



Mapping of the Public Services

Rapport final de recherche

Les Services Publics dans l'Union européenne dans les 27 Etats membres

May 2010



Les SIG dans l'Union européenne et les 27 Etats membres

1/ Diversité et unité - 1

a) Diversité

- **Les termes/notions** utilisés en Europe pour les « Services publics » sont différents selon les langues, histoires, institutions et cultures
- **Deux approches principales :**
 - **L'approche organique** (l'entité qui fournit le service, en particulier les autorités publiques ou les compagnies publiques)
 - **L'approche fonctionnelle** (les objectifs, les missions, les fonctions des services) –
Seule la conception fonctionnelle est commune à toutes les situations nationales
- **Conceptions légales différentes**
 - Dans la plupart des pays européens, la reconnaissance des activités de “Services Publics” est basée sur des **régulations sectorielles**
 - Pourtant, la conceptualisation légale est différente ou pas présente
 - Pays de *common law* ; pays de tradition romaniste ; **influences mixtes**

Les SIG dans l'Union européenne et les 27 Etats membres

1/ Diversité et unité - 1

b) Unité

Dans tous les pays européens, il y a “service public” quand il est décidé ou reconnu par une autorité publique ou par la jurisprudence que certaines activités ne relèvent pas seulement du droit commun de la concurrence ou des règles du marché, mais de règles et normes particulières, pour des buts et objectifs visant à assurer l'accès de chaque résident, l'établissement des relations de solidarité et de cohésion économique, sociale et territoriale, et à remédier aux défaillances du marché (le long terme)

=> On doit étudier ensemble diversité et unité

2/ Trois tendances structurantes dans tous les Etats membres de l'Union européenne

a/ Européanisation

passage progressif du cadre national traditionnel de définition et d'organisation des SIG vers le niveau communautaire, dont les effets sont présents dans tous les Etats membres, mais avec des formes variées

b/ Logiques sectorielles

on n'organise pas les télécommunications, l'électricité, l'eau, les transports, l'éducation ou la santé de la même manière et avec les mêmes règles

c/ Histoires, traditions et institutions nationales

marquent et continuent de marquer les formes d'organisation des SIG dans les Etats membres

Ces trois tendances se combinent entre elles

a/ Le processus d'européanisation

- La définition, l'organisation et la régulation des SIG ont été faits dans le contexte de la construction de chaque Etat-nation, dans sa longue histoire, en relation avec ses traditions, son organisation, ses institutions et sa culture
- L'Acte unique de 1986 confère aux institutions européennes la mission de mettre en oeuvre la liberté de circulation des services et le marché unique
- L'Union européenne a mis progressivement en question les formes nationales d'organisation et de régulation des "services publics", en développant des stratégies pour la création de marchés intérieurs dans les secteurs en réseaux, basés sur la "libéralisation", l'introduction des logiques de concurrence et de marché
- Les règles européennes ont développé progressivement une libéralisation contrôlée, organisée et régulée (services universels, obligations de service public)

a/ Le processus d'européanisation

- Art. 16 du traité CE (1997)
- Article 36 Charte des droits fondamentaux de l'UE (2000),
- Article 14 et Protocole 26 sur les SIG du traité de Lisbonne (2009)
- Le processus d'européanisation a pris trois formes:
 - Droit dérivé (directives ou règlements)
 - La mise en oeuvre de la méthode ouverte de coordination (dans des secteurs qui ne font pas l'objet du processus d'harmonisation)
 - Jurisprudence de la CJUE (remplir le vide de droit dérivé)

b/ Les logiques sectorielles

- Chaque secteur présente des caractéristiques technico-économiques, des situations et des enjeux différents, qui font qu'on ne peut appliquer les mêmes règles de manière uniforme (cf. tableau sur les différences entre télécommunications, électricité et eau)
- Dans les pays européens et au niveau communautaire, les services publics sont organisés sur des règles sectorielles

c/ Histoires, traditions et institutions nationales

- Les traditions et cultures nationales (et infra-nationales) sont explicitement reconnues comme des éléments clés de l'intégration européenne par le principe de subsidiarité (article 4 TUE)
- Continuent de persister des attitudes différentes et contrastées en matière de propriété publique et de concurrence
- Plus généralement, chaque Etat membre continue de défendre ses intérêts nationaux et ses « champions nationaux », tout en participant à construction et à la mise en œuvre d'un intérêt commun

3/ Six approches (pas des « modèles », hybridation entre elles)

qui peuvent aussi être juxtaposés ou coexister dans les mêmes pays ou secteurs et qui ne relèvent pas de modèles complets ou cohérents :

- a/ Modèle de l'administration publique et des entreprises publiques nationales
- b/ « Tout public » (Europe centrale et orientale)
- c/ Autonomie locale
- d/ Gestion déléguée et externalisation
- e/ « Nouvelle gestion publique »
- f/ Agences de régulation

a/ Modèle de l'administration publique et des entreprises publiques nationales

- L'administration fournisseur de « services publics »
- Etat providence, nationalisations
- Même si les institutions européennes sont « neutres » en matière de propriété des entreprises (article 345)
- Les statuts changent et tendances à l'autonomie et/ou privatisations
- Ce modèle tend à se réduire

b/ « Tout public »

- Pays d'Europe centrale et orientale (en 1990, the secteur public dépassait 65% of PIB)
- Depuis 1990, réformes vers l'économie de marché, intégration européenne, décentralisation, libéralisations et privatisations
- Le concept de “service public” revisité/ introduit dans le vocabulaire légal, assimilation des concepts communautaires, mais une part substantielle de l'*acquis communautaire* sur les SIG n'est pas accessible à cause du manque de dispositions légales correspondantes

c/ **Autonomie locale**

- Différents degrés de décentralisation et d'autonomie dans les 27 États membres and souvent des compétences partagées entre les différents niveaux de gouvernance
- Dans plusieurs pays européens existe une forte tradition d'organisation locale des services publics, en lien avec des principes et institutions qui reconnaissent la "libre administration des communautés locales"
- C'est le cas des Etats fédéraux, des pays de l'Europe du nord, et plus récemment des pays développant une réelle décentralisation ou régionalisation (incluant les pays d'Europe centrale et orientale)

d/ Gestion déléguée et externalisation

- Développée rapidement en France au cours du dernier demi-siècle pour la gestion des “services publics locaux”, s’étend depuis 20 ans dans de nombreux pays
- Différentes formes : concession ou affermage, marchés publics, PPP institutionnalisés
- L’autorité publique (“autorité organisatrice”) est supposée définir dans un document (*Cahier des charges*) les objectifs et missions et ensuite organiser un appel d’offres
- Le gestionnaire du service dispose d’un monopole territorial et temporaire. L’autorité publique doit orienter et contrôler l’activité de l’opérateur

e/ “Nouvelle gestion publique”

- Processus de réforme visant à augmenter l'efficacité de l'action publique et à réduire la sphère du secteur, initié à la fin des années 1970 au Royaume-Uni avec les privatisations, libéralisations et réformes
- Les autorités publiques - ont plus un rôle de prescripteur, d'organisateur et de contrôleur que de producteur de “services publics”
- Chaque pays conduit ses réformes en prenant en compte ses particularités nationales and il n'existe pas de cadre unique de développement des réformes
- Le développement d'agences autonomes gérant les services est une des tendances les plus significatives
- Malgré quelques développements (par exemple DK, SE, UK), dans beaucoup d'Etats membres il n'existe pas d'évaluation institutionnalisée ou obligatoire des SIG
- L'évaluation des SIG est en général limitée à quelques domaines. Les méthodes/critères/indicateurs/mise en œuvre de l'évaluation des SIG dépendent des secteurs et des autorités qui en ont la charge

f/ Agences de régulation

- En Europe, les premières ont été créées au Royaume-Uni dans le contexte des privatisations des années 1980
- Dans beaucoup de pays, la création d'agences de régulation a été impulsée par le processus d'européanisation des SIG avec le développement de trois types de séparation (opérateur/régulateur ; autorité publique/fonctions de régulation ; infrastructures/ services)
- Aujourd'hui, tous les pays européens ont des autorités de surveillance de la concurrence, qui interviennent dans les domaines des SIG
- La plupart des Etats membres ont des autorités/agences spécifiques de régulation, souvent sectorielles, pour les communications (souvent postes et télécommunications), énergie (électricité, gaz, mais aussi parfois pour le pétrole et le chauffage), les transports (spécialement le rail), la radio-télévision, mais aussi parfois l'eau, les services financiers, les assurances, la santé, l'éducation, etc.
- Fréquemment existent des autorités en charge de la protection des consommateurs
- Les agences de régulation diffèrent dans leurs fonctions et souvent leur nature
- Débats sur la création d'Agences Européennes de Régulation

4/ Relations sociales

Tendance générale de l'emploi – érosion des statuts spéciaux

- Différences existaient entre les statuts publics et privés
- Tendances progressives de rapprochement des statuts de l'emploi public du système général d'emploi
- Droit de négociation collective étendu progressivement aux groupes d'employés publics
- Mais des différences persistent entre les Etats membres quant aux exigences attachées à l'emploi dans les SIG
- Caractéristiques et tendances sectorielles persistantes

4/ Relations sociales

Traditions nationales

- 5 « modèles/régimes » de relations sociales
 - **Nord** : le « **corporatisme organisé** » pays du Nord (Danemark, Finlande et Suède)
 - **Centre-ouest** : le « **partenariat social** » Autriche, Allemagne, Belgique, Luxembourg, Pays-Bas et Slovénie
 - **Sud** : l'approche « **centré sur l'Etat** » France, Grèce, Italie, Portugal, Espagne
 - **Ouest** : le pluralisme « **libéral** » Chypre, Irlande, Malte et Royaume Uni
 - **Centre-est** : une approche « **mixte** » (régime polarisé ou centré sur l'Etat) Bulgarie, Tchéquie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Pologne, Roumanie et Slovaquie

4/ Relations sociales

Diversité et unité

- Dialogue social plus ou moins développé dans les EM et variations et similarités des systèmes des relations industrielles
- Tendence générale au déclin de la syndicalisation avec des écarts très importants - les taux de syndicalisation vont de 5 à 90%
- Dans la plupart des secteurs de SIG co-existent des **régimes de travail publics et privés**
- A cause de leurs particularités, les SIG contrastent significativement par rapport aux autres secteurs en ce qui concerne leur impact sur le dialogue social et les relations industrielles - **Les obligations de service public** peuvent impliquer des normes particulières de travail et, si nécessaire, dans le domaine des relations industrielles et du dialogue social
- Le **rôle de l'Etat** dans le dialogue social varie considérablement en Europe alors que les autorités publiques ont un rôle clé, d'une part, dans la définition, l'organisation et la régulation des SIG et, d'autre part, dans le dialogue social et la négociation
- **Différences** entre la représentativité et les relations industrielles dans le **secteur public**, en particulier dans les activités ou les entreprises de SIG contrôlées par l'Etat, et le **secteur privé** de SIG

5/ Conclusion – Diversité et unité – 2

Une carte des Services Publics en Europe
plutôt fragmentée - "Unité et diversité"

- Les SIG dans l'Union européenne ne sont pas uniformes ou vraiment convergents
- Coexistent des éléments et facteurs d'unité (« valeurs communes », intégration) ET une série d'éléments de diversité
- Protocole No. 26 annexé au traité de Lisbonne : « la **diversité** entre les différents services d'intérêt économique général », **les disparités qui peuvent exister au niveau des besoins et des préférences des utilisateurs en raison de situations géographiques, sociales ou culturelles différentes** »
- Le besoin d'éléments spécifiques, d'évaluation continue et de connaissance et d'information mis à jour pour chaque secteur et pays – Outils nécessaires pour une bonne gouvernance

Sommaire des chapitres-pays (12 pages/pays):

I/ Diversité et unité

- a) *Traditions et structures nationales. Européanisation des services d'intérêt général*
- b) *Logiques sectorielles*

II/ Approches

- a) *Le modèle des administrations publiques et des entreprises publiques nationales*
- b) *Le « tout public » (seulement pour les pays de l'Europe centrale et orientale)*
- c) *L'autonomie locale*
- d) *La gestion déléguée et externalisation*
- e) *La « Nouvelle gestion publique »*
- f) *Les agences de régulation*

III/ Le dialogue social

Sources du droit national sur les SIG

Rapport téléchargeable

Rapport complet en anglais

<http://www.ceep.eu/>

<http://www.actionpublique.eu/>

<http://www.europaong.org/>

Parties I et II en français

<http://www.actionpublique.eu/>

<http://www.europaong.org/>