

## Mapping of the Public Services

# Les services publics dans l'Union européenne & dans les 27 États membres

## Rapport de synthèse

Pierre BAUBY

- “Mapping of the Public services” est **la première recherche sur l'ensemble des SIG dans l'ensemble de l'UE**
  - **Deux objectifs** : données économiques et sociales sur ce que recouvrent les SIG ; quels conceptions et enjeux ?
  - Définis comme “services marchands et non marchands que les autorités publiques considèrent comme étant d'intérêt général et soumettent à des obligations spécifiques de service public” (Livre blanc, 2004)
- => Deux **choix méthodologiques** importants

# 1/ Que sont les “Services publics”?

- Beaucoup d’expressions et des sens différents dans l’UE
- Nous avons décidé d’utiliser le terme “service public” dans son sens général, comme l’ensemble des SIG, économiques et non-économiques, dans la conception **fonctionnelle** et non organique (qu’ils soient fournis par des opérateurs au statut public, privé, mixte, etc.)

## 2/ Comment les appréhender ?

- Aucune définition précise au niveau européen
- Différentes dans les Etats Membres
- Qu'est-ce que peut être décrit comme SIG **au niveau communautaire** ?
- Nous avons décidé de retenir comme référence clé pour les SIG, les références aux SIG, SIEG, Obligations de service public (OSP), Service universel (SU) dans le **droit primaire**, le **droit dérivé** ou la jurisprudence de la **CJUE**
- **Experts nationaux** dans chacun des 27 États membres de l'UE

Sur ces bases, nous avons **créé une liste de tous les secteurs et activités qui peuvent être pris en compte**

- **Les réseaux d'infrastructure**, considérés depuis le milieu des années 1980 comme “Services d'intérêt économique général” (postes, télécommunications, électricité, gaz, transports mais aussi eau, assainissement, chauffage urbain, radio et télévision)
- Secteurs qui sont considérés comme **SNEIG**, l'administration publique nationale, régionale, locale et la protection sociale obligatoire
- Activités qui font partie de ce que nous appelons une “**zone grise**”, qui peuvent être regardés soit comme économiques ou comme non-économique, selon les pays, les périodes ou les branches particulières des services concernés (santé, éducation, protection sociale non obligatoire, logement social, aide aux individus, etc., ainsi que services financiers et services culturels)

# Statistiques

- Etablir de manière scientifique le poids et la taille de **tous les SIG** dans l'UE en termes d'indicateurs : le nombre des **personnes employées**, la **valeur-ajoutée**, le nombre d'**entités** (compagnies ou autres), les **investissements**, au niveau communautaire et dans chacun des 27 Etats Membres
- Utilisation des données et statistiques existantes recueillies en particulier par **Eurostat**, sur la base de NACE 1.1

## Mais

- Certains pays prennent des libertés en relation avec NACE
- EUROSTAT reproduit simplement les données fournies par les Instituts nationaux, sans examen critique
- Certaines données sont confidentielles (pays/secteurs) et certains secteurs NACE (ex. éducation, santé, administration publique, etc.) ne sont pas disponibles pour tous les indicateurs

## D'autres sources :

- **Instituts Nationaux de Statistiques**, mais hétérogénéité
- **OCDE et Banque Mondiale**, mais tous les Etats membres ne sont pas couverts
- **OIT**, mais qui concerne seulement le nombre d'employés
- **Organisation Mondiale de la Santé**, mais seulement le nombre d'employés dans ce secteur et données incomplètes
- **UNESCO et Eurybase**
- **UNSD (United Nations)**

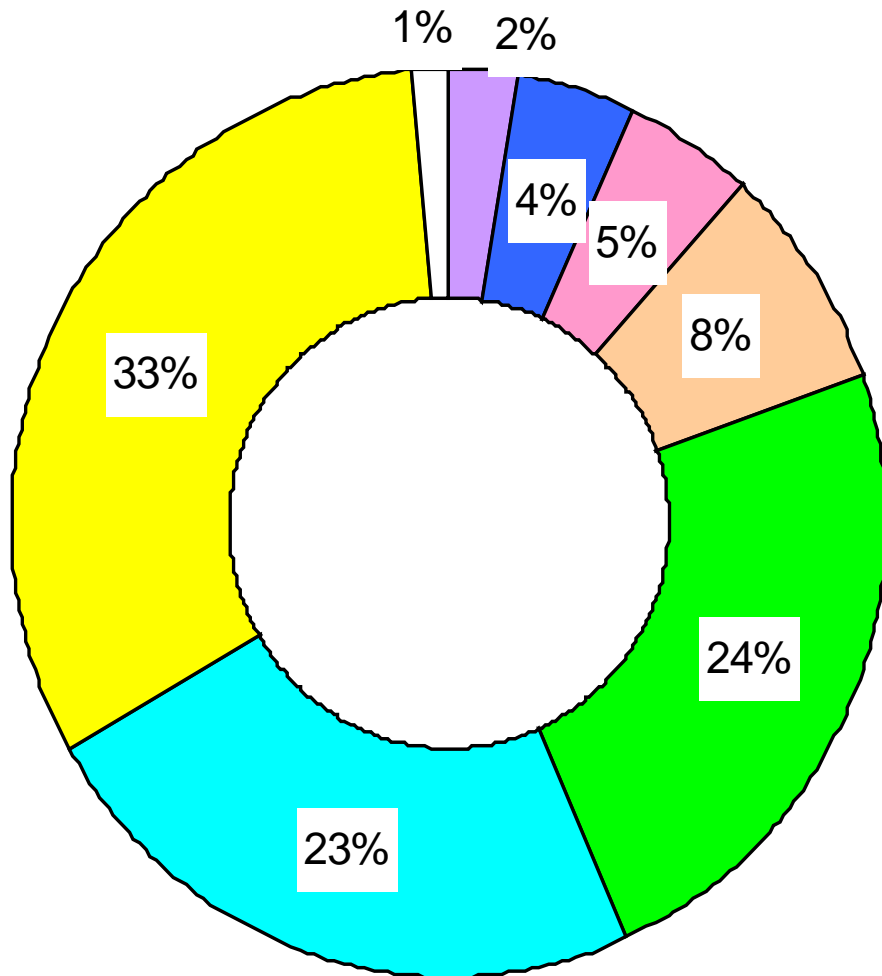


# Résultats statistiques

- Les services publics emploient **plus de 64 million de personnes dans l'UE-27**, soit **30,1%** de la force de travail
- Contribuant pour **plus de 26% au PIB européen**, les opérateurs de SIG jouent un rôle clé pour à la fois le développement économique de l'UE, la croissance, l'emploi et la compétitivité, et pour assurer l'accès universel aux biens et services essentiels et contribuer effectivement à la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union
- Dans les secteurs de l'électricité, gaz, eau, transports, postes et télécommunications, recherche et recrutement, il y a **plus de 500 000 entreprises** qui servent 500 millions habitants et qui **investissent plus de 150 milliards euros**

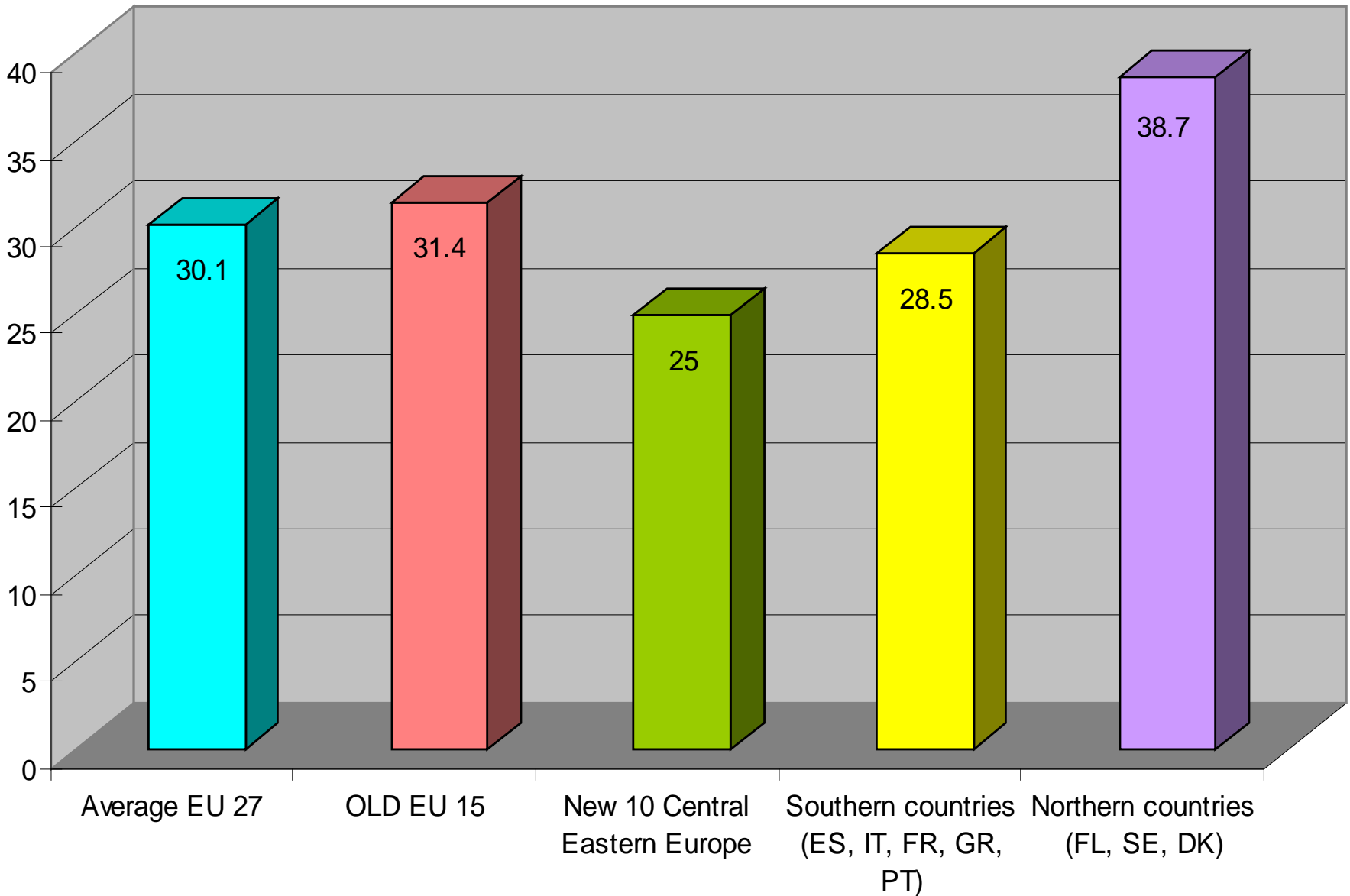
# Persons employed by SGIs sectors

% of total SGIs

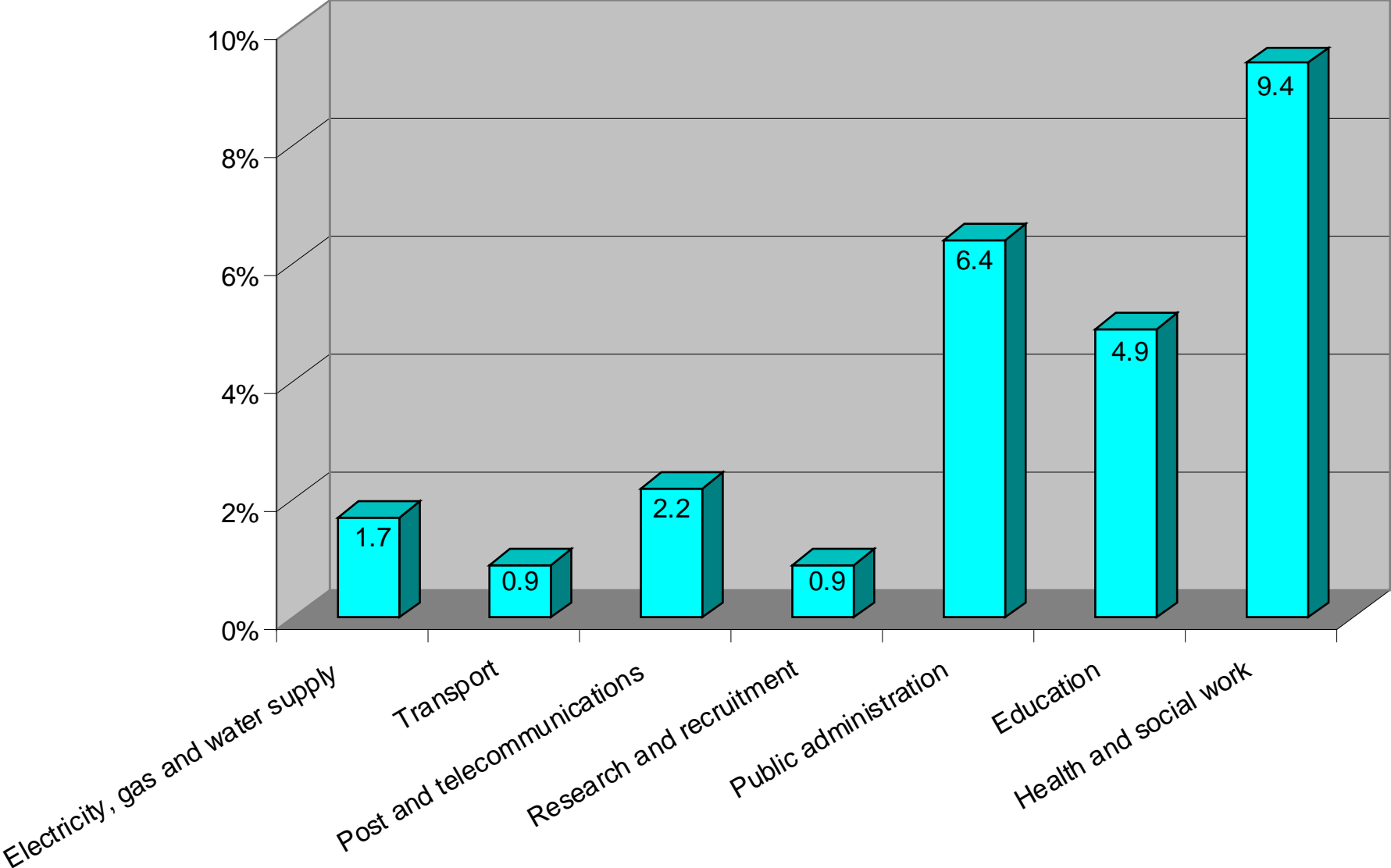


- Electricity, gas, water
- Transport
- Post and telecommunications
- Research and recruitment
- Public administration
- Education
- Health, social work
- Other

# Persons employed in SGIs (%)



# Contribution of SGI sectors to GDP



## Rapport général

Etablir un état de la situation et des transformations majeures et établir les liens avec les statistiques

- **Ce que sont les SIG**
- **Responsabilités** et compétences en matière de SIG (Etats unitaires/fédéraux, national/local)
- **Législation** principale (au niveau national, local ou régional)
- Statut légal des organisations fournissant des SIG, **propriété des opérateurs** et changements
- **Relations** entre les autorités publiques et les opérateurs
- Types de **régulation**
- Autorités responsables pour la fixation des politiques des prix et des tarifs sociaux
- **Evaluation** des SIG
- Quelles **relations sociales** ?

## B/ Les SIG dans l'Union européenne

### 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**

## **B/ 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 primaire et 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

## 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