

**Position de la FSESP relative à la proposition de directive sur
l'attribution de contrats de concession de la CE -
Adoptée par le Comité Exécutif novembre 2012**

1. Lors de sa réunion d'avril 2012, le Comité exécutif a adopté une position sur la communication de la Commission européenne (CE) intitulée « *Un cadre de qualité pour les services d'intérêt général en Europe* » COM (2011) 900¹ qui accompagnait ses initiatives récentes sur les marchés publics, les concessions et l'aide de l'État.²
2. Dans cette position, la FSESP exprime la consternation que suscite l'approche des services publics qu'adopte la politique européenne, qui les envisage comme un « cadre de marché ». Les décideurs européens reconnaissent officiellement le rôle fondamental des services publics pour assurer la cohésion sociale, fournir un filet de sécurité et soutenir l'« économie de la connaissance », et l'Union européenne (UE) dispose en outre d'outils juridiques (Charte fondamentale des droits, Protocole 26 sur les services d'intérêt général [SIG], Article 14) qui lui permettent de soutenir ce rôle. Pourtant, en pratique, l'orientation de la politique européenne n'attribue à ces services publics qu'un rôle « résiduel » dans la société.³ Le fait que des programmes de sécurité sociale aient été inclus dans le champ des propositions de la CE sur l'attribution des concessions et les marchés publics illustre une fois de plus à quel point cette approche est tournée sur le marché. Cette évolution est en quelque sorte le reflet de ce qui se passe avec les droits du travail, où tout ce qui se situe au-dessus des niveaux « minimum » de protection des travailleurs est considéré comme une dénaturation de la concurrence et une entrave au marché interne, dont l'objectif est d'accroître le commerce transfrontalier des services. La communication de la CE publiée en octobre 2012 sur l'Acte II du marché unique⁴ précise : « *La mobilité transfrontalière des citoyens et des entreprises est au cœur du marché unique ; nous devons tout faire pour l'encourager encore davantage.* »
3. En théorie, l'UE est censée être neutre sur la question de la propriété publique ou privée⁵, mais les prestations de services publics directs sont de plus en plus menacées. Les concessions de services ne sont pas encore réglementées par la législation européenne et la CE déclare prudemment qu'il revient aux autorités publiques de décider de mettre sur pied ou non une concession. Les textes préparatoires sont pourtant clairs quant aux objectifs visés : il s'agit de promouvoir un recours plus ample aux concessions, y compris aux partenariats public-privé (PPP). L'Analyse de l'impact de la CE expose clairement que la mise en place de concessions se justifie par les restrictions sur les dépenses publiques et que soumettre des services publics « non externalisés » à des appels d'offres concurrentiels peut engendrer 10 à 30 % d'économies dues à une meilleure efficacité. Selon la CE, cette analyse « fournit une idée des pertes potentielles qu'engendre un choix inadéquat de dispositifs organisationnels pour la prestation de services publics. » Aucune preuve concrète n'est fournie pour étoffer cette affirmation. Le document fait fi des recherches comme celles qui sont publiées par le Moniteur des services publics de la FSESP, qui démontrent que l'externalisation des services publics ne procure aucun

¹ Voir http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/speeches-statements/pdf/20111220_1_en.pdf.

² Pour accéder à la position du Comité exécutif d'avril 2012, voir <http://www.epsu.org/r/589>

³ Voir le document UNISON-verdi : The Future of Public Services in Europe pour une description des services publics "résiduels", par opposition à "étendu" <http://www.unison.org.uk/acrobat/B1846.pdf>

⁴ Voir <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/1054&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=fr>

⁵ Voir Article 345 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

bénéfice d'efficacité. Il occulte également les problèmes dus au fait que l'argent public est utilisé pour financer les profits élevés d'entreprises privées.⁶⁷ L'Analyse de l'impact de la CE estime également « qu'en transférant les principaux risques opérationnels vers des partenaires privés et en soulageant les autorités publiques de ce fardeau, les concessions permettent de mener à bien des travaux et des services publics indispensables tout en ôtant les engagements correspondants du bilan du gouvernement »⁸. Ce point de vue sur les PPP fait écho aux affirmations de BusinessEurope selon lesquelles « les partenariats public-privé (PPP) représentent un soulagement financier pour les autorités publiques. Ils offrent des solutions innovantes, des services plus orientés sur le consommateur et un meilleur rapport qualité-prix pour les utilisateurs. L'objectif principal des décideurs doit être d'étendre l'utilisation de concessions. »⁹¹⁰

4. La FSESP craint donc que cette directive ne contribue à accroître l'utilisation de PPP et, par conséquent, à faire augmenter le nombre de PPP qui ne sont pas menés à bien. Les expériences de PPP à travers toute l'Europe et en particulier au Royaume-Uni, qui en possède la plus longue expérience, montrent que ces contrats sont coûteux pour les citoyens et pour les gouvernements. La FSESP a récemment publié un rapport à ce sujet. Y sont abordés les problèmes principaux. Parmi ceux-ci, le transfert du risque (économique) vers un opérateur économique est loin d'être insignifiant.¹¹ En pratique, le risque lié aux services publics ne peut être externalisé. L'échec récent du PPP du métro de Londres en est l'illustration : les autorités publiques et les citoyens doivent à présent ramasser les pots cassés, quels que soient les termes du contrat. Le Maire de Londres, Boris Johnson, a été cité déclarant : « On nous demande d'écrire un chèque en blanc afin de résorber l'échec de Tube Lines. Dans d'autres pays, cela s'appelle du pillage. Ici, on appelle ça un PPP ».¹² Le coût total des PPP au Royaume-Uni est actuellement estimé à 300 milliards de livres et les remboursements sur contrats s'élèveront à 10 milliards de livres par an d'ici 2017-18.¹³
5. L'UE semble adopter une perspective un peu différente sur le rôle des secteurs public et privé lorsqu'il s'agit de la prestation de services publics en dehors de l'Union européenne. En mai 2012, la CE a publié le rapport *Lutter contre la pénurie : mieux gérer les ressources en eau, énergie et terres pour une croissance inclusive et durable*,¹⁴ qui critique les résultats du secteur privé notamment dans le domaine de l'eau. Ce rapport évoque également les partenariats « public-public » (PuP) de façon positive et souligne que « les PuP sont généralement moins coûteux [que les PPP] et se consacrent davantage au développement de capacités et à l'équité des solutions. L'une de ses grandes conclusions est que les gouvernements doivent pouvoir choisir entre différentes options de partenariats et mettre un terme à tout partenariat inefficace. » Des remarques sur l'impact du secteur privé sur les ressources en eau sont également incluses, et la conclusion est la suivante : « les entreprises et les gouvernements préoccupés pourraient souhaiter faire de la transparence une priorité afin d'aider à déterminer si ces

⁶Pour les recherches les plus récentes sur l'impact de l'externalisation, voir <http://www.epsu.org/r/578>. Le Moniteur des services publics de la FSESP recueille également des données sur les alternatives à la concurrence (telles que la coopération public-public, ou PuP) qui se sont avérées très fructueuses (voir par exemple <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=en&file=31831>).

⁷En Suède, en 2010, les retours sur fonds propres étaient de 15 % pour les entreprises privées des secteurs de l'éducation, des soins de santé et des services sociaux, contre 8 % pour l'ensemble des entreprises privées du pays. Pourtant, les fonds publics fournissent la plupart des financements de ces secteurs (86 % dans les services sociaux). Statistics Sweden, OE29SM1201

⁸ page 7 de l'Analyse de l'impact de la CE

⁹ Voir <http://www.business-europe.eu/content/default.asp?PageID=568&DocID=30727>

¹⁰ Voir page 10, 14 de l'Analyse de l'impact de la CE sur

http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/concessions/SEC2011_1588_en.pdf

¹¹ Voir le rapport FSESP/PSIRU sur les PPP en EN/FR/DE/ES/SV/RU <http://www.epsu.org/a/8193> et le rapport sur la Communication 2010 de la CE sur les PPP <http://www.epsu.org/a/6348>

¹² http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/england/london/8559144.stm

¹³ <http://www.guardian.co.uk/politics/2012/jul/05/pfi-cost-300bn>

¹⁴ http://erd-report.eu/erd/report_2011/documents/erd_report%202011_en_lowdef.pdf

interventions potentiellement significatives représentent un intérêt particulier pour les entreprises concernées, ou si elles servent l'intérêt public plus large que présentent une gestion durable et une distribution équitable des ressources en eaux. »¹⁵ Cette déclaration contraste fortement avec les commentaires de la lettre du 26 septembre de la CE, qui promouvait la privatisation des services de l'eau en Europe.¹⁶

6. La CE soutient qu'une directive est nécessaire car tous les États membres ne disposent pas de règles nationales appropriées sur les concessions de services. Néanmoins, la CE a fourni peu d'informations comparatives sur les cadres juridiques nationaux, et encore moins une évaluation de leur degré d'adéquation, même dans la perspective étroite du marché interne. L'Analyse de l'impact se contente d'indiquer qu'« à cause des différences de dénomination des concessions et du manque actuel de transparence sur leur attribution, il est difficile d'effectuer des évaluations systématiques et précises de leur importance économique et sociale. Des données comparables (...) font général défaut, en particulier dans les États membres où les concessions ne sont pas suffisamment réglementées. Les informations recueillies montrent qu'il existe un potentiel pour l'amplification de ce type de contrat ».¹⁷ Le Parlement européen a commandé une étude qui démontre que l'une des principales différences entre pays réside dans la manière dont le risque est réparti entre les parties, sans toutefois tirer de conclusion sur la relation entre cette répartition et ses effets possibles sur les performances des concessions.¹⁸
7. La FSESP affirme depuis toujours que les principes et les objectifs des services publics, y compris ceux d'universalité, d'accessibilité, de continuité et de contrôle démocratique, constituent le cadre nécessaire de la prestation de services de qualité pour tous. Il est très difficile d'intégrer ces principes à des contrats commerciaux. Les concessions sont en outre des dispositifs complexes dont la durée est considérablement plus longue que les contrats de marchés publics. C'est pourquoi il est encore plus malaisé de maintenir une concurrence réelle et efficace. Souvent, la structure des entreprises privées change durant la période du contrat. En Norvège, par exemple, sur 38 contrats publics relatifs à des maisons de repos, 33 ont été vendus ou restructurés en cours de contrat¹⁹. Les citoyens ne savaient pas d'où ils recevaient leurs services et les autorités ne savaient pas qui étaient leurs partenaires. Dans le cas de concessions plus longues, ce problème ne fait que s'intensifier. Une étude menée pour le Parlement européen indique que « *les renégociations des contrats de concession sont la règle, et non l'exception* ». ²⁰ En France par exemple, les contrats sont renégociés environ tous les deux ans et demi.
8. L'approche adoptée dans la proposition de la CE et ses répercussions possibles sur les services publics, les accords collectifs et l'emploi préoccupent fortement tous les membres de la FSESP²¹ ainsi que la CES.²² Les concessions de services dans l'ensemble de l'UE et de l'EEE (Espace économique européen) sont soumises aux principes généraux du marché interne et environ 11 pays ont des règles plus détaillées sur certains types de concessions de services. Toutefois, jusqu'à présent, certains des problèmes causés par les directives sur les marchés publics ont été épargnés aux concessions de services, en particulier ceux qui ont trait aux appels d'offre au « prix le plus bas » qui pèse sur la qualité des services et de l'emploi. Le problème des appels d'offre « au prix le plus bas » est exacerbé par la formulation peu constructive des Directives sur les marchés publics, mais aussi par les Directives sur les procédures de

¹⁵ Voir le rapport de la FSESP : « Water companies and trends in Europe », p.33
http://www.epsu.org/IMG/pdf/2012_Water_companies-EWCS.pdf

¹⁶ Voir [lettre aux groupes de la société civile du 26 septembre 2012](#)

¹⁷ Analyse de l'impact de la CE, pages 8, 10.

¹⁸ <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201206/20120619ATT47200/20120619ATT47200EN.pdf>

¹⁹ Voir http://www.velferdsstaten.no/Forsiden/?article_id=96590

²⁰ <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201206/20120626ATT47715/20120626ATT47715EN.pdf>

²¹ Voir la réponse de la FSESP à la consultation de la CE en 2011 : <http://www.epsu.org/a/6884>

²² Voir aussi la résolution adoptée par la CES les 6 et 7 mars 2012 sur <http://www.etuc.org/a/9801>.

recours qui les accompagnent²³. En vertu de celles-ci, les opérateurs économiques auxquels des contrats publics ne sont pas attribués ont le droit de remettre en question le choix du prestataire. Par conséquent, les autorités publiques sont encore plus réticentes à inclure des obligations sociales dans les contrats publics, et l'argument de la CE selon lequel cette proposition renforcerait la sécurité juridique est aussi mis à mal.

9. La Directive sur les concessions est actuellement débattue à la Commission IMCO (Marché intérieur et protection des consommateurs) du Parlement européen et au Conseil de l'Europe. Onze parlementaires de la commission IMCO issus de cinq groupes politiques différents, dont le PPE et S&D, ont présenté des amendements visant à rejeter la proposition de la CE. Ces amendements donneront lieu à un débat au PE sur la question du rejet de cette Directive. La FSESP considère que le rejet de la proposition de la CE serait la meilleure solution tout en insistant pour que les services publics et les droits des travailleurs soient protégés.²⁴ Plus précisément, nos priorités sont de :

- garantir des règles contraignantes et claires pour le respect des lois sur le travail et des accords collectifs ;
- protéger le droit de fournir des prestations de services publics « en interne » et la coopération public-public ;
- améliorer la transparence et les exigences en matière de responsabilité publique ; et
- exclure du champ d'application de la directive les services publics tels que l'eau, les soins de santé et les services sociaux.

Ces points ont été discutés lors de l'atelier FSESP/ver.di de juillet 2012²⁵ et constituent la base des positions de la FSESP sur la proposition de la CE (voir annexe). La demande de règles contraignantes et claires sur les accords collectifs est une étape décisive vers la correction de l'arrêt Rüffert de la CJUE et elle accompagne nos conditions relatives à la Directive sur les travailleurs détachés et à la mise en place d'un Protocole de progrès social dans les Traités de l'UE. L'appel à la transparence est également étayé par une étude récente du PE selon laquelle « *les mécanismes de transparence des lois rédigées doivent encore être renforcés. Des observateurs indépendants doivent être autorisés à accéder aux données leur permettant de déterminer dans quelle mesure ces concessions offrent un bon "rapport qualité-prix" aux citoyens* ». ²⁶ La question du « rapport qualité-prix » au sens large a aussi été intégrée par l'OCDE dans ses Principes applicables à la gouvernance publique des PPP. Ceux-ci énoncent : « *L'optimisation de la dépense publique désigne la combinaison optimale en termes de qualité, de caractéristiques et de prix, calculée sur la durée totale du projet* ». (Principe 2)²⁷ L'OCDE a diffusé un communiqué de presse en accompagnement de ces lignes directrices. On pouvait y lire : « *... les expériences de nos pays membres montrent qu'il peut être difficile d'obtenir un bon rapport qualité-prix des PPP si les organismes publics ne disposent pas des outils permettant de les gérer efficacement. Par ailleurs, les PPP peuvent oblitérer les dépenses réelles et affecter la transparence des actions des gouvernements en recourant à des financements non inscrits aux budgets. Ainsi, les PPP sont potentiellement dangereux pour la durabilité fiscale, et peuvent aboutir à des dégradations des taux de crédit, comme cela s'est passé dans certains pays de l'OCDE.* »

²³ Voir http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/infringements/remedies/index_en.htm

²⁴ Voir la lettre conjointe EPSU/ETF au Parlement européen

http://www.epsu.org/IMG/pdf/Joint_Letter_EPSU ETF_-_concessions_directive_IMCO.pdf

²⁵ Voir le rapport et les documents de support sur <http://www.epsu.org/a/8724>

²⁶ <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201206/20120626ATT47717/20120626ATT47717EN.pdf>

<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201206/20120626ATT47717/20120626ATT47717EN.pdf>

²⁷ Voir http://www.oecd.org/document/19/0,3746,en_2649_37405_50254099_1_1_1_37405,00.html .