



Limoges, le 21 novembre 2014

Intervention Jean-Paul Denot

Député européen

Rapport introductif

Les services d'intérêt général et l'ouverture à la concurrence : quels bilans et quelles perspectives ?

J'aborde cette réunion avec mon expérience et mes convictions, celles d'un élu de terrain, d'ancien Président de la région Limousin, une région rurale avec quelques spécificités naturelles, géographiques et démographiques qui sont parfois des handicaps (mais peuvent être transformées en atouts). Impliqué dans la réflexion sur la formation professionnelle au niveau national, ancien membre du Comité des régions et rédacteur à ce titre d'un rapport sur les aides d'Etat à finalités régionales en février 2013 et sur la ruralité pour le compte de l'Association des Régions d'Europe, aujourd'hui député européen, membre des commissions budget et « agriculture et développement rural » avec la volonté de faire revivre, à la demande notamment d'Europa, l'intergroupe service public porté dans la précédente mandature par Françoise Castex (dont les travaux sont unanimement reconnus et salués dans ce cadre). Mon positionnement est la défense des usagers et l'égalité en termes de traitement et d'accès.

Les réflexions engagées aujourd'hui au sein d'Europa sont très riches et doivent pouvoir nous aider à réorienter un certain nombre de principes à la base de la construction européenne, soit que ces principes ne sont plus adaptés à l'Europe de 2014, soit qu'ils manquent de clarté – c'est le cas avec la notion de SIEG.

Pour ma part, je le répète, c'est donc avec mon expérience d'élu et selon mes convictions que je vais aborder la question posée, en rapportant dans un premier temps un travail initié en 2013 sur les aides à finalités régionales, puis dans un second temps l'action que j'engage aujourd'hui au Parlement pour défendre l'égalité d'accès aux services dits d'intérêt général (les SIG). Ils représentent environ 30% des emplois et 25% du PIB dans l'Union européenne : ils sont au cœur des valeurs communes de l'Union et contribuent directement à sa cohésion économique, sociale et territoriale.

En creux de cet exposé, se dessinera de fait un bilan mitigé voire critique du « tout concurrence ».

Les politiques publiques ne peuvent être désincarnées. Elles s'adressent à des personnes dont les situations peuvent être précaires.

Il convient de veiller à réguler voire à corriger les dysfonctionnements lorsqu'ils apparaissent. Mieux, empêcher qu'on ne sacrifie l'avenir de nos populations et de nos territoires à trop s'illusionner sur les bénéfices supposés de l'ouverture à la concurrence.

I- Dans mon expérience de Président de Conseil régional, j'ai du me positionner en face de deux exigences contradictoires et réfléchir à la façon de concilier ou de hiérarchiser les choix à faire.

Les aides d'État sont des aides accordées directement par les États membres et mobilisant des ressources d'État.

Elles englobent, outre les subventions à fonds perdus, les prêts à conditions favorables, les exonérations d'impôts et de taxes et les garanties d'emprunt, de même que les prises de participation des autorités publiques dans les entreprises dans le cas où elles faussent ou menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions et affectent les échanges entre les États membres.

D'une manière générale, les Etats membres ont une approche en général assez prudente des aides d'Etat, dans la mesure où cet élément du traité constitue d'abord une garantie que les Etats membres ne se feront pas de concurrence entre eux. Du point de vue des nouveaux Etats membres, la politique des aides d'Etat est également un complément important des politiques visant la cohésion entre les régions : les aides à finalité régionale, en particulier, doivent contribuer au rattrapage économique des zones en retard relatif de développement par rapport à la moyenne européenne.

La donne a un peu changé au regard de la crise économique et sociale qui sévit en Europe suite à la crise financière de 2008.

Cette crise qui voit la fermeture de nombreuses entreprises et le recul de l'emploi sur les territoires interpelle la logique communautaire et ses fondements. En Limousin, à titre d'exemple, l'emploi salarié s'est fortement dégradé et accuse un recul de 2900 emplois entre octobre 2012 et septembre 2013.

Ces aides, disponibles pour tous les secteurs économiques, avaient pour objectif de compenser le fait que les banques n'octroient plus de prêts, et d'encourager les investissements en faveur de la croissance durable.

J'ai été amené à travailler sur la question spécifique des AEFER, en ce qu'elles constituent un instrument essentiel à la réalisation des objectifs de cohésion économique, sociale et territoriale. Le rapport adopté au début de l'année 2013 – et repris par le Parlement européen dans son intégralité comme sa position officielle sur la question – invitait la Commission européenne à inscrire son processus de modernisation des aides d'Etat dans une stratégie européenne plus globale de croissance, de cohésion et d'emploi. En effet, les AEFER sont un moyen à disposition des Etats pour combattre les effets à long terme de la crise, en soutenant les dynamiques économiques des territoires en difficulté.

C'est pourquoi, à l'époque, nous avons appelé la Commission européenne à tenir compte des effets de la crise, à savoir, en augmentant d'une part les plafonds des taux pour les aides et d'autre part le pourcentage de la population couvert par ce type d'aides.

Toujours dans ce cadre, nous avons estimé que les restrictions nouvelles apportées aux aides aux grandes entreprises, entendues au sens communautaire, ne sont pas justifiées en

période de crise économique. Nous avons donc appelé la Commission européenne à élargir le seuil de la définition des petites et moyennes entreprises (PME).

Nous avons réclamé également une meilleure coordination des règles en matière d'aides d'État avec les autres politiques européennes notamment la politique de cohésion et demandé à ce titre que la réforme des AEFR soit harmonisée avec la création d'une nouvelle catégorie, celle de « régions en transition ».

Enfin, nous avons enfin suggéré à la Commission européenne de prendre en compte dans ses critères d'élaboration du zonage, les handicaps naturels, géographiques ou démographiques de certaines régions.

Toutes ses orientations dont la plupart ont été reprises par la commission constituent une sorte de bilan inversé de la politique de concurrence non faussée. Elles nous font poser la question de l'Europe que nous voulons, au service quelles valeurs et dans quel objectif.

C'est la même problématique qui prévaut en matière de SIEG.

La qualification d'une activité de SIEG doit permettre soit d'échapper au champ du droit de la concurrence en ne qualifiant pas la compensation financière d'aides d'Etat (jurisprudence Altmark) soit de considérer que la compensation financière, bien que relevant d'une aide d'Etat, est compatible avec les traités (Paquet Almunia) car relevant d'une mission d'intérêt général et respectant toutes les conditions décrite ci-dessus.

En tant qu'ancien président de la commission formation professionnelle de l'Assemblée des régions de France, j'ai eu à initier et piloter des réflexions sur la qualification en service public d'intérêt général d'une des compétences centrale des régions à savoir la formation des demandeurs d'emploi et des jeunes, notamment les plus éloignés de l'emploi.

Tout cela partait d'une idée finalement très simple – la formation professionnelle n'est pas une marchandise comme les autres.

Parce qu'elle relève de l'épanouissement personnel, parce qu'elle permet d'acquérir un métier, parce qu'elle permet de rentrer dans l'emploi et, partant, de subvenir à ses besoins, parce qu'elle permet enfin d'élever le niveau des qualifications au bénéfice du

développement d'un territoire, la formation professionnelle des individus peut relever de l'intérêt général et dans ce cadre là, elle doit pouvoir échapper à la logique pure du marché.

Les régions françaises ont mis en place des SIEG dédiés à la formation professionnelle afin de rendre ce service à la collectivité.

Une logique quasi identique préside au réseau d'initiative publique limousin DORSAL. Celui-ci a été reconnu comme SIEG par une décision de la Commission européenne de 2005 car il permet un accès au haut débit à l'ensemble des limousins et notamment dans des territoires où les opérateurs privés ne veulent pas investir.

Parce que je défends une Europe de la croissance et de l'investissement mais qui n'oublie aucun territoire ni aucune population, je pense que la concurrence libre et non faussée de ce point de vue doit être corrigée.

C'était le sens du rapport « ruralité et développement régional : libérer le potentiel économique et social des territoires » que j'ai porté en mai 2013 pour le compte de l'Association des Régions d'Europe.

Dans ce travail élaboré à partir de « bonnes pratiques » dans le domaine de la santé, des infrastructures numériques, du regain démographique et de la transition énergétique identifiées dans diverses régions d'Europe, nous avons fait des recommandations opérationnelles et stratégiques. L'une d'entre-elles concernait la facilitation des investissements publics en zones rurales en assouplissant les règles en matière d'aides d'Etat pour ses territoires où l'investissement privé se fait plus rare étant donné les problèmes d'attractivité et d'accessibilité.

C'est aujourd'hui l'enjeu. Il est plus politique que juridique. L'Union européenne est à un tournant.

Je viens d'ailleurs de questionner la commission à nouveau sur cette dimension d'aide aux territoires les plus fragiles.

Le problème de l'investissement est essentiel tout comme celui de la nature de l'investissement.

A ce stade de mon intervention, je voudrais faire une incursion du côté de l'actualité de l'Union européenne et du plan d'investissement de 300 milliards promis par Jean-Claude Juncker.

D'où proviendront ces sommes sensées relancer la croissance en Europe ?

On parle de partenariat public / privé.

Dans ce domaine, je m'interroge sur l'efficacité de tels montages. J'ai trop l'expérience de position asymétrique qui, au final, desserve l'intérêt des citoyens.

II- Pour ce qui est de mon action actuelle au Parlement, en tant que député européen, je souhaite peser sur les équilibres qui gouvernent l'organisation européenne de l'économie "sociale" ou plus précisément ce que nous avons l'habitude de qualifier, en France, de service public.

En somme, je souhaiterais œuvrer à la réintroduction, de manière plus explicite, d'une distinction entre différentes sphères « économiques », certaines répondant à la logique du marché, d'autres non.

Concernant cette dernière notion de service public, il convient de se rappeler qu'elle est en réalité bien plus flexible et "plastique" que ce que l'on croit habituellement, et ce dès l'origine. La notion n'a jamais eu de sens juridique bien précis comme l'a écrit en 1982 le professeur de droit David Truchet dans un article devenu un classique intitulé *Nouvelles récentes d'un illustre vieillard - Label de service public et statut du service public*.

Le service public « apparaît comme un label appliqué à une activité d'intérêt général », et ce label détermine l'application d'un statut, « c'est-à-dire un ensemble de règles qui s'appliquent nécessairement à toute activité reconnue comme un service public »

Hors du juridique, de nombreux auteurs, économistes, philosophes, politistes, s'efforcent, depuis plusieurs années, à redéfinir les frontières entre le public et le privé, le collectif et l'individuel, le marché et le partage ou la mutualisation, etc.

Les racines intellectuelles de ce mouvement sont anciennes et remontent sans nul doute aux origines du socialisme, au milieu du 19^{ème} siècle. En particulier, Proudhon ou Saint Simon ont tous deux à leur manière, développé une pensée "dualiste": les activités économiques doivent être distinguées entre celles qui relèvent de la satisfaction de besoins ou d'envies personnelles, légitimes mais nullement universelles ou nécessaires, et les activités "essentiels", nécessaires au bien-être de l'homme en société, et qui doivent répondre à une logique d'organisation collective.

Aujourd'hui, nombreuses sont les voix qui s'élèvent pour proposer de sortir de l'idée que tous les biens et tous les services, en somme que toute la sphère économique, doit être gouvernée selon les mêmes règles.

C'est le cas de certains économistes, en particulier Jérémy Rifkin. Dans *La fin du travail*, l'économiste américain propose une analyse stimulante du tiers-secteurs et de l'économie de service dans le monde post-capitaliste. Avec l'idée sous-jacente que l'organisation de l'économie doit refléter une certaine complexité de l'homme, qu'elle ne peut se fonder uniquement sur les mécanismes qui gouvernent le comportement "mercantile" des individus (c'est à dire la maximisation du profit, la compétition, etc.).

La prise de conscience environnementale participe également à la redéfinition de l'organisation d'une certaine économie, selon des règles différentes par rapport au fonctionnement de l'économie de marché classique.

Par exemple, le financement de panneaux photovoltaïques ou la méthanisation des exploitations agricoles comme l'innovation dans le champ de la transition énergétique... justifient par leurs effets positifs sur l'environnement un accompagnement public.

On le voit, il y a une nécessité et une certaine urgence à redéfinir le pacte social-économique européen. Des secteurs entiers sont en difficulté et nécessitent une reconnaissance spécifique et des approches transversales. Le Parlement européen peut (et doit peser) pour la mise en œuvre d'une conception régénérée des services publics, de proximité, modernes, efficaces et durables.

Ces idées, qui connaissent un regain d'intérêt en raison de la crise mondiale, peuvent donner lieu à de multiples initiatives politiques, dans des directions très diverses. Le passage du constat au "que faire" est un vaste chantier.

Parce que les équilibres sont précaires et les méthodes de travail trop « technocratiques », il est compliqué d'initier cette réflexion d'intérêt général au sein de la Commission et du Conseil. C'est donc au sein du Parlement que reposent les espoirs de ceux qui, comme moi, souhaitent que nous transformions l'Europe en un espace de prospérité partagée et raisonnée.

C'est l'espoir que je fonde et c'est en ce sens que j'agis avec la perspective de refonder l'intergroupe « service public » au Parlement européen.

Sans attendre que son principe soit entériné (décision mi décembre), nous nous sommes d'ores et déjà donné une feuille de route. Outre la question du suivi des avancées permises par l'ancien intergroupe, nous voulons regarder la question de l'impact des services publics sur les territoires ruraux et dans les quartiers urbains dits sensibles. Nous souhaitons étudier l'impact du semestre européen sur les services d'intérêt général et l'administration publique, particulièrement avec l'introduction d'indicateurs sociaux. Nous envisageons de suivre de très près les négociations du Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (*T-TIP*) et de l'Accord général sur le commerce des services (*TiSA*), en défendant la possibilité de demander une liste énumérative des services exclus du TiSA. Nous voulons une réflexion sur l'avenir des Partenariats Publics Privés (PPP), des marchés publics et des concessions au vu des retours d'expériences du terrain sur les dernières années. Sans oublier la question, accentuée par la crise et les risques d'exclusion, de l'avenir pour des services de plus en plus

sollicités : le logement social, la formation professionnelle, l'économie sociale et solidaire ?
Mais encore, Quelle réforme des investissements de long terme dans les infrastructures ?
Quelles politiques pour la gestion et l'approvisionnement de l'eau ? Quelle place pour les
services hospitaliers et les services de soin de santé ?

J'ai conscience, au vu de cet inventaire, de soulever plus d'interrogations que d'apporter de
solutions.

De quoi nourrir de futures réunions de l'association Europa !

Je vous remercie.