public qui nous touche tous, la Poste. Dans les années 50, pour envoyer une lettre de France dans un autre pays européen, il fallait doubler le prix du timbre et le délai était incertain. Aujourd'hui la régie de la Poste n'a pas changé, elle n'est pas plus efficace qu'avant, mais un symbole important a disparu. Vers les années 60 on a aligné le prix du timbre dans tous les pays de la Communauté européenne sur le prix français. Il y a quelques années on s'est aperçu qu'il fallait ajouter quelques centimes au timbre pour pouvoir envoyer une lettre en Allemagne ou en Espagne. Pour moi, c'est un signe : bien sûr ce ne sont pas les trois centimes qui changent quelque chose, mais dans ma jeunesse on parlait de Communauté européenne, et maintenant on parle de Commission européenne. Cela veut tout dire. La complication administrative est là, mais la politique n'a pas suivi et l'Europe s'entête, et va se désagréger si l'on ne change pas le cap.

M. DUBOUIS.- Votre intervention soulève de nombreux points.

Concernant le premier, il est exact qu'autrefois, en France, le tarif pour les envois postaux en France ou dans l'Union européenne était le même. Ce n'est plus le cas. D'autres Etats-membres ont conservé l'identité de tarif. La France n'a pas voulu, ce qui montre bien qu'il y a une certaine autonomie des États. C'était certainement parce qu'il y avait besoin de ressources supplémentaires, si modestes soient-elles.

Les midis du Parlement européen – Marseille – le 1er avril 2008 - services publics : quel avenir en Europe ?
PARLEMENT EUROPEEN - Bureau d'information pour le Sud-est - www.lesmidis.eu
vos commentaires, vos réactions sur www.leblogdesmidis.eu
les propos des intervenants n'engagent pas le Parlement européen en tant qu'institution.



Quant à l'autre point, la dénomination "Communauté" ou "Commission européenne" : la Communauté européenne, au fond, c'est l'institution à laquelle nous appartenons tous, mais depuis l'origine elle a une Commission européenne. Peut-être êtes-vous plus sensible aux méfaits de cette Commission depuis quelques années, mais sachez qu'elle existe depuis le jour où la Communauté européenne a existé. Elle s'appelait autrement au début, mais les deux vont de pair.

Dans la salle.- Les États gardent leur autonomie dans certains cas. Ne risque-t-on pas parfois de voir des États aller plus vite que ce que les règles communautaires édictent ? Par exemple en libéralisant des services publics, et je vais prendre aussi la Poste comme exemple, c'est-à-dire le service de transport et de distribution de courrier, qui j'imagine reste un service public. Je voudrais présenter ce cas : il y a une grande poste à Marseille, qui est par hasard en face du bureau du Parlement européen. J'y suis allée récemment pour poster une lettre. J'ai alors découvert avec stupéfaction qu'on ne peut plus poster de lettres dans cet établissement, qui n'est plus une poste mais une Banque Postale, donc une activité hautement concurrentielle. Pour bien enfoncer le clou, la boîte aux lettres qui se trouvait à l'extérieur a été sciée, c'est-à-dire qu'il reste le pied, le tronc, mais qu'il n'y a plus de boîte. Je me demande si dans ce cas la direction de la Poste n'a pas été un peu plus loin que les directives par rapport aux exigences, et si on a vraiment un respect des droits d'accès de tous les usagers aux services de la Poste. Je me demande aussi si les usagers de la Poste de Marseille peuvent faire un recours pour dénoncer le non-respect de l'accès libre et égal au service de transport de courrier.

M. DUBOIS.- Peut-être que Mme COUSTET, qui travaille en face, vous répondra-t-elle sur ce cas concret ! Je comprends votre déception.

Dans la salle.- Excusez-moi : la boîte aux lettres a été rajoutée ! Je l'ai trouvée hier.

M. DUBOIS.- C'est déjà un progrès ! Dans un cas comme celui-là, le point de départ de votre analyse était tout à fait exact, c'est-à-dire que les États ont le droit d'aller plus vite que d'autres dans le sens de la libéralisation et de la soumission aux règles du marché. Concernant le service postal, il y a cependant une limite. Quelqu'un de plus qualifié que moi viendra vous en parler. Dans la directive concernée, il y a le droit d'accès des utilisateurs. Si vous estimez que vous en êtes privée, il faut vous adresser au tribunal français, et lui demander, à lui, d'interroger la Cour de justice pour savoir quelle est l'interprétation de la directive, si elle lui paraît obscure. Quand il aura l'interprétation de la directive, il pourra donner une réponse à votre question. Comme vous le voyez, il y aura un problème d'appréciation d'une part des intérêts en jeu pour les utilisateurs et d'autre part du coût de ce service, mais cela entre dans le cadre du service universel : vous devez pouvoir, dans des conditions raisonnables, expédier et recevoir votre courrier.

Mme COUSTET.- Je n'ai pas grand-chose à ajouter. Concernant les services postaux, il faut préciser que le droit communautaire a ouvert progressivement le marché à la concurrence et que le Parlement européen vient d'adopter en janvier 2008 une dernière directive concernant

Les midis du Parlement européen – Marseille – le 1er avril 2008 - services publics : quel avenir en Europe ?
PARLEMENT EUROPEEN - Bureau d'information pour le Sud-est - www.lesmidis.eu
vos commentaires, vos réactions sur www.leblogdesmidis.eu
les propos des intervenants n'engagent pas le Parlement européen en tant qu'institution.



cette fois-ci l'ouverture du marché des courriers de moins de 50 grammes, qui n'est donc pas encore entrée en vigueur. Nous reviendrons notamment sur ce sujet dans une séance ultérieure, prévue sur les services publics "économiques" de réseau.

Dans la salle.- Vous avez parlé des fonctions régaliennes, en disant que l'objectif de la Commission européenne était de maintenir un service public. Concernant l'éducation, qu'en est-il ?

M. DUBOUIS.- À ma connaissance, il n'y a pas de réglementation communautaire régissant l'accès à l'école, comme savoir s'il faut un enseignant pour 25, 30 ou 35 élèves. Je ne crois pas que cela relève de la compétence de l'Union européenne. Ce sont des services d'intérêt général pour lesquels il n'y a pas d'obligation de soumission aux règles de concurrence. L'Etat est libre de les organiser et de les financer. L'Union intervient à un autre stade, destiné à favoriser l'émergence d'une certaine mobilité des étudiants, et l'émergence d'une certaine conscience européenne. Autrement, chaque État est libre d'organiser ses services d'éducation comme il l'entend. En Grande-Bretagne, ce n'est pas du tout organisé comme en France. Les Etats sont libres.

Dans la salle.- Merci pour votre exposé, qui était très clair, voire même drôle. J'aimerais quelques exemples au niveau des services sociaux d'intérêt général, donc à but non lucratif. Vous avez évoqué une nuance entre mutuelle et assurance. Pourriez-vous m'éclairer un peu ?

M. DUBOUIS.- Il y a d'abord tout notre système obligatoire de sécurité sociale qui en fait partie, mais aussi d'autres services, qui sont des services d'État comme les services d'aide à l'emploi.

À côté des régimes obligatoires, il y a en outre des régimes complémentaires qui peuvent être négociés par accords entre organismes de sécurité sociale, syndicats, etc. Il y a enfin un secteur tout à fait libre, c'est celui de l'assurance privée. Cela sort du cadre du service d'intérêt général, mais le cas échéant il peut y avoir des relations entre le secteur privé et le secteur public. Il serait intéressant en effet que quelqu'un qui baigne dans ce secteur vienne en parler. On voit bien que la frontière en France entre le secteur d'intérêt général, le secteur du service public, et le secteur libre du service privé, sont en train de se modifier. Cela va bouger.

Dans la salle.- Je suis de la mairie de Bouc-Bel-Air. Je voudrais savoir si vous considérez le domaine de la petite enfance comme un service social d'intérêt général qui doit être soumis aux mêmes règles de la concurrence que d'autres services d'intérêt économique.

M. DUBOUIS.- Pour vous répondre de manière précise, il faudrait que je sache comment ce service est organisé. C'est certainement un service social d'intérêt général, mais sans complément d'information je ne peux pas dire s'il présente un caractère économique ou non.

Les midis du Parlement européen – Marseille – le 1er avril 2008 - services publics : quel avenir en Europe ?
PARLEMENT EUROPEEN - Bureau d'information pour le Sud-est - www.lesmidis.eu
vos commentaires, vos réactions sur www.leblogdesmidis.eu
les propos des intervenants n'engagent pas le Parlement européen en tant qu'institution.



Dans la salle.- À partir du moment où il n'est pas municipalisé, mais où l'on fait appel à des associations ou des entreprises, doit-il être soumis aux mêmes règles de concurrence qu'un service lambda ? En matière de petite enfance, peut-on considérer qu'il s'agit d'éducation ?

M. DUBOUIS.- Comment le service est-il rémunéré, comment ses prestations sont-elles financées ? De toute façon c'est un service d'intérêt général et social, ce qui va lui assurer un traitement un peu particulier, même s'il est économique. Mais pour savoir s'il est économique ou non économique, cela dépend essentiellement de la manière dont il se finance, c'est-à-dire du mode de rémunération.

Dans la salle.- Ce sont jusqu'à présent des associations qui gèrent cela, mais pour ouvrir d'autres crèches, l'Europe nous demande de faire un marché public.

M. DUBOUIS.- Par qui sont rémunérées ces associations ?

Dans la salle.- Par des subventions municipales et par la CAF.

Mme COUSTET.- Ce qui compte pour l'Union européenne, c'est la qualification de service d'intérêt général, et qu'ensuite, lorsque vous donnez ce service d'intérêt général à assurer à une association ou une entreprise, vous soyez transparents.

Dans la salle.- Mais ce n'est pas forcément une délégation de service public. Vous êtes obligé de consulter, donc vous ouvrez le marché à une consultation, et on provoque des changements. On risque d'amener d'autres personnes à traiter ce marché, avec des changements de références par rapport aux enfants et aux familles, etc. C'est dur à vivre humainement.

Mme COUSTET.- Ce qui s'applique à vous dans ce cas précis, ce n'est pas une libéralisation des services assurés par la municipalité, mais le respect du droit communautaire en matière de passation de marchés publics. Les directives européennes vous obligent à aller sur le marché et à être transparent dans l'attribution de ce service à la petite enfance à tel ou tel organisme, société ou association. Mais c'est vous qui définissez vos critères d'attribution. Aller sur le marché vous oblige bien entendu à entrer dans la disposition d'esprit de devoir changer d'opérateur si un nouveau prestataire correspond à ces critères et en plus vous offre un meilleur service. Cependant vous pouvez garder le personnel qui s'occupe des enfants.

Il est clair qu'il y a aujourd'hui beaucoup de questions qui se posent sur l'application du droit communautaire aux services **sociaux** d'intérêt général. C'est d'ailleurs le constat qu'a fait la Commission européenne à l'issue de la consultation opérée au préalable à la communication de 2007. Selon elle, il existe d'abord un problème d'information : certains opérateurs de services sociaux auraient une vision des contraintes européennes qui dépasse ce que le droit communautaire exige. La Commission européenne a donc proposé - et vous y avez fait

Les midis du Parlement européen – Marseille – le 1er avril 2008 - services publics : quel avenir en Europe ?
PARLEMENT EUROPEEN - Bureau d'information pour le Sud-est - www.lesmidis.eu
vos commentaires, vos réactions sur www.leblogdesmidis.eu
les propos des intervenants n'engagent pas le Parlement européen en tant qu'institution.



allusion dans votre exposé M. Dubouis - de diffuser l'information nécessaire pour aider à comprendre la législation qui s'y applique. Sur le site www.lesmidis.eu, vous pourrez trouver dès cet après-midi un lien vers le site que la Commission européenne a déjà mis en place, en particulier sur les questions fréquemment posées sur les services sociaux d'intérêt général.

La Commission européenne a ainsi affirmé qu'elle ne considérait pas utile de légiférer pour l'instant, mais au Parlement européen, certains pensent qu'une telle réponse n'est pas suffisante, et qu'il faudrait non seulement une meilleure information sur le droit communautaire, mais aussi une réglementation européenne sur les services sociaux d'intérêt général. C'est un débat qui n'est pas clos.

M. DUBOUIS.- La meilleure preuve de ce manque de clarté, c'est la manière dont vous avez posé la question. Que vous soyez qualifié de service d'intérêt économique général ou de service d'intérêt général tout court, le problème est le même, vous n'échappez pas à l'application des directives. Si le ministère de la justice veut passer un marché de travaux publics pour construire un nouveau palais de justice, il est soumis à l'application des directives, bien que ce ne soit pas un service économique.

En revanche, ces marchés doivent avoir un seuil assez élevé pour être soumis à la directive communautaire. Dépassez-vous ce seuil ?

Dans la salle.- Oui.

Dans la salle.- Il me semble avoir entendu, concernant le secteur hospitalier, parler d'équivalence de diplômes. Pouvez-vous préciser ? Par ailleurs, qu'en est-il de l'équivalence de diplômes au niveau de l'enseignement ?

M. DUBOUIS.- Le secteur hospitalier et d'une manière générale le secteur des professions de santé sont deux secteurs bien différents. Il y a depuis longtemps des textes qui établissent des correspondances entre les différents États pour les diplômes, aussi bien en médecine générale que dans les différentes spécialités. Quand on est titulaire d'un diplôme dans un État, on peut se promener dans toute l'Union européenne, on est reconnu comme étant titulaire du diplôme de l'État dans lequel on veut s'établir. C'est vrai pour les médecins, les dentistes, les infirmiers généraux.

Dans les autres cas, on a établi des systèmes de reconnaissance mutuelle des diplômes et qualifications professionnelles. On tient compte de la durée de l'exercice d'une profession. La base de ce système est de se fonder sur le nombre d'années d'études que vous avez accomplies, en laissant une certaine plage : certains seuils sont établis, Bac + 1 ou Bac + 3, mais un diplôme Bac + 1 peut vous donner accès à une profession pour laquelle on exige Bac + 3 dans un autre Etat, dès lors que certaines conditions sont remplies et que votre expérience professionnelle vous donne la qualification requise.

Les midis du Parlement européen – Marseille – le 1er avril 2008 - services publics : quel avenir en Europe ?
PARLEMENT EUROPEEN - Bureau d'information pour le Sud-est - www.lesmidis.eu
vos commentaires, vos réactions sur www.leblogdesmidis.eu
les propos des intervenants n'engagent pas le Parlement européen en tant qu'institution.



Dans la salle.- Je suis fonctionnaire de police. Je vous remercie de votre lumineux exposé, Monsieur le professeur émérite. Je voudrais poser une question anodine : on est passé de la Communauté économique européenne du traité de Rome de 54 (*ndlr le traité de Rome date de 57*), à la Communauté européenne du traité de Maastricht. On est parti du principe que le service public doit recevoir une impulsion de la Communauté européenne, et qu'il a été basé sur le service public à la française, puisque les services publics d'Europe n'ont pas de cadre juridique : il y a une spécificité française du service public. Je voudrais donc savoir si la Communauté européenne n'est pas simplement une communauté des capitaux ? N'a-t-on pas oublié le reste, le facteur social, etc. ?

M. DUBOUIS.- Vaste question !

Je pense qu'il faut revenir à quelque chose que j'ai indiqué au passage : notre Union européenne est une union d'Etats, et elle n'a pas dépossédé les Etats de toutes leurs compétences. Année après année, les textes, la Commission - qui pourtant en matière de libéralisation de services publics n'a pas toujours été tendre -, la Cour de justice, continuent de dire que ce sont les Etats qui sont compétents pour décider ce qui chez eux va relever du service public et pour organiser leurs services publics comme ils l'entendent. L'impulsion ne vient pas de la Communauté européenne. Le souci était double : il s'agissait d'abord, compte tenu de ce qui existait dans un certain nombre d'Etats, à commencer par la France, de faire en sorte que pour certaines catégories de services publics il y ait une ouverture aux prestataires en provenance des autres États. D'après la Commission, c'était susceptible de bénéficier aux usagers et de leur permettre d'avoir un meilleur service à un meilleur coût.

D'où le deuxième élément que l'on retrouve dans le droit communautaire. Les traités disent que les services d'intérêt général font partie des valeurs de l'Union, contribuent à la cohésion sociale de l'Union, et doivent reposer sur certains principes. Dans les Etats-membres, quand il y a service public, il y a un certain nombre de principes qui doivent être respectés, le premier étant l'égal accès des usagers.

Le moteur n'est donc pas l'Union, ce sont les Etats. L'Union les freine en leur disant "n'entravez pas la concurrence plus que nécessaire, cela se retournerait contre les usagers". Elle dit aussi que quand il y a service public, il y a un certain nombre de valeurs qui doivent être assurées, au premier rang desquelles l'égal accès de tous les usagers.

Mme COUSTET.- Je vous remercie beaucoup, Monsieur DUBOUIS. Nous sommes arrivés au terme de notre séance. Merci à tous. Rendez-vous sur le blog des "Midis". La prochaine séance complètera celle-ci et concernera les services sociaux et les services de santé.

Le débat s'achève à 13 h 30

Les midis du Parlement européen – Marseille – le 1er avril 2008 - services publics : quel avenir en Europe ?
PARLEMENT EUROPEEN - Bureau d'information pour le Sud-est - www.lesmidis.eu
vos commentaires, vos réactions sur www.leblogdesmidis.eu
les propos des intervenants n'engagent pas le Parlement européen en tant qu'institution.

