

# L'influence du néolibéralisme anglo-saxon sur le droit public français : l'exemple du service universel<sup>1</sup>

Olivier Raymundie  
Avocat  
Alkyne Avocats  
Paris

La notion de « service universel »<sup>2</sup> est fondatrice dans la construction européenne du service public, auquel elle fournit un cadre, et c'est la raison pour laquelle le service universel a donné lieu à de nombreuses contributions<sup>3</sup>, parfois critiques<sup>4</sup>. La notion est récente si on veut bien la comparer aux théories économiques libérales ou néolibérales<sup>5</sup>, elles, plus anciennes.

En se posant la question de l'influence du néolibéralisme anglo saxon sur le droit public français en l'occurrence ici sur le service universel, il peut s'agir de s'interroger sur la critique portée à l'Etat providence, et donc sur la place des services publics ce qui revient à poser la place que doivent avoir les services publics dans une économie de marché : dans un espace libéralisé, le service public (quelle que soit sa qualification) a-t-il encore une légitimité ?

L'angle d'attaque peut aussi consister à s'interroger sur ce en quoi les théories économiques influencent la construction d'une branche du droit qui, il est vra, s'est enrichie depuis plusieurs années d'un vocabulaire largement économique (des prix abordables, des coûts nets, des compensations financières, etc.) C'est sous cet angle que nous examinons la question de « l'influence » du néo-libéralisme anglo-saxon sur le service universel étant rappelé que les modes de gestion et d'organisation des services publics sont indifférents au niveau

---

<sup>1</sup> Il s'agit ici d'un résumé de la communication faite le 13 novembre 2015 par Olivier Raymundie

<sup>2</sup> Il semble que l'arrêt de la CJCE du 18 juin 1998 *Corsica Ferries* Affaire C-266/96 soit le premier à avoir consacré la notion de service universel qui reconnaît que le service de lamanage dans les ports, et représentant l'assistance (obligatoire) aux navires lors des opérations d'amarrage et de désamarrage : « Les opérations de lamanage revêtent un intérêt économique général qui présente des caractères spécifiques par rapport à celui que revêtent d'autres activités économiques et qui est susceptible de les faire rentrer dans le champ d'application de l'article 90, paragraphe 2, du traité. En effet, les lamaneurs sont tenus de fournir à tout moment et à tout usager un service universel de lamanage, et ce pour des raisons de sécurité dans les eaux portuaires. En tout état de cause, la République italienne a pu considérer qu'il était nécessaire à des fins de sécurité publique d'octroyer à des groupes locaux d'opérateurs le droit exclusif d'assurer le service universel de lamanage ».

<sup>3</sup> Jean-Marc Sauvé, *l'avenir du modèle français de droit public en Europe*, Propos introductifs ; colloque organisé par la chaire Mutations de l'action et droit public de sciences Po, mars 2011; Gilles Guglielmi, *un service universel ?* ; M Lombard, *service public et service universel ou la double inconsistance*, Mel. Jeanneau ; Dalloz 2002, page 509 ; M. Debène et O. Raymundie, *sur le service universel : renouveau du service public ou nouvelle mystification ?* AJDA 1996, page 183

<sup>4</sup> M. Debène et O. Raymundie, article préc.

<sup>5</sup> Nous entendons ici par « néo-libéralisme » la critique de l'Etat providence prônant une extension massive des mécanismes du marché, et la dérégulation des marchés

communautaire au nom du principe de non-immixtion et de neutralité dans les organisations mises en place pour assurer les services publics<sup>6</sup>.

Il faut pour cela émettre une première idée : l'apparition de la notion de service universel est d'abord liée à la libéralisation de secteurs construits, autour de monopoles d'Etat (souvent des entreprises publiques d'Etat), de sorte à ce que la naissance du service universel et l'ouverture des services publics à la concurrence ont été intimement liés, voire consubstantiels : l'un – le service universel – est né pour répondre à des besoins que l'autre – le marché – ne peut économiquement satisfaire, et atténuer les probables excès d'une libéralisation annonciatrice du marché, un peu comme une sorte d'amortisseur social. Le service universel fait donc partie du marché au sens économique du terme, en tenant une place à part. En réalité, le service universel n'existe qu'à cause ou grâce à l'ouverture du marché. Il en constitue même un élément à part entière puisqu'il appelle des compensations financières qu'un investisseur raisonnable en économie de marché n'assumerait pas. Ce n'est pas dire que le service universel soit indispensable au marché : ce dernier peut évidemment exister sans service universel<sup>7</sup>, l'inverse est moins sûr (du moins sans contributions publiques).

La deuxième idée qui est la résultante de la première est que s'est opéré, par le service universel, un déplacement du centre de gravité puisqu'il n'est pas une organisation ou une Institution, mais un service qui place le consommateur en son centre. De ce point de vue, le service universel n'incarne donc pas l'Etat, ne revêt aucun caractère institutionnel ou organisationnel. Il est d'abord une prestation (de service) qui n'existe qu'au travers des services publics qui s'ouvrent à la concurrence. Il en découle des conséquences qui empruntent d'un grand pragmatisme hors toute logique conceptuelle, et qui empruntent donc au vocabulaire économique : des « prix abordables », des services identifiés, une compensation financière des coûts etc. Le service universel est dans son approche fondamentalement différente de la conception française qui est tout à la fois une Institution et un service.

Les influences observables résultent de ces deux prémisses : les unes proviennent de sources ou d'inspirations anglo-saxonnes qui sont la conséquence du néo-libéralisme (1.), les autres proviennent d'influences plus continentales (2.).

---

<sup>6</sup> CJCE, 23 avril 1991, Höfner et Elser c/ Macroton, aff. C-41/90 : Selon cet arrêt, les règles de concurrence, s'appliquent aux « entreprises », qualification qui vaut pour toute « entité qui exerce une activité économique indépendamment du statut de cette entité et de son mode de financement

"21 A cet égard, il y a lieu de préciser, dans le contexte du droit de la concurrence, que, d'une part, la notion d'entreprise comprend toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement et que, d'autre part, l'activité de placement est une activité économique"

<sup>7</sup> Le Royaume-Uni a engagé l'ouverture à la concurrence de ses services de télécommunication et de postes en 1981 (*British Telecommunication Act 1981* 1981 c.38), avant la privatisation de British Telecom en 1984 et de Royal Mail en 2013. British Telecom a été privatisée bien avant la directive « service universel » (*Directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques*).

## 1. Les influences néo libérales sur le service universel

Le service universel qui est avant toute chose un service (1.2) est en quelque sorte enserré dans les limites d'intervention qui lui ont été fixées, et vient corriger les imperfections du marché (1.1).

### 1.1. L'environnement libéral du service universel

#### 1.1.1. Un service circonscrit dans ses domaines d'intervention

C'est probablement parce qu'il est en marge du marché, que le service universel est encadré.

Il l'est de plusieurs façons.

1- Il est d'abord délimité dans ses domaines d'intervention : il n'existe pas un « service universel » comme il existe le service public, mais un service universel des télécommunications ou postal par exemple. Autrement dit, le service universel est circonscrit aux seuls domaines considérés comme devant être (encore) préservés, d'aucun pourrait même dire « réservés » à tel ou tel secteur.

Mais ce constat n'est que la résultante de la libéralisation souhaitée de certains services publics par les instances communautaires. L'objectif des directives s'agissant des secteurs « réservés » et du service universel consiste à inscrire le service public dans un environnement concurrentiel au point d'en constituer un élément du marché.

Le service universel ne couvre ainsi qu'un nombre restreint de domaines, parfaitement identifiés. Sont ainsi concernés la téléphonie, les postes et l'électricité. Les services vitaux ou d'importance vitale<sup>8</sup> ne figurent pas parmi les services universels, comme l'eau, le gaz ou les transports.

2-Délimité, le service universel l'est également dans son acception : en quoi le service est-il finalement « universel » ? Car si l'on examine les services ou les secteurs couverts, le service universel est cantonné à quelques activités. Il est en quelque sorte spécialisé, et non pas « universel ».

---

<sup>8</sup> Olivier Raymundie, « les opérateurs d'activités vitales : l'exemple de l'eau », in complément services publics délégation de service public, n°19, juillet 2015,

La raison en est simple : il est peu probable qu'un fournisseur de services, mis en concurrence et soumis à un objectif de rentabilité accepte de prendre en charge des prestations qui ne lui assureraient pas un retour sur investissement sans compensation financière.

Dès lors, le service universel n'apparaît pas comme une notion extensive (à l'image du service public « à la française » qui a pu tour à tour être étendu ou restreint), mais est, par sa nature même, limité à des services prédéfinis.

- a) L'exemple de la téléphonie mobile est révélateur de cette situation qui permet une démocratisation de l'usage du téléphone en tous points d'accès, ou du moins largement.

Cette possibilité a cependant été rejetée par la Commission Européenne, qui a renoncé à inclure la téléphonie mobile dans les obligations de service universel, ni à en ouvrir la possibilité aux Etats qui le souhaiteraient, outre le fait que la CJUE interdit la possibilité d'inscrire la téléphonie mobile au titre du service universel. Dans une affaire C-1/14 du 11 juin 2015, la Cour rappelle ainsi que le service universel n'est applicable qu'au raccordement au réseau public « *en position déterminée* », et indique que ce terme s'oppose à celui de « mobile », ce qui exclut en conséquence la téléphonie mobile<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Dans ces conditions, il y a lieu de vérifier si les services de communications mobiles et/ou d'abonnements Internet relèvent des obligations de service universel visées audit chapitre. À cet égard, il convient de rappeler que l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive «service universel», intitulé «Fourniture d'accès en position déterminée et fourniture de services téléphoniques», prévoit qu'un raccordement en position déterminée à un réseau de communications public doit prendre en charge les communications vocales, les communications par télécopies et les communications de données à des débits de données suffisants pour permettre un accès fonctionnel à Internet. Le paragraphe 3 de cet article précise que les États membres doivent veiller à ce que toutes les demandes raisonnables de fourniture d'un service téléphonique accessible au public, via un raccordement en position déterminée à un réseau de communications public, qui permet de donner et de recevoir des appels nationaux et internationaux, soient satisfaites par une entreprise au moins. Ainsi, tant le titre que le libellé de l'article 4 de la directive «service universel» établissent d'une manière explicite une obligation, à la charge des États membres, d'assurer le raccordement en position déterminée à un réseau de communications public. Cette obligation ressort également du considérant 8 de cette directive qui énonce qu'une exigence fondamentale du service universel est d'assurer aux utilisateurs finals qui en font la demande un raccordement au réseau téléphonique public en position déterminée à un prix abordable. Or, il y a lieu de constater que les termes «en position déterminée» s'opposent au terme «mobile». Dès lors, il y a lieu de considérer que les services de communications mobiles sont, par définition, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 46 de ses conclusions, exclus de l'ensemble minimal des services universels défini au chapitre II de la directive «service universel», car leur fourniture ne suppose pas un accès et un raccordement en position déterminée à un réseau de communications public. De même, il convient de considérer que les services d'abonnements Internet fournis au moyen des services de communications mobiles ne relèvent pas de cet ensemble minimal. En revanche, les services d'abonnement Internet sont compris dans cet ensemble si leur fourniture suppose un raccordement à Internet en position déterminée.

La Commission<sup>10</sup> note à cet égard que le développement du service de téléphonie mobile s'est opéré principalement par le jeu de la concurrence, ce qui a permis, en parallèle, la baisse des prix des abonnements. En conséquence, le caractère abordable apparaît comme généralisé, ce qui ne permet pas d'élargir le champ du service universel. Le service universel a-t-il vocation à disparaître ?

b) Un autre exemple peut être tiré de l'internet : le développement d'un service universel de l'internet a été introduite en tant que possibilité pour les Etats membres (Directive 2009/136/CE, dite « droit des citoyens », JO L 337 du 18 décembre 2009)<sup>11</sup>.

La Cour limite ainsi l'extension du service universel, en ce sens qu'elle s'oppose à l'instauration d'un mécanisme de compensation des obligations de service universel, dans la mesure où il ne s'agit pas de services universels obligatoires définis par les

---

<sup>10</sup> Communication n°COM-795 (2011) du 24 novembre 2011 : Depuis le dernier examen, on peut observer une progression de l'adoption des services mobiles et une diminution de leurs prix. Cela confirme l'analyse effectuée lors des examens antérieurs, qui montrait que la fourniture concurrentielle de communications mobiles avait entraîné, pour les consommateurs, un accès abordable généralisé à ces services, évitant ainsi tout risque d'exclusion sociale. Les critères imposant l'inclusion de la mobilité dans la portée du service universel au niveau de l'UE ne sont donc pas satisfaits. Cela n'exclut pas que les technologies sans fil soient utilisées pour offrir une connexion en un lieu déterminé dans le cadre des OSU.

<sup>11</sup> Une exigence fondamentale du service universel est d'assurer aux utilisateurs qui en font la demande un raccordement au réseau de communications public en position déterminée et à un prix abordable. Cette exigence s'applique à la fourniture d'appels téléphoniques locaux, nationaux et internationaux, de télécopies et de communication de données, dont la fourniture peut être limitée par l'État membre à la position ou résidence principale de l'utilisateur final. Aucune contrainte ne devrait être imposée en ce qui concerne les moyens techniques utilisés pour cette fourniture, les technologies avec ou sans fil pouvant être utilisées indifféremment, ni en ce qui concerne les opérateurs désignés pour remplir la totalité ou une partie des obligations de service universel. Les connexions au réseau de communications public en position déterminée pour la communication de données devraient être en mesure d'assurer la communication de données à des débits suffisants pour accéder à des services en ligne tels que ceux qui sont proposés sur le réseau internet public. La rapidité avec laquelle un utilisateur donné accède à l'internet peut dépendre d'un certain nombre de facteurs, par exemple du ou des fournisseurs de la connexion à l'internet ou de l'application pour laquelle une connexion est établie. Le débit de données assuré par un raccordement au réseau de communications public dépend des capacités de l'équipement terminal de l'abonné ainsi que de la connexion. C'est pourquoi il n'est pas indiqué d'exiger un débit de données ou un débit binaire spécifique au niveau communautaire. Une certaine flexibilité est nécessaire, pour que les États membres puissent prendre, en cas de besoin, les mesures nécessaires pour qu'une connexion soit capable de supporter un débit de données suffisant pour permettre un accès fonctionnel à l'internet, tel que le définissent les États membres, en tenant dûment compte des conditions spécifiques aux marchés nationaux, par exemple la largeur de bande la plus utilisée par la majorité des abonnés dans un État membre donné et la faisabilité technique, à condition que ces mesures aient pour objectif de réduire les distorsions du marché. Lorsque ces mesures se traduisent par une charge induite sur une entreprise désignée, en tenant dûment compte des coûts et des recettes ainsi que des avantages immatériels découlant de la fourniture des services concernés, cette incidence peut être prise en compte dans le calcul du coût net des obligations de service universel. Une autre forme de financement de l'infrastructure de réseau sous-jacente, faisant appel à des fonds communautaires ou à des mesures nationales conformément à la législation communautaire, peut également être utilisée

directives<sup>12</sup>, mais surtout parce que le financement ne doit pas être effectué par le marché lui-même :

*« En vertu de cet article, lorsque les États membres décident de rendre accessibles au public, sur le territoire national, des services obligatoires additionnels, un mécanisme de financement de ces services impliquant la participation d'entreprises spécifiques ne peut être imposé. Par conséquent, le mécanisme de financement prévu à l'article 13, paragraphe 1, sous b), de la directive «service universel» ne peut être étendu à de tels services. En effet, ainsi que l'énonce le considérant 25 de la directive «service universel», les États membres ne sont pas autorisés à imposer aux acteurs du marché des contributions financières au titre de mesures qui ne relèvent pas des obligations de service universel. Ainsi, si chaque État membre reste libre de financer les mesures spéciales dans le respect du droit de l'Union, il ne peut le faire au moyen de contributions provenant des acteurs du marché».*

Dès lors, est universel le service identifié comme tel, mais surtout pouvant être financé par les deniers publics, et non le marché.

3- Limité, le service universel l'est par le contenu des prestations qui sont rendues : elles couvrent, de manière générale, des obligations de raccordement au réseau (pour les activités de téléphonie fixe et de fourniture d'électricité) ou de fourniture et d'accès au service (pour les activités de postes), le tout devant être assuré à un tarif abordable.

Le tableau ci-dessous résume cette approche :

Téléphonie fixe	<ul style="list-style-type: none"><li>- Débit permettant l'accès internet, sans obligation de raccordement à ce réseau</li><li>- Maintien d'un service de téléphonie d'urgence</li><li>- Accès aux services de renseignement</li><li>- Accès aux services d'annuaire</li><li>- Accès à la publiphonie</li></ul>
Electricité	<ul style="list-style-type: none"><li>- Accès à un service concurrent sous trois semaines</li><li>- Obligations liées à la protection des consommateurs fragiles</li><li>- Mise en place de guichets uniques</li></ul>
Postes	<ul style="list-style-type: none"><li>- Lettres jusqu'à une certaine taille</li><li>- Colis jusqu'à une certaine taille</li></ul>

### 1.1.2 le service universel est adossé au marché

Parce qu'adossé au marché (au sens économique du terme), le service universel est assuré par des opérateurs économiques.

---

<sup>12</sup> CJCE 11 juin 2015 préc.

Le service universel constitue donc, au sein du marché concurrentiel, une part des activités exercées par des opérateurs, désignés pour la réalisation de telles missions. Le service universel est donc totalement inclus dans les missions des opérateurs économiques.

Pour chaque service ouvert à la concurrence et susceptible de voir une partie de ses missions constituer un « service universel », les directives vont donc détailler le contenu de ces missions de « service universel ».

La directive de 2002 rappelle donc qu'un tel système ne peut s'inscrire que dans un contexte de transparence financière :

*« Les régimes des États membres relatifs au calcul du coût et au financement des obligations de service universel devraient être communiqués à la Commission pour vérification de leur compatibilité avec le traité. Il existe des éléments incitant les opérateurs désignés à relever le coût net évalué des obligations de service public. En conséquence, les États membres devraient garantir une transparence effective et vérifier les montants correspondants au financement des obligations de service universel ».*

L'objectif est double : s'assurer que la mission de « service universel » puisse donner lieu à compensation afin de ne pas constituer un handicap pour l'opérateur ; veiller dans le même temps à ce qu'elle ne confère pas un avantage en raison de ces contreparties financières.

Un tel système ne peut donc exister que dans un environnement fondé sur la transparence sur le marché, qui justifie un contrôle de ce qui s'apparente à une compensation de service public.

### 1.1.3 Un service évolutif

Parce qu'il doit s'adapter au marché, le service universel doit s'adapter.

Ainsi en va-t-il dans le domaine des télécommunications :

*« Le concept de service universel devrait évoluer au rythme des progrès technologiques, des développements du marché et de l'évolution de la demande des utilisateurs » (...).*

*Les marchés des communications ne cessent d'évoluer en termes de services utilisés et de moyens techniques employés pour fournir ces services aux utilisateurs. Les*

*obligations de service universel, qui sont définies au niveau communautaire, devraient être périodiquement revues afin d'en modifier ou d'en redéfinir la portée ».*

Certes, la directive de 2002 établit clairement que le renseignement téléphonique<sup>13</sup> et les cabines<sup>14</sup> constituent des éléments du service universel<sup>15</sup>, mais la disparition de celles-ci qui apparaissait inéluctable est dorénavant acquise avec l'article 129 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques dite Macron.

L'évolution même du marché conduit donc à leur faire perdre leur utilité en tant que services universels, et à leur faire perdre leur importance.

#### 1.1.4 Un service transfrontière

Une autre caractéristique réside dans le périmètre d'intervention du service universel qui, sans son acception, dépasse les seules frontières nationales. Le service universel s'inscrit ainsi dans un cadre transfrontière plus affirmé, distinct des grands monopoles nationaux, qu'ont été, en France, EDF, France Telecom ou La Poste, mais dont des avatars ont pu exister dans de nombreux pays européens.

---

<sup>14</sup> *Postes téléphoniques payants publics 1. Les États membres veillent à ce que les autorités réglementaires nationales soient en mesure d'imposer à des entreprises la mise à disposition de postes téléphoniques payants publics pour répondre aux besoins raisonnables des utilisateurs finals en termes de couverture géographique, de nombre de postes, d'accessibilité de ces postes pour les utilisateurs handicapés et de qualité des services.*

<sup>15</sup> *Il conviendrait de veiller à ce qu'une modification de la portée des obligations de service universel ne favorise pas artificiellement certains choix technologiques aux dépens d'autres options, n'impose pas une charge financière disproportionnée aux entreprises du secteur (hypothéquant ainsi les progrès et l'innovation sur le marché) et ne fasse pas injustement retomber le poids du financement sur les consommateurs ayant de faibles revenus. Toute modification de la portée des obligations de service universel implique nécessairement que les éventuels coûts nets puissent être financés grâce aux mécanismes autorisés par la présente directive. Les États membres ne sont pas autorisés à imposer aux acteurs du marché des contributions financières au titre de mesures qui ne relèvent pas des obligations de service universel. Chaque État membre reste libre d'imposer des mesures spéciales (ne relevant pas des obligations de service universel) et de les financer conformément au droit communautaire, mais pas par le biais de contributions provenant des acteurs du marché.*

C'est ainsi le cas de la directive de 1997 sur le marché intérieur du service postal (*Directive 97/67/CE Concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la communauté et l'amélioration de la qualité du service*).

*(13) considérant que le service universel doit couvrir les services nationaux aussi bien que les services transfrontières ».*

### 1.1.5 Des préoccupations de sécurité et environnementales

Le service universel intègre également une forte dimension liée aux droits attachés aux consommateurs, sous différentes formes.

Ainsi, la directive sur les communications électroniques (2002/22/CE) limite les interruptions de raccordement au service, notamment afin de permettre aux « utilisateurs » de conserver la faculté d'appeler les numéros d'urgence nationaux ou internationaux.

*« (...) Ces mesures garantissent que l'abonné reçoit un préavis en bonne et due forme l'avertissant d'une interruption de service ou d'une déconnexion résultant de ce défaut de paiement. Sauf en cas de fraude, de retard ou de défaut de paiement persistants et pour autant que cela soit techniquement possible, ces mesures veillent à limiter l'interruption au service concerné. L'interruption du raccordement pour défaut de paiement des factures ne devrait intervenir qu'après que l'abonné en a été dûment averti. Avant que le service ne soit complètement interrompu, les États membres peuvent autoriser la fourniture provisoire d'un service réduit dans le cadre duquel seuls les appels qui ne sont pas à la charge de l'abonné sont autorisés (appels au "112", par exemple) ».*

La garantie d'un service minimal de téléphonie, permet d'assurer la sécurité des personnes, notamment pour faire face à des urgences. Cette garantie a été étendue notamment dans le secteur énergétique<sup>16</sup> :

*« Les États membres peuvent imposer aux entreprises du secteur de l'électricité, dans l'intérêt économique général, des obligations de service public qui peuvent porter sur la sécurité, y compris la sécurité d'approvisionnement, la régularité, la qualité et le prix de la fourniture, ainsi que la protection de l'environnement, y compris l'efficacité énergétique, l'énergie produite à partir de sources d'énergie renouvelables et la protection du climat.*

---

<sup>16</sup> Directive 2009/72/CE, article 3.

Dès lors, il ne s'agit plus seulement de garantir un « service minimum », mais de permettre aux Etats d'établir un service garantissant la sécurité énergétique des consommateurs, en imposant également des garanties en matière environnementale.

## 1.2 La finalité du service universel : une prestation

Le service universel porte aussi sur la fourniture de prestations matérielles, traduisant un pragmatisme, hors toute logique institutionnelle.

### 1.2.1 La fourniture de prestations matérielles

La vision du droit communautaire fait abstraction de toute référence au caractère institutionnel du service universel : il n'incarne ni l'Etat, ni la nation, ni un quelconque opérateur national ancestral. Faut-il le regretter pour autant ?

Le service universel repose sur une finalité différente qui est celle de la production de services, dont l'utilité sociale est certaine, mais hors toute logique institutionnelle ou étatique. De ce point de vue, le service universel opère un déplacement du centre de gravité puisqu'il est tout tourné vers le consommateur, placé au centre du dispositif tout en faisant en sorte que les prestations qui lui sont rendues soient quantifiables, abordables, mesurables, et donc concrètes. Il y a, dans cette approche, un pragmatisme anglo-saxon qui veut qu'une prestation soit quantifiable et quantifiée.

### 1.2.1 Une vision pragmatique des services rendus

Le service universel repose sur la prise en compte concrètes de services, peu important les moyens mis en œuvre pour y parvenir.

L'article 16 de la directive 97/67/CE impose que :

*« Les États membres veillent à ce que des normes en matière de qualité du service soient fixées et publiées pour le service universel en vue d'assurer un service postal de bonne qualité. »*

*Les normes de qualité visent en particulier les délais d'acheminement ainsi que la régularité et la fiabilité des services ».*

De fait, la fixation des objectifs qualitatifs est laissée à l'appréciation des Etats membres.

### 1.2.1 Un « prix abordable »

Parce que les prestations de service universel forment un ensemble dont la rentabilité n'est pas assurée pour l'opérateur en ayant la charge, les prix doivent être « abordables ».

Le service universel s'intègre donc dans une logique économique représente une charge pour l'opérateur qui doit par ailleurs proposer « un prix abordable », sans disposer de référence ou de valeur étalon.

*« Un prix abordable s'entend comme un prix défini au niveau national par les États membres compte tenu de circonstances nationales spécifiques »*

On le retrouve dans le service de la poste<sup>17</sup>, ou de l'électricité <sup>18</sup>

## 2 La réception du service universel par les Etats membres

Si chaque Etat membre a sa propre conception du service public, force est de constater qu'il en est de même du service universel qui, lui aussi, revêt finalement des traductions différentes. Il permet ainsi aux Etats membres de retrouver une certaine marge de manœuvre dans l'organisation de leurs services et l'étendue des missions confiées aux opérateurs de services universels (2.1), y compris dans le domaine social

---

<sup>17</sup> « Qu'il est essentiel de garantir au niveau communautaire un service postal universel offrant un ensemble minimal de services de qualité déterminée devant être fournis dans tous les États membres à un prix abordable

<sup>18</sup> Il convient de renforcer encore les obligations de service public, y compris en matière de service universel, et les normes minimales communes qui en résultent, afin que tous les consommateurs, en particulier les consommateurs vulnérables, puissent profiter de la concurrence et bénéficier de prix équitables (...)

(2.2). L'on voit même apparaître non pas de nouveaux services publics, mais de nouveaux services universels (2.3).

## 2.1 L'organisation différenciée des services universels

### 2.1.1 Un service parfois largement conçu

En France, le service universel postal est marqué par une concurrence assez faible, par un service largement conçu, et dépassant le cadre des directives.

Pourtant, en transposant la directive dans la dernière loi Postale de 2012<sup>19</sup>, la Pologne a introduit des obligations de service universel beaucoup plus restreintes que la France.

	France	Pologne	Directive
Poids maximal (lettres)	2 kg	2kg	2kg
Dimensions (lettres)	1 000 x 600 mm	900 x 900 mm	Dimensions de l'UPU <sup>20</sup>
Poids maximal (colis nationaux)	20 kg	10 kg	De 10 à 20 kg
Poids maximal (colis internationaux)	20 kg	20 kg	20 kg
Nombre de distributions	6 jours par semaine	5 jours par semaine	5 jours par semaine

L'absence de réelle concurrence dans le secteur, qu'elle soit désirée ou non, peut venir expliquer cette situation et le maintien d'un service large, dévolu à La Poste.

A l'inverse, là où la concurrence est plus importante, le service universel s'est aligné sur les exigences minimales des directives, après en avoir suivi les objectifs en matière de libéralisation et d'ouverture à la concurrence du secteur postal.

## 2.2 La vocation sociale du service universel

<sup>19</sup> Journal Officiel de la République de Pologne n°1529 du 23 novembre 2012

<sup>20</sup> Union Postale Universelle

### 2.2.1 Le rôle de cohésion sociale du service universel

Le traitement social du service universel demeure de la compétence des Etats membres. Longtemps ignoré par le cadre communautaire, le rôle social du service universel retrouve une certaine vigueur. Cette vocation du service universel transparait déjà dans la directive 97/67/CE (article 4), laquelle rappelle le rôle important des opérateurs de postes dans « *le maintien de la cohésion territoriale et sociale* » :

*« Les États membres prennent notamment des mesures pour que les conditions dans lesquelles le service universel est presté soient fondées sur les principes de transparence, de non-discrimination et de proportionnalité, afin de garantir la continuité de la fourniture du service universel, compte tenu du rôle important qu'il joue dans le maintien de la cohésion territoriale et sociale »*

### 2.2.2 Une universalité territoriale : l'égalité d'accès est-elle un leurre ?

Le principe d'universalité peut également s'entendre en tant que service bénéficiant à l'ensemble des territoires des Etats membres. Cette notion, intégrée timidement aux directives, constitue une donnée majeure dans l'établissement de certains services universels en France.

L'obligation « *d'égalité d'accès* » aux services n'est inscrite dans aucune des directives faisant référence au service universel.

L'obligation sous-jacente d'égalité d'accès, si elle n'est pas expresse, se retrouve dans le cadre d'une « *obligation de raccordement* ».

Pour le service universel de l'électricité, l'article 3 de la directive 2009/72/CE rappelle ainsi que « *les États membres imposent aux entreprises de distribution l'obligation de raccorder les clients à leur réseau* ».

L'obligation de raccordement peut être vue sous le prisme de l'égalité de toutes et tous pour l'accès au service. Mais cette égalité est relative.

D'une part, parce que l'égalité de raccordement ne vise pas l'ensemble des services.

Ainsi, on l'a vu, en va-t-il pour l'internet et la téléphonie mobile.

En matière de téléphonie, la directive pose également une obligation de raccordement à toute personne en faisant la demande, mais cette obligation de raccordement doit

être comprise non pas comme une obligation de déployer un réseau, mais de raccorder les usagers bénéficiant du service, ce qui pose la question de la politique même de la construction des réseaux.

Comme le note la commission dans son rapport sur le service des télécommunications, que « *compte tenu des disparités nationales significatives en matière d'adoption et du fait que les niveaux d'adoption dans 5 États membres sont inférieurs à 50 %, les coûts des OSU à l'échelle de l'UE pour le haut débit pèseraient de manière disproportionnée sur les fournisseurs de télécommunications, et en fin de compte sur les consommateurs, dans ces États membres* ».

En d'autres termes, la commission rejette la création d'un service universel de l'internet, parce que le réseau n'est aujourd'hui pas assez accessible. Dès lors, le service universel ne vise pas à généraliser le raccordement de tous les usagers potentiels d'un réseau : il cherche à achever ce raccordement, lorsqu'il est déjà largement établi. En cela, le service universel s'éloigne considérablement du service public tel que celui pratiqué en France par France Telecom et par la Direction Générale des Télécommunications, dont le plan « Delta LP » avait permis la généralisation du réseau de téléphonie fixe en France à partir de 1974.

Ainsi, l'accès au réseau et donc au service passe par l'achèvement d'un marché et non par l'extension des services.

### 2.3 L'apparition de nouveaux services universels

Si l'Europe a cantonné le service universel à quelques domaines, la France a pour sa part, crée ex nihilo de nouveaux services universels dans des domaines très variés. On est bien loin d'une quelconque influence du néo libéralisme. Il faut y avoir plus prosaïquement l'apparition de nouveaux services universels créés hors de tout texte communautaire.

Tel a été le cas d'une tentative de création du service universel bancaire par une proposition de loi en 2000<sup>21</sup>, service fondé sur la gratuité, l'accès à tous, mais aussi la

---

<sup>21</sup> Proposition de loi n°378 visant à instituer un service universel bancaire du 31 mai 2000 : *Le service bancaire assure à toute personne le droit à : un compte de dépôt ; la délivrance d'un relevé bancaire ou postal ; la domiciliation de virements bancaires ou postaux ; l'envoi mensuel d'un relevé des opérations effectuées sur le compte de dépôt ; la réalisation des opérations de caisse ; l'encaissement des chèques et des virements bancaires ou postaux ; un minimum de cinq paiements par prélèvement, titre interbancaire de paiement ou virement bancaire ou postal par mois ; une carte de retrait autorisant des retraits hebdomadaires dans les conditions posées par décret*

précarité bancaire pour permettre au plus grand nombre d'accéder à des comptes bancaires non rémunérés au travers des établissements bancaires de référence, comme la Poste (un tel système existe cependant en Suède et en Irlande par l'intermédiaire des opérateurs postaux de service universel).

Le Conseil de la Concurrence a également examiné la possibilité de développer un tel service universel bancaire dans un avis rendu en 2005<sup>22</sup>. Le Conseil de la Concurrence avait noté la faisabilité d'un tel mécanisme au regard des expériences irlandaise ou suédoise et du droit de la concurrence, mais insistait sur la nécessité de prouver la défaillance du marché, notant ainsi que 99% des ménages détenaient au moins un compte (en incluant le livret A).

A été créé par le décret 2006-1662 du 21 décembre 2006 un « service universel de distribution et de mise en place de la semence du ruminant » aux articles R. 653-97 et suivants du code rural.

*« Afin de contribuer à l'aménagement du territoire et de préserver la diversité génétique, il est institué un service universel de distribution et de mise en place de la semence des ruminants en monte publique, assuré dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité au bénéfice de tous les éleveurs qui en font la demande »<sup>23</sup>.*

Il s'est agi ainsi de reprendre les attributs classiques des principes de fonctionnement des services publics. L'accès est ouvert à « tout éleveur qui en fait la demande », tandis que l'article R. 653-105, en introduisant une compensation pour la prise en charge du service, confirme le caractère abordable du tarif de la prestation.

---

*en Conseil d'Etat ; un prêt à faible montant à vocation sociale, selon des conditions fixées par décret en conseil d'Etat ; un prêt d'honneur sans intérêt pour tout créateur d'entreprise dont le dossier sera déclaré éligible par une commission décentralisée, selon les conditions fixées par décret, ainsi qu'aux entreprises de moins de 50 salariés qui veulent investir pour leur développement.*

<sup>22</sup> Avis n° 05-A-08 du 31 mars 2005 relatif à une demande d'avis de la Confédération de la Consommation, du Logement et du Cadre de Vie portant sur les conditions dans lesquelles pourrait être envisagée la mise en place d'un service bancaire de base

<sup>23</sup> R. 653-98 : I. - Les opérateurs chargés de fournir le service universel mentionné au premier alinéa de l'article L. 653-5 assurent, dans des conditions définies par leur cahier des charges, dans la ou les zones pour lesquelles ils ont été agréés : - la distribution de semence à tout éleveur qui en fait la demande ; - la mise en place de la semence auprès de tout éleveur qui en fait la demande. II. - L'opérateur agréé ne peut pas imposer la fourniture conjointe des deux composantes du service universel. III. - La durée de l'agrément de l'opérateur de service universel est fixée à cinq ans.

Ainsi en va-t-il encore dans le cas récent du permis de conduire instauré par la loi Macron<sup>24</sup> qui modifie le Code de la route, créant un « *service universel du permis de conduire* », hors du cadre de toute directive, ou encore en 2015, « du service civique universel »<sup>25</sup>

Le dispositif prévoit ainsi un accès à toute personne formée pour présenter l'examen du permis de conduire dans les 45 jours suivant l'issue de sa formation, remplissant ainsi un critère d'accessibilité. Le recours à des agents de La Poste est ainsi prévu afin de permettre de respecter ce délai.

Le service universel s'inscrit et ne peut s'inscrire que dans le cadre de l'Union européenne qui est d'essence libérale. En cela, et même s'il tisse des liens de parenté avec le service public, il est assurément influencé par les théories économiques qui sous-tendent l'Union. Il serait vain à cet égard de vouloir opposer le service universel au service public d'abord parce que la querelle nous paraît dépassée, ensuite parce qu'existent des interactions entre eux. Le service universel est imprégné en quelque sorte de références économiques, et il n'est de ce point de vue jamais totalement néfaste de savoir ce que peut coûter un service, comment il est rendu, et à qui il l'est. D'ailleurs, voici bien longtemps que le juge administratif s'est emparé de la question du droit (public) de la concurrence dans le fonctionnement des organismes publics. En retour, le marché sait pertinemment qu'il est dans l'impossibilité de satisfaire, seul, les besoins d'intérêt général. Et c'est en cela que l'influence du service public a su, lui aussi, faire valoir qu'il demeurerait une absolue nécessité.

---

24 Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques : « Art. L. 221-1 A.- L'accès aux épreuves théoriques et pratiques du permis de conduire est un service universel. Tout candidat se présentant librement ou par l'intermédiaire d'un établissement ou d'une association agréé au titre des articles L. 213-1 ou L. 213-7, et ayant déposé une *demande de permis de conduire se voit proposer une place d'examen, sous réserve d'avoir atteint le niveau requis* ».

25 Article L. 111-2 du Code du service national : « Le service national universel comprend des obligations : le recensement, la journée défense et citoyenneté et l'appel sous les drapeaux. Il comporte aussi un service civique et d'autres formes de volontariat (...).