



## **Cinq raisons de mener, maintenant, une action pour promouvoir des services publics de qualité en Europe**

- 1. Pour le citoyen, l'Europe ne doit pas se limiter à la libre circulation des biens, des capitaux, des services et des personnes. L'Europe, c'est avoir une vision commune pour la prospérité et le bien-être de tous.**
- 2. Des services publics de qualité sont essentiels pour concrétiser les droits fondamentaux du citoyen ainsi que les objectifs européens de cohésion, d'égalité, de développement durable, d'égalité entre hommes et femmes, d'égalité de traitement des travailleurs, de plein emploi et de compétitivité.**
- 3. Les principes qui sous-tendent les services publics – tels que l'universalité, la continuité, l'accessibilité, le contrôle démocratique et la protection de l'utilisateur – sont partagés dans toute l'Europe et font partie de nos valeurs communes.**
- 4. L'Europe doit aligner ses règles de la concurrence pour faire en sorte que les générations futures aient accès à des services publics de qualité fondés sur la solidarité.**
- 5. Un cadre juridique européen, faisant contrepoids à l'agenda de la libéralisation, s'impose pour soutenir des services publics de qualité relevant du modèle social européen et pour garantir les droits des pouvoirs nationaux, régionaux et locaux de répondre aux besoins de leurs citoyens.**

*La **FSESP** est une fédération syndicale européenne qui regroupe plus de 216 syndicats de la fonction publique représentant près de 8 millions de travailleurs dans plus de 36 pays (de l'Union européenne, pays candidats et de l'Espace économique européen). Elle est membre de la CES. Les principaux domaines d'activité de la FSESP sont : l'administration nationale et européenne, l'administration locale et régionale, les entreprises de service public (électricité, gaz, eau, déchets) et les services sociaux et de santé. FSESP : rue Royale, 45 \* B-1000 Bruxelles, Belgique \* Tél.: +32 2 2501080 \* Fax: +32 2 2501099 \* Courriel: [epsu@epsu.org](mailto:epsu@epsu.org) \* Site Internet : [www.epsu.org](http://www.epsu.org)*



## Conférence de la FSESP sur les services publics, Bruxelles, 9/10 mai Document de travail

(A approuver par le Comité Exécutive de la FSESP le 7 juin 2005)

*Le présent document énonce les arguments qui militent en faveur d'un cadre juridique européen positif pour les services publics. Il aborde certaines questions sur la manière de mener campagne en faveur de ce cadre juridique et sur les principes sur lesquels il devrait se fonder. L'annexe 1 expose différentes politiques européennes ayant une incidence sur les services publics.*

### **L'importance des services publics pour l'avenir de l'Europe**

1. Les services publics, parfois appelés services d'intérêt général dans le jargon européen<sup>1</sup>, sont un élément du système économique et social de chaque État membre et du modèle social européen en général. Les services publics permettent de répondre aux besoins et aux intérêts de la collectivité. Les droits dont les citoyens européens peuvent se prévaloir dans ce domaine sont reconnus au niveau européen. L'article II-36 du projet de Traité constitutionnel "*reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général*" tel qu'il est défini dans la Charte des droits fondamentaux.
2. Les services publics constituent un des instruments-clés de la réalisation de la stratégie de Lisbonne en termes de création d'emplois, de développement durable et de mise en place d'une économie de la connaissance. Le Traité constitutionnel le reconnaît clairement par ses articles 1 à 3 dans lesquels on peut lire que l'Union européenne doit être "*une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social*" et "*un marché unique où la concurrence est libre et non faussée*". Le Traité stipule aussi sans ambiguïté que l'Union européenne doit promouvoir "*la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les États membres*".
3. Mais dans la pratique, l'Union européenne s'est donnée des pouvoirs supplémentaires pour promouvoir la concurrence alors que ses compétences en matière de solidarité restent limitées. Le débat en cours sur les services publics porte en grande partie sur les moyens de rétablir l'équilibre. La Commission européenne a pris les devants en déclarant que "*l'accomplissement effectif d'une mission d'intérêt général prévaut, en cas de tension, sur l'application des règles du traité*"<sup>2</sup>, ce qui, en résumé, veut dire que la solidarité doit primer. Or, la législation européenne ne va pas dans ce sens; au contraire, elle sape les services publics et les valeurs qu'ils représentent.

### **La prééminence du droit européen de la concurrence**

4. Les conflits entre les règles du marché intérieur et les services publics ont eu une incidence considérable sur la structure des services publics dans les États membres par le biais de quatre grands mécanismes<sup>3</sup> :

---

<sup>1</sup> La Commission utilise l'expression "d'intérêt général" parce qu'elle juge le terme services publics "trop imprécis".

<sup>2</sup> § 3.2, Livre blanc sur les services d'intérêt général, 2004 (374).

<sup>3</sup> Critique du Livre vert de la Commission sur les services d'intérêt général, par David Hall, PSIRU, Université de Greenwich, [d.j.hall@gre.ac.uk](mailto:d.j.hall@gre.ac.uk), septembre 2003.

- Les directives sur la libéralisation interdisant une intégration du secteur public;<sup>4</sup>
  - Les procédures intentées contre le financement des services publics, en application des dispositions du Traité restreignant les aides publiques;
  - Les procédures intentées contre l'offre directe de services par les pouvoirs publics ou contre les restrictions imposées à l'offre de services dans un pays (dans les soins de santé, par exemple), en application des règles de la concurrence;
  - La libéralisation du commerce des services (AGCS) à l'OMC, où la Commission européenne pourrait entamer des négociations susceptibles de déboucher sur l'ouverture de certains services (l'eau, par exemple) à la concurrence privée au nom des États membres.
5. À la Commission européenne, les services publics sont de la compétence de la DG Marché intérieur, c'est-à-dire la DG chargée d'éliminer les obstacles à la concurrence. Seuls les services "*non économiques*" n'ayant pas d'incidence sur le commerce échappent aux règles communautaires sur la concurrence et les aides publiques. Toutefois, l'expression "*non économiques*" n'a pas de sens en dehors du contexte légal européen de la politique de la concurrence<sup>5</sup> et c'est la Cour européenne de justice qui statue, dans chaque cas particulier, sur la question de savoir si un service est ou non économique. Dès que des opérateurs privés sont présents dans un domaine de service public, on peut faire valoir que ce service est "*économique*", ce qui est de plus en plus souvent le cas.
6. La FSESP a demandé que la politique de la concurrence ne s'applique pas à l'éducation, à la santé, à l'eau, aux déchets et aux services sociaux, mais elle obtiendra difficilement gain de cause en raison de la suprématie de la législation sur la concurrence et des différences entre États membres. Les discussions visant à soustraire à la politique européenne sur les aides publics certains secteurs et/ou activités n'atteignant pas certains plafonds sont difficiles. Convenir (au niveau national) de domaines d'exclusion pour les entreprises privées (commerciales); par exemple, la législation néerlandaise empêchant la privatisation de l'eau peut ralentir mais pas bloquer l'incursion de la loi sur la concurrence.

### ***Le statu quo n'est pas envisageable !***

7. Quoi qu'il en soit, le statu quo n'est pas une solution. Les récents événements – en particulier le proposition de la Commission en vue d'une directive sur les services et les "mesures Monti" relatives aux aides publiques – montrent que la situation actuelle n'est pas tenable : En l'absence d'une législation européenne spécifique protégeant les services publics, l'Union européenne va continuer à "ouvrir" les services publics à la concurrence et, quand cela sera fait, à limiter strictement les obligations de service public des opérateurs privés. Une stratégie proactive qui amène l'Union européenne à agir en faveur de services publics fondés sur la solidarité s'impose. Or, cela exige une pression de la base, d'autant que ce sont souvent les acteurs locaux et régionaux qui arrêtent le statut et le fonctionnement des services publics, comme par exemple l'attribution de contrats, l'offre de services, la garantie de l'emploi, la promotion de la participation démocratique. Ces acteurs doivent être convaincus que l'action de l'Union européenne dans ce domaine renforcera leurs libertés.

---

<sup>4</sup> Les directives sur la libéralisation (poste, télécoms, électricité, gaz, transport) énoncent aussi des obligations de service public, comme le service universel, les droits du consommateur et de l'utilisateur, les normes de santé, de sécurité et d'environnement.

<sup>5</sup> Les services "*non économiques*" couvriraient l'enseignement de base, les systèmes légaux de protection sociale, le judiciaire, la police ...

8. Le moment est propice à l'action parce que des eurodéputés, du Groupe socialiste européen dernièrement, se rendent compte de la nécessité d'un cadre légal européen pour les services publics qui fasse contrepoids à la politique de libéralisation accélérée de la Commission. Comment la FSESP peut-elle tirer le meilleur parti de cette nouvelle occasion de mobiliser en faveur d'un cadre juridique positif sur les services publics ?
9. Par la résolution adoptée par son Comité exécutif en novembre 2003, la FSESP réitérait son soutien à un cadre légal des services publics soumis à la codécision (c'est-à-dire que le Parlement et le Conseil européens décident ensemble). Elle déclarait que ce cadre devrait instaurer :
  - Des principes de service public communs;
  - Une certitude juridique s'agissant de la primauté de l'intérêt général sur les règles de la concurrence, y compris la non-application de ces dernières aux services sociaux, aux soins de santé, à l'eau et à l'éducation<sup>6</sup> ;
  - Le droit pour les pouvoirs locaux et régionaux d'assurer eux-mêmes des services essentiels sans craindre de nouveaux empiètements de la Commission ou de la Cour européenne de justice;
  - Un Observatoire des services publics, avec une participation syndicale, pour surveiller et évaluer les services publics et l'impact de la libéralisation, promouvoir la coopération, améliorer les normes, suivre l'évolution des besoins des citoyens, etc.);
  - Un financement des mécanismes de service public qui tienne compte des nécessités et des aspects positifs du partage du risque.<sup>7</sup>.
10. La FSESP a adopté beaucoup d'autres textes expliquant les textes qui précèdent ainsi que la nécessité d'un cadre légal à l'échelon européen, ce qu'ont aussi fait d'autres organisations<sup>8</sup>. Elle a aussi reconnu qu'une approche sectorielle ne suffirait pas parce que des missions de service public importantes sont parfois assurées par plus d'un seul service (par exemple le chauffage, à l'électricité ou au gaz).<sup>9</sup>
11. Un cadre légal devrait avant tout sous-tendre ces "*principes communs de service public*" et les objectifs des services publics. Les plus fréquemment cités sont les suivants : service universel, continuité, qualité du service, accessibilité, et protection du consommateur et de l'utilisateur. D'autres principes, comme la sécurité et la sûreté, la sécurité d'approvisionnement, l'accès au réseau et l'interconnectivité, le pluralisme des médias ont aussi été évoqués par la Commission européenne, de même que la nécessité d'une évaluation et d'un financement adéquat.
12. La FSESP a également souligné l'importance de la "*concertation*" avec les travailleurs et les organisations syndicales, avec les usagers et les citoyens, ainsi que le contrôle démocratique, la transparence et la responsabilité publique. Pour notre part, nous y ajouterions la solidarité, étant donné que les services publics sont une expression

---

<sup>6</sup> Il existe une exemption explicite pour la fabrication et le commerce des armes.

<sup>7</sup> Pour les services publics, les principes de solidarité, d'égalité et de partage du risque revêtent une importance capitale, mais pour les marchés, ces mécanismes sont considérés comme des aides publiques qui risquent de fausser la concurrence. Le Livre vert sur les SIG faisait remarquer que les critères de choix d'un mécanisme de financement, comme son efficacité ou ses effets de redistribution, ne sont pas pris en compte par la législation communautaire.

<sup>8</sup> La CES et ses fédérations d'industrie, dont la FSESP, ont proposé, avec le CEEP, le concept d'un cadre européen sur les CSIG et expliqué la nécessité d'une référence sans ambiguïté dans le Traité.

<sup>9</sup> Évaluation de l'impact de la libéralisation sur les services publics – Critique du rapport 2004 de la Commission européenne "Évaluation de la performance des services de réseau d'intérêt économique général", CE SEC(2004)866, par David Hall, [d.j.hall@gre.ac.uk](mailto:d.j.hall@gre.ac.uk).

tangible de la solidarité<sup>10</sup> entre les générations, par le partage des risques, envers les groupes vulnérables et entre les régions (égalité des prix).

13. On s'est peu interrogé, au niveau européen, à la FSESP ou ailleurs, sur ce que ces termes signifient en pratique dans les différents États membres, ne fût-ce que parce qu'une directive cadre n'aborderait pas cette question dans le détail, ce qui serait plutôt le rôle des États membres. En fait, l'article III-122 du projet de Traité constitutionnel reconnaît que l'Union européenne peut adopter des lois relatives aux services publics, mais que les autorités nationales, régionales et locales compétentes sont responsables de leur définition, leur organisation, leur financement et leur supervision.<sup>11</sup>
14. Cependant, si un cadre légal doit préciser que les États membres doivent garantir la disponibilité, la qualité, la réglementation et le financement des services publics suivant des critères précis, il faudra alors se livrer à une réflexion commune sur ce que cela signifiera en pratique. Nous pensons qu'il serait utile de vérifier si les principes évoqués ci-dessus sont toujours d'application aujourd'hui, et aussi de fournir des exemples de ce que ces principes signifient déjà dans les différents États membres.

C'est ce que tente de faire le tableau suivant. Des chevauchements entre les différents intitulés sont inévitables.

<b>Exemples de principes de service public et de situations pratiques</b>		
<b>Principes/objectifs</b>	<b>Signification</b>	<b>Exemples de normes/instruments existants</b>
Égalité d'accès	Interdiction de la discrimination fondée sur le statut social ou personnel, sur la situation géographique ou entre les différentes catégories d'utilisateurs	BE : droit à une fourniture d'électricité minimum
Universalité	L'offre doit être universelle, même si elle va à l'encontre de considérations d'ordre commercial ou de rentabilité	
Continuité, qualité du service	Obligation de maintenir l'approvisionnement; investissement et entretien dans la durée	NL : interdiction de la privatisation de l'eau
Accessibilité	Prix réglementés / subventions Limitation des bénéfices ?	BE : les entreprises commerciales ne peuvent bénéficier d'aides pour la garde des enfants
Protection de l'utilisateur et du consommateur	Information, réparation	Chartes des patients
Concertation	Information, consultation et participation, droits des travailleurs Groupes d'utilisateurs	
Contrôle démocratique	Transparence, imputabilité	Des régulateurs nationaux

<sup>10</sup> Charte CES/CEEP pour les SIG, 2000.

<sup>11</sup> Bon nombre de ces principes figurent déjà dans une certaine mesure dans les directives sectorielles (poste, télécoms, etc.) en tant qu'"obligations de service public".

		pour les secteur libéralisés Observatoire européen ??
Solidarité	Illustration : entre les générations (éducation des enfants, garde des personnes âgées), par le partage des risques (soins de santé), envers les groupes vulnérables (garantir l'accès aux services essentiels et favoriser l'intégration et l'emploi), et entre les régions (égalité des prix).	Pension collective Familles "sans enfants", accès pour les handicapés, quotas d'emploi DE : "conditions de vie égales" inscrites dans la constitution Fonds structurels européens

15. Un cadre légal renfermerait aussi d'autres dispositions, en matière d'évaluation, de financement, etc. Il pourrait aussi arrêter des critères pour la mise en place de services publics paneuropéens (accès Internet, par exemple) parrainés par les Fonds structurels européens. Ce serait une expression tangible de la non-discrimination et de la solidarité entre les citoyens européens, et cela jetterait peut-être les bases d'un futur pacte européen pour la cohésion sociale et économique.

### ***Positions actuelles à propos d'un cadre légal pour les services publics***

16. Le fondement juridique d'un tel cadre fait actuellement l'objet de discussions. La Commission a annoncé qu'aucun texte ne sera déposé avant la ratification du projet de Traité constitutionnel, c'est-à-dire pas avant 2006. L'eurodéputé Werner Langen, très en pointe au Parlement européen sur la question des services publics, pose toujours la question de savoir si l'Union européenne a compétence pour réglementer les services publics et s'interroge sur l'utilité d'un cadre légal général. Cependant, beaucoup d'eurodéputés et de mandataires nationaux jugent ce cadre nécessaire, ne fût-ce que pour faire contrepoids au projet de directive sur les services. Nous devons les persuader d'agir, et le faire en collaboration avec d'autres organisations.

## Annex 1

### **Overview of current EU issues affecting public services**

#### **Draft Services directive<sup>12</sup>**

The proposal for an EU Directive on Services in the Single Market, was published on January 13, 2004. The draft directive covers all services in Member States that are provided on a “*remunerated basis*”. Given this broad definition, this includes virtually all public services as these are generally paid for one way or another. All basic services (e.g. water, electricity, waste disposal) and even healthcare and social services come under the Directive. The impact of the Directive on public services and on social and labour law is a real concern. The directive introduces a “country of origin principle” under which service companies in each of the 25 EU member states can provide services solely in accordance with the law of their country of origin – not the country where the service is provided. There are only a limited number of exceptions to this principle.

The Directive is currently with the European Parliament. The Parliament must decide what to do now with the text.

#### **State Aids package**

On 18 February 2004 the Commission adopted a new regulatory framework for undertakings that provide services of general economic interest -SGEI. These proposals are still at a drafting stage and should be finalised in June 2005, possibly taking into account the views of Council and Parliament. The aim is to provide legal certainty regarding the funding of SGEI and the rules on state aids at EU level. This set of proposals include:

- **A Decision** exempting “small local services” e.g. social housing and hospitals (as well as maritime island transport) from the obligation of notification to the Commission;
- A revision of the **Directive on the transparency** of financial relations between member states and SGEI undertakings.
- A **Communication** interpreting the Altmark case. It will aim at clarifying the key notions of an “economic activity” and “impact on trade”, as well as the two elements of the fourth Altmark criterion, i.e. definitions of “competitive procedure” and “a well-run company”. This is likely to be the most important aspect of the package. A first draft was withdrawn following criticisms in Parliament that the Communication would pre-empt the consultation process launched in the SGI Green Paper.

In February 2005 the Parliament adopted a regressive opinion on the draft Decision. The opinion, drawn up by Dutch Liberal MEP In't Veld, challenges the exemptions of social housing and hospitals arguing these would lead to market distortions. It proposes instead to exempt services that do not exceed a certain amount of state aids. EPSU, Eurocities and other NGOs lobbied Parliament to maintain explicit exemptions for social housing and hospitals as well as for all local social services, to no avail. The final decision on this dossier rests with the Commission.

This package is separate from the wider revision of State aids rules aiming at refocusing subsidies to the most needy regions of the EU

---

<sup>12</sup> See also EPSU's emergency resolution on the services and EPSU's *10 points why we say NO to the directive*

### **Public Procurement directives<sup>13</sup>**

The European Directives on Public Procurement are another influence on public services. The European Commission has used these Directives to limited the influence of public enterprises. The Directives specify the procedures that need to be followed if a public contract is brought on the market. Contracts must be awarded on a non-discriminatory basis and in a transparent manner. This means that all companies in the EU should be able to bid for such contracts.

The public procurement rules mean that a municipality will find it difficult to use its locally generated public funds to stimulate local business, employ long-term unemployed, or that public authorities can have a hard time to justify public procurement policy to achieve national policy objectives. And there are similar questions as regards the respect for relevant collective agreements by those who win the contract, or the use of social and environmental criteria.

A number of rulings of the European Court of Justice have reduced the space for public enterprises further. While the European Court of Justice has settled some cases concerning social and environmental criteria positively, allowing the use of these criteria, it has had a very restrictive interpretation of what it concerns in-house contracts or contracts under the authority of a public authority. The European Commission has relied on the European Court of Justice to limit the space for public authorities to give contracts to public companies. There are three cases in this regard of importance: Teckal, Altmark and Halle.

The rulings of the Court of Justice are interpreted by the Commission to mean that even if a local authority gives a contract/ concession to a 100% owned municipal company, but which is distinct from the municipality, this contract should be put on the market. Similarly, if two or more municipalities join together in an inter-municipal company, the Commission (Internal Market) argues that such a contract should be brought on the market.

The Commission also seeks to narrow what can come under a concession. The argument is that concessions remove certain services from the market (as they can no longer be bid for or be contested) hence the duration of concessions should be limited. Also, as some concessions include not only the primary activities, like the distribution of drinking water, but also other services such as meter-reading, invoicing etc. the scope of the concessions should be more limited. This discussion is in some respects similar to the one in the electricity and gas sector. The Commission has argued that generation, transmission and distribution activities should be unbundled and run by companies with distinct legal personalities rather than in an (vertically) integrated manner. The Commission has gone a step further in internal notes arguing that services like meter-reading could also be unbundled from the core activities.

### **Upcoming Communication on “social” SGI**

The White Paper on Services of general interest did announce a Communication to recognise the specificity of "social" public services and further clarify the impact of Community rules on the functioning and modernisation of these services. The Communication may cover a broad range of activities: Statutory social protection schemes, supplementary social protection schemes, income protection, health and social care

---

<sup>13</sup> There are several directives. The most important are: Directive [2004/18/EC](#) of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts; Directive [2004/17/EC](#) of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors. These directives do not regulate concessions.

services, access to employment services, support for families including child care, services to promote social integration and to support people in difficulties (e.g. homelessness, drug dependence, disability, mental or physical illness), education and training, and social housing. It is understood that the publication of the Communication is being delayed in view of the discussion on the implications of the services directive for health and social services.

### **Green Paper on PPPs and Community law on public contracts and concessions and public procurement**

PPPs are now found in most areas of public services. In EPSU's response<sup>14</sup> we said that the Green Paper was not the right starting point to develop EU policy on PPPs. The main question that needs to be addressed, namely not whether a PPP should be done this way or that, but whether it should be done at all. While the Green Paper acknowledges that *"recourse to PPPs cannot be presented as a miracle solution for a public sector facing budget constraints. Experience shows that, for each project, it is necessary to assess whether the partnership option offers real value added compared with other options..."* (para 5), it fails to discuss these other options, and does not elaborate at any point on how this assessment should be carried out, or on what principles such an evaluation should be made.

The Green paper looks at PPPs exclusively from the perspective of competition policy and the interest of private economic operators. It ignores issues linked to the broader, long-term public interest and to social and employment concerns. It does not evaluate PPPs or show that they provide "value for money". It assumes that the private sector is better than the public sector and so it can ignore all evidence to the contrary.

In EPSU's view, the Commission should produce a report which addresses:

- The risks and problems experienced with PPPs
- The dangers for public authorities in entering into long-term deals with the private sector
- The need to protect public services, their workers, and citizens from erosion of quality by commercial opportunism
- The economic and social case for public sector investment and provision of services.

The Commission has indicated that it will publish a "technical" summary of responses received to the Green Paper in April/May 2005 and political follow-up is expected in the autumn.

### **GATS**

The pressure to make the EU more competitive is mirrored at international level. The European Commission, in its role as negotiating partner for the EU has formulated a pro-liberalisation agenda regarding world trade. The Green Paper on SGI stated that in the GATS negotiations the *"European Community has freely decided to undertake binding commitments in respect of certain services of general interest already open to competition within the internal market."* It does not specify which these services are, but it claims that the commitments *"have so far had no impact on the way in which services of general interest are regulated in Community law. They have had no impact on the way in which they are financed."* EPSU has called on the European Commission to recognise the limits of its negotiating mandate and demanded a coherent EU policy to be applied to both internal and external trade. The exclusion of health, education, research, culture, social services and water from any trade obligations must be made unequivocal.

---

<sup>14</sup> This was adopted by EPSU's Steering Committee in 2004