

La marginalisation des entreprises et services publics comme acquis communautaire dans un Marché unique (fin des années 1980 et années 1990)

Par Melanie Vay



Dans cet article, Mélanie Vay retrace le vaste mouvement de libéralisation consécutif à l'Acte unique européen de 1986 qui se traduit par une mutation accélérée des monopoles publics. Cette transformation en profondeur est menée par la direction générale de la concurrence forte de son statut de lieu de pouvoir important au sein des institutions européennes, avec à sa tête des personnalités liées au monde des

affaires. Armée de son service juridique et trouvant dans la Cour de justice un allié au service des entreprises privées, elle parvient à déjouer toutes les oppositions et résistances. Celles-ci ne manquant pas d'ambiguïtés notamment de la part des hauts dirigeants des entreprises publiques qui voient dans la libéralisation à l'échelle européenne de nouvelles opportunités économiques.

L'objectif de mise en place du Marché intérieur ou Marché unique à l'horizon du 1^{er} janvier 1993 établi par l'Acte unique sert de justification à un vaste mouvement de libéralisation des grands réseaux publics d'infrastructures gérés souvent jusqu'alors par des entreprises titulaires de monopoles octroyés par les États. Il a pour toile de fond une mutation accélérée des entreprises des secteurs en cause, en particulier les télécommunications, l'énergie et les transports, mais aussi le fleurissement de plusieurs chartes sur les services publics généralement inspirées des préceptes du *New Public Management*. Alors que les groupes d'acteurs du monde européen de la concurrence florissant s'emparent des leviers d'action ouverts par ce nouveau référentiel de marché afin de faire progresser leur agenda, des groupes d'acteurs inquiets du traitement réservé aux entreprises et services publics se solidarisent pour organiser une contre-mobilisation. Ainsi, l'établissement de réseaux transeuropéens met sur le devant de la scène l'opposition entre les tenants d'une Europe foncièrement libérale et les partisans d'une « Europe des services publics ». Les uns prohibent tout monopole public et toute consigne gestionnaire des autorités aux entreprises et services publics s'écartant de ce que ferait dans la même situation un « actionnaire avisé » ; les autres revendiquent au contraire leur préservation et des coopérations entre secteurs publics européens.

Ce mouvement de libéralisation est le produit d'un réaménagement de la politique de concurrence qui est « au sommet » sous la gouverne d'une DG Concurrence qui est l'« un des lieux de pouvoirs les plus prestigieux des institutions européennes »^[1]. Celui-ci caractérise en fait le durcissement d'une pente suivie de longue date et peut être qualifié de *Public Turn* dès lors qu'il consiste à mettre prioritairement dans le viseur de cette politique le « problème de l'interférence gouvernementale avec le processus concurrentiel »^[2]. Il se traduit par l'activation et le déploiement de l'article 90 CEE^[3] et une montée en force de la lutte contre les aides d'État. Suivant l'objectif d'un démantèlement systématique de tout obstacle au libre-échange au sein du Marché unique, il s'avise de faire de la libéralisation des réseaux de services publics un axe central de la politique de concurrence. Ironie du sort, l'article 90 CEE voulu à l'origine par la délégation française comme une clause de sauvegarde pour les services publics est pris comme arme contre eux, servant à justifier l'appréciation du comportement de ces entreprises sur la base des principes généraux du droit de la concurrence et l'alignement des consignes gestionnaires des autorités publiques sur le modèle de « l'investisseur privé ».

Ce *Public Turn* est porté notamment par les hommes d'envergure mis à la tête de la DG Concurrence à cette époque. Du côté des commissaires, l'irlandais Peter D. Sutherland, qui occupe la fonction de 1985 à 1989, a été un avocat d'affaires officiant entre le Royaume-Uni et les États-Unis et devient ensuite directeur général de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), puis président de la fameuse banque d'affaires américaine Goldman Sachs. Le britannique Leon Brittan, qui lui succède de 1989 à 1993, a également été avocat et aussi un élu du Parti conservateur et un ministre du Gouvernement de Margaret Thatcher et ; il devient après cela

commissaire européen chargé des relations extérieures en particulier avec l'OMC et œuvre avec Peter Sutherland à la mise en place de l'Accord général sur le commerce des services. Enfin, le belge Karel Van Miert, qui a été président du Parti socialiste flamand et député européen, reprend le flambeau de 1992 à 1999 et refusant d'être considéré comme un « anti-Sir Leon »^[4] douche les espoirs des partisans d'une « Europe des services publics ». Il siégera ensuite dans les organes de direction de Vivendi, Agfa, Philipps et Solvay, en plus de conseiller Carrefour, Goldman Sachs et Rabobank. S'agissant des directeurs généraux, tous sont de nationalité allemande. Manfred Caspari, ancien chef de cabinet adjoint du commissaire Hans von der Groeben, occupe le poste de 1981 à 1989. Lui succède de 1990 à 1995 Claus-Dieter Ehlermann, qui a été directeur général du Service juridique de la Commission de 1977 à 1987, mène parallèlement une carrière académique et devient ensuite membre de l'organe d'appel de l'OMC et conseiller d'un cabinet d'avocats d'affaires bruxellois. Enfin, Alexander Schaub officie de 1995 à 2002 avant d'être nommé directeur général en charge du Marché intérieur aux côtés du commissaire néerlandais Frits Bolkestein, œuvrant à une « directive services » restée célèbre pour les importantes batailles auxquelles elle a donné lieu et qui ont prélué aux luttes autour du projet de traité constitutionnel européen.

Concrètement, cela signifie que la DG Concurrence part véritablement en croisade contre les monopoles de service public. Cela consiste, via des articles dans des revues européennes ou des tribunes dans la presse ou lors de diverses manifestations, à menacer les États rechignant à l'ouverture à la concurrence dans certains secteurs de faire usage des pouvoirs de l'article 90 CEE pour forcer la libéralisation. L'offensive passe aussi par le traitement pointilleux des plaintes déposées par les entreprises privées et l'engagement de procédures d'infraction contre des monopoles publics dans le secteur de l'énergie. Ces démarches bénéficient des relais institutionnels du Service juridique et de la Cour de justice et des relais doctrinaux d'universitaires, tels David J. Gerber, professeur au Chicago-Kent College of law, et d'avocats d'affaires, à l'instar de Dominique Berlin et Nicolas Charbit en France. Les affaires *Corbeau* et *Almelo* tranchées par la Cour dans les années 1990 fournissent une bonne illustration de ces synergies. Pour les acteurs du monde européen de la concurrence, il ressort de l'arrêt *Corbeau* de 1993^[5] qu'une législation nationale ne peut interdire la concurrence sur les segments rentables des activités des entreprises de services publics, en l'occurrence les services postaux. De l'arrêt *Almelo* de 1994^[6], ils déduisent que le traité prohibe par principe les monopoles de service public qui doivent être abolis sauf à démontrer par une analyse économique que la concurrence obérerait l'accomplissement de la mission d'intérêt général comprise au sens le plus strict. Il est remarquable qu'au même moment les acteurs partisans d'une « Europe des services publics », voyant une avancée positive dans ces arrêts qui admettent pour la première fois une possibilité d'exemption de la concurrence des SIEG, en font valoir des interprétations contraires. Mais ces initiatives n'apparaissent pas de taille face aux agissements coordonnés d'un monde européen soudé de longue date et considérablement étoffé à la faveur de l'avènement du Marché unique. Cela se voit à la manière dont ces groupes parviennent à venir à bout de toute tentative d'opposition. Ainsi, lorsqu'un groupe inter-services de la Commission reçoit de son président Jacques Delors la mission de répondre à la proposition de Charte européenne du service public formulée dans un mémorandum français du 15 mars 1993, les manœuvres de la DG Concurrence et du Service juridique conduisent à un gel des travaux et à l'enterrement du projet. Le monde européen de la concurrence réussit de même à stopper les velléités de révision des traités en vue d'un « rééquilibrage entre concurrence et service public » à l'occasion de la Conférence intergouvernementale de 1996, le traité d'Amsterdam de 1997 ne concédant de promouvoir les SIEG que « dans le cadre communautaire existant » et son article 7D sur les SIEG étant « sans préjudice » de l'article 90 CEE compris, suivant la déclaration n° 13 qui l'accompagne, « dans le plein respect de la jurisprudence de la Cour » concernant le « princip[e] d'égalité de traitement ».

Pourtant, la contre-mobilisation d'ampleur de groupes d'acteurs unis autour de la défense des entreprises et services publics, mise en mouvement par EDF et le CEEP, était sans précédent. Mais si ces luttes ont échoué à contrer les projets du monde européen de la concurrence, ce n'est pas seulement parce qu'elles ont plié sous la contrainte, mais parce qu'elles n'étaient pas dénuées d'ambiguïtés, à l'image de la stratégie des hauts dirigeants d'EDF. En effet, ces derniers n'ont prôné en définitive qu'une alternative peu tempérée du

programme promu par leurs adversaires témoignant de leur conviction, par-delà toute rhétorique, que la concurrence est, au fond, le meilleur aiguillon de la politique économique et qu'il est bon de libérer les marchés de toute interférence politique. En atteste plusieurs de leurs déclarations auprès de certains auditeurs. Ainsi, Jean Bergougnoux, directeur général de 1987 à 1994, ne renie pas auprès du *Financial Times* une certaine connivence avec le commissaire Leon Brittan^[7] et reconnaît dans *Les Échos* qu'EDF a tout à gagner d'un « système européen faisant place à plus de concurrence »^[8]. Christian Stoffaës, directeur en charge de la stratégie et de la prospective, concède vouloir concilier le service public avec « l'entreprise internationale [et] ce qu'elle comporte comme souplesse, ouverture, esprit commercial »^[9]. Il est l'auteur d'une multitude de rapports dont la prose interpelle un journaliste de *Libération* qui y voit une « littérature libérale sur le service public » visant à s'afficher en défenseur d'une « école française du secteur public »^[10], ceci à la veille des « grèves de 1995 » qui secouent notamment EDF, GDF, la SNCF, La Poste et France Télécom. Enfin, la « conception européenne des services publics » que veut forger Pierre Bauby, responsable de l'Observatoire Électricité et sociétés, masque une volonté de « profond renouvellement »^[11] et la considération que tout compte fait l'Europe est « une chance pour le service public »^[12]. Ces hommes ont pris l'Europe comme levier pour engager une « révolution culturelle » au sein de l'entreprise tout en s'attachant à préserver leur statut et à donner gage à l'opinion publique de leur combat pour la sauvegarde d'un « modèle français » qu'ils réinventaient au passage.

Pour conclure, cet article a montré comment les développements de la construction européenne appuyés par une partie des élites au niveau national ont contribué à marginaliser les entreprises et services publics en les confinant progressivement dans un référentiel de marché libre et concurrentiel. Aux origines du Marché commun dans les années 1950 et 1960, c'est dans des luttes politico-doctrinales que s'est joué la cristallisation d'un principe d'égalité public-privé dans la concurrence. Durant la période longue de consolidation du Marché commun entre les années 1970 et le début des années 1980, c'est dans les entreprises juridiques, bureaucratiques, professionnelles et académiques d'acteurs de plus en plus nombreux à investir la politique de concurrence que s'est accomplie la banalisation progressive de ce principe dans le droit et la politique communautaires. Dès les premières années du Marché unique de la fin de la décennie 1980 à la décennie 1990, ce principe s'est solidifié sous la forme d'un acquis de la politique européenne, c'est-à-dire un principe-cadre étroitement contraignant et très coûteux à remettre en question. Il aide ainsi à comprendre comment la construction européenne a pu déboucher sur un gigantisme de marché généralisant la concurrence à tous les secteurs économiques et à tous les niveaux des territoires.

Pour aller plus loin :

Mélanie Vay, [*La mise en problème européen de l'économie publique. Socio-histoire des mondes de l'entreprise publique au contact de la politique européenne \(1957-1997\)*](#), Paris, Dalloz, 2021

Notes de bas de page :

[1] Cornelia Woll, « La politique de concurrence », dans Renaud Dehousse (dir.), *Politiques européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009, p. 185.

[2] David J. Gerber, « The transformation of European Community Competition Law », *Harvard International Law Journal*, vol. 35, n° 1, hiver 1994, p. 137.

[3] Article 90 CEE. 1. Les États membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'édicte ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles du présent traité, notamment à celles prévues aux articles 7 et 85 à 94 inclus. 2. 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 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. 3. La Commission veille à l'application des dispositions du présent article et adresse, en tant que de besoin, les directives ou décisions appropriées aux États membres.

[4] « Politique de concurrence : le nouveau commissaire annonce la couleur de son mandat », Actualité électrique européenne (bulletin de la Mission Europe d'EDF), n° 224, 8-12 février 1993, p. 4.

[5] CJUE, 19 mai 1993, *Procédure pénale c/ Paul Corbeau*, Aff. C-320/91.

[6] CJUE, 27 avril 1994, *Commune d'Almelo et autres c/ NV Energiebedrijf Ijsselmij*, Aff. C-393/92.

[7] William Dawkins, « Giant straining at the leash », *Financial Times*, 9 janvier 1991, p. 15.

[8] Jean Bergougnoux, « EDF va enregistrer 2,5 milliards de profits cette année » , Interview par Jean-François Polo, *Les Échos*, 16 novembre 1993, p. 8.

[9] Christian Stoffaës, « L'Europe des grands réseaux », *Réalités industrielles*, avril 1991, p. 15.

[10] Philippe Douroux, « Le service public expliqué à la droite. Proche d'Alain Madelin, Christian Stoffaës pond rapport sur rapport pour convertir les libéraux à un dogme historiquement de gauche », *Libération*, 31 mai 1995, p. 4.

[11] Pierre Bauby, « Vers la disparition du service public », *Témoignage chrétien*, 15 juillet 1994.

[12] Pierre Bauby, Françoise Castex, *Europe, une nouvelle chance pour le service public*, Paris, Fondation Jean Jaurès, 2010.

Pour citer cet article :

Melanie Vay, «La marginalisation des entreprises et services publics comme acquis communautaire dans un Marché unique (fin des années 1980 et années 1990)», *Silomag*, n°18, mai 2024. URL: <https://silogora.org/la-marginalisation-des-entreprises-et-services-publics2/>