

« Mapping of the Public services »

Les services publics

dans l'Union européenne

dans les 27 Etats membres

Mai 2010



« Mapping of the Public services »

Partie II

Les services publics dans l'Union européenne

Les services publics dans les 27 Etats membres

La recherche « Mapping of the Public Services » a pour but d'établir une sorte de cartographie des SIG dans l'Union européenne en croisant, d'un côté, l'héritage socio-historique et institutionnel, de l'autre les enjeux et débats actuels, puis en mettant ces éléments en relations avec le réel débat communautaire qui se développe en particulier depuis le Livre vert de 2003, le Livre blanc de 2004, le traité constitutionnel de 2005, le traité de Lisbonne de 2007.

A/ Méthodologie

La méthodologie que nous avons utilisée à cet effet :

- a visé à déterminer le tableau des données disponibles dans la littérature scientifique économique et juridique pour préciser le contenu et les procédures pour les futures étapes du projet et pour établir un questionnaire (Annexe VI¹) ;
- à ce que ce questionnaire permette de faire un inventaire des concepts qui structurent le domaine, l'organisation et les méthodes de régulation, et de préciser les relations économiques, sociales et industrielles dans chacun des 27 Etats Membres et au niveau communautaire européen ;
- à diffuser le questionnaire à chaque expert national en vue de renseigner, dans les secteurs sélectionnés², les données pertinentes et d'analyser la législation nationale et la manière selon laquelle les directives européennes et l'acquis communautaire ont été transposés ;
- à diffuser en parallèle un questionnaire simplifié aux sections nationales de CEEP ;
- à élargir et amplifier la recherche dans la littérature académique et d'autres sources importantes pour obtenir le plus possible d'éléments et pour faciliter l'utilisation des informations obtenues par le questionnaire rempli.

Sur ces bases, nous avons réalisés des **Chapitres-pays**³, afin de recenser méthodiquement les principaux éléments de connaissance retenus. Les projets de chapitres ont été soumis pour compléments et validations aux experts nationaux. Chaque chapitre-pays est complété par une présentation des sources légales nationales, avec recension des sites Internet permettant d'y avoir accès.

¹ Les Annexes ne sont disponibles que dans la version complète du Rapport, publiée en anglais.

² Télécommunications ; Services postaux ; Production d'électricité ; Réseaux d'électricité (transport-distribution) ; Commercialisation de l'électricité ; Transport-distribution de gaz ; Commercialisation de gaz ; Transport ferroviaire des passagers ; Transport ferroviaire de marchandises ; Transport régional et local des passagers ; Transport aérien ; Transport fluvial ; Transport maritime ; Eau ; Assainissement ; Chauffage urbain ; Radiotélévision ; Administration publique nationale ; Administration publique régionale et locale ; Services hospitaliers de santé ; Services ambulatoires de santé ; Education primaire et secondaire ; Enseignement supérieur ; Formation professionnelle ; Protection sociale obligatoires ; Protection sociale complémentaire ; Logement social ; Soins aux enfants (0-6 ans) ; Soins pour les handicapés ; Soins pour les personnes âgées ; Services financiers ; Services culturels.

³ Les 27 Chapitres-pays sont publiés dans le rapport complet disponible en anglais.

Les données ainsi recueillies ont été des éléments essentiels du rapport de synthèse sur les SIG dans l'Union européenne.

B/ Les SIG dans l'Union européenne

Les services d'intérêt général, qui avaient connu une longue période de stabilité de leurs modes d'organisation et de régulation après la Seconde guerre mondiale, sont entrés depuis le début des années 1980 dans des **processus de changements et de mutations profonds**, qui continuent à se développer et dont on ne connaît ni la durée, ni l'issue.

Trois événements clés sont particulièrement à retenir :

- le processus engagé à la fin des années 1970 au Royaume-Uni avec les privatisations, la libéralisation et les réformes (« *New Public Management* ») ;
- l'eupéanisation des Services d'intérêt économique général enclenché par l'Acte unique de 1986 dans les secteurs de réseaux de communications, d'énergie et de transport, essentiels pour la mise en œuvre des quatre grandes libertés de circulation ;
- l'écroulement du système qui avait été mis en place après-guerre dans les pays de l'Europe centrale et orientale et les réformes profondes qui l'ont suivi.

L'**eupéanisation des services d'intérêt économique général (SIEG)** est venue progressivement fédérer ces différents phénomènes. Mais elle est elle-même en changement tant elle connaît un double phénomène d'approfondissement et d'élargissement : élargissement des secteurs et domaines considérés comme relevant des SIEG, donc potentiellement soumis aux règles communautaires de concurrence et du marché intérieur ; approfondissement, qui présente lui-même un double aspect, avec d'un côté l'objectif d'achèvement du marché intérieur et de l'autre la nécessité de prendre en compte les spécificités de chaque secteur, comme des SIG dans leur ensemble, pour que le marché intérieur réponde aux finalités de l'Union européenne. Il en résulte une tendance générale d'ouverture des marchés, même si les rythmes et les formes sont différents, selon les secteurs et les pays.

Cette recherche vise à dresser l'état de la situation, une cartographie, ainsi que les principales transformations des SIG dans les 27 Etats membres, présentés dans les **27 Chapitres-pays** réunis dans la troisième partie de ce rapport, et au plan communautaire. Elle, implique de prendre la mesure de ce que sont les SIG et les **tendances principales** qui nous permettent de comprendre leur évolution.

1. Diversité et unité - 1

Dans l'introduction générale de ce Rapport, nous avons longuement abordé les enjeux soulevés par **la diversité des mots, expressions**, termes ou concepts utilisés dans les différents Etats membres, porteurs de sens différents et avons justifié le fait de retenir pour cette recherche indistinctement les termes de « Services publics » ou de « Services d'intérêt général » SIG - au sens le plus large et sur la base de la conception fonctionnelle.

Derrière l'expression « *Services publics* » coexistent deux grandes conceptions : la première est **fonctionnelle** et met l'accent sur les objectifs, les missions et les finalités des services ; la seconde est **organique** et assimile le service public ou d'intérêt général à l'entité qui rend le service, en particulier s'il s'agit d'autorités publiques ou d'entreprises publiques.

Cette seconde conception ne prévaut pas aujourd'hui en Europe, tant les modes de gestion et de régulation sont différents : **seule la conception fonctionnelle se retrouve dans les différentes situations nationales.**

Par-delà la diversité des approches, de la nature et des modalités variées de fonctionnement, partout dans l'Union européenne, dans les anciens comme dans les nouveaux Etats membres, certaines **missions** sont reconnues d'intérêt général et mises sous la responsabilité d'une personne publique.

Sous des expressions diverses (intérêt général, biens communs, biens publics, utilité publique, intérêt public, bien-être), l'intérêt général, aux dimensions multiples, plus ou moins prioritaires, selon les Etats (sécurité, cohésion sociale, territoriale et économique, développement de secteurs clés ou jugés stratégiques, satisfaction des besoins fondamentaux, éducation, santé, sécurité d'approvisionnement, protection de l'environnement et des consommateurs), légitime l'intervention publique de l'Etat national et, à des degrés fortement différenciés, des collectivités territoriales dans des secteurs assez semblables.

Toute analyse comparative ne peut se mener sans prendre comme base les objectifs et missions en référence donc à la **conception fonctionnelle**. C'est donc celle que nous retiendrons ici.

Mais la prise en compte de la diversité des SIG dans l'Union européenne relève d'autres facteurs. Dans la plupart des pays européens, la reconnaissance des activités de « services publics » est fondée sur des réglementations sectorielles⁴ même si la conceptualisation légale est différente ou absente.

En Allemagne, pays de forte tradition de droit administratif et, au moins jusqu'aux années 1980, avec une conception très large des missions de l'Etat, la notion désigne un type d'activité au sens matériel et économique du terme, et n'est pas une notion juridique. L'expression allemande, habituellement employée au pluriel, dans la littérature économique ou sociologique, est *öffentliche Dienstleistungen*. Le singulier *öffentlicher Dienst* signifie en fait la « fonction publique ». La notion de *Daseinsvorsorge*, introduite par E. Forsthoff [Traité, 1969], a été une tentative de donner au droit administratif allemand un concept unificateur capable de réunir les branches publiques et privées de l'action publique et d'étendre le champ du droit administratif. Mais elle n'occupe pas une place similaire dans la systématisation du droit administratif [Moderne-Marcou, 2001].

Les pays de tradition romaniste ont adopté une approche plus conceptuelle, conférant une dimension juridique à la notion de « Services publics » [Mangenot, 2005]. Le cas de la France a longtemps été très particulier en Europe. Ici la notion de « service public » s'est construite de manière emblématique : fondement, principe explicatif de l'ordre juridique administratif, cette notion a été également à la base d'une véritable théorie de l'Etat, en tant que critère de légitimation de son intervention. Le contenu de la notion de « service public » a été précisé par la jurisprudence et la doctrine : une activité d'intérêt général assurée ou assumée par une personne publique.

Pour certains Etats, comme l'Espagne, l'Italie, la Belgique, le Luxembourg, le Portugal, la Grèce ou l'Autriche, la notion de « Service public » existe et a une portée juridique, mais elle n'a pas de rôle structurant, comme critère d'application d'un droit particulier ou comme facteur déclencheur de la compétence de la juridiction administrative. En Grèce et au Luxembourg l'expression est le plus souvent entendue dans un sens organique, désignant les structures administratives en charge du service.

Dans certains pays, le « service public » est fortement idéologisé et fait l'objet, dans la tradition française en particulier, d'une solide doctrine juridique, alors que dans d'autres Etats l'existence de « services publics » relève davantage de principes généraux formulés par la jurisprudence ou de la pratique et des approches doctrinales moins spécifiques.

Les activités de SIG et les secteurs couverts sont extrêmement divers, allant des activités « régaliennes » traditionnelles, regroupant les fonctions de souveraineté (la défense, la sécurité intérieure, la justice, les affaires étrangères et les impôts), aux services industriels et commerciaux, en passant par l'éducation, la santé, les services sociaux ou le logement social. L'identification communautaire des activités et des secteurs relevant des services d'intérêt économique général n'a pas été faite et **chaque Etat membre conserve de larges capacités de définition.**

Il est clair qu'il n'y a pas de frontière absolue entre les **SIG économiques et non économiques** et que celle-ci évolue au fil des mutations technologiques, économiques et sociales. En 1957, et même au moment de l'Acte unique de 1986, les SIEG ne recouvraient que les secteurs des communications, des transports et de l'énergie, les activités de réseaux. Depuis, en particulier avec les définitions extensives de la notion d'« entreprise » et d'« activité économique » données par la Cour de justice de l'UE, le champ des activités et des secteurs relevant des SIEG s'est beaucoup étendu. Identifier ce qui relève d'un SIEG est *a priori* une fonction appartenant aux Etats membres, mais les institutions européennes ont aussi un rôle à jouer, sur des bases juridiques cependant incertaines [Mangenot, 2005].

La diversité des « Services publics » porte également sur les raisons pour lesquelles certaines activités marchandes ou du moins certains aspects de ces activités sont considérés comme relevant du « service public » ou d'intérêt général. Les uns, dans la tradition latine en particulier, mettent en évidence la décision de l'autorité publique et un certain nombre de règles classiques en matière de continuité, d'égalité, d'adaptabilité, de sécurité. Certains adoptent une approche beaucoup plus pragmatique, en insistant sur le fait que les activités de service public ont pour objet de mettre des biens et des services fondamentaux à la disposition des consommateurs et des citoyens dans des conditions de prix, de qualité et de sécurité acceptables. D'autres enfin mettent l'accent sur les caractéristiques économiques des activités de service public.

⁴ Dans peu de pays, il y a aussi des lois transversales sur certaines catégories des SIG (par exemple, en Roumanie, la Loi des services d'utilité publique n° 51/2006).

A cette série de diversités, qui provoquent souvent des confusions, il faut encore ajouter le fait que les échelons de **responsabilité** sont soit l'Etat central, soit les collectivités territoriales, ce qui est particulièrement développé dans les Etats fédéraux.

Enfin, peuvent être en charge de rendre le service toute une série d'**acteurs différents**, allant du service administratif à l'entreprise privée, en passant par des entreprises publiques, des sociétés d'économie mixte ou des associations sans but lucratif.

Ainsi, **chaque pays** a défini et construit dans **son histoire longue**, son propre mode d'organisation et de régulation des activités de « Service public », **dans le cadre de la construction de chaque Etat-nation**, en relation avec ses traditions, son organisation, ses institutions, sa culture. Cette définition est différente selon les secteurs couverts, tant leurs caractéristiques technico-économiques présentent des aspects spécifiques. Elle est également évolutive dans le temps, en fonction des besoins des économies et des sociétés, des choix idéologiques et politiques. Par essence, les « modèles » de « Service public » changent donc dans le temps, dans l'espace et en fonction des secteurs pour répondre à l'évolution des besoins des usagers, des citoyens et de la société. Et les changements ont eu tendance à s'accélérer depuis une vingtaine d'années, suite particulièrement au processus d'européanisation engagé à la fin des années 1980 ou aux changements politiques dans les pays de l'Europe centrale et orientale.

Mais en même temps que cette série de diversités existe **une profonde unité** [Bauby, 2008] : dans tous les pays européens, il y a « service public » lorsqu'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 seules règles du marché, mais de règles et normes particulières, pour des objectifs et finalités qui portent sur la garantie d'accès pour chaque habitant, la mise en place de rapports de solidarité et de cohésion économique, sociale et territoriale, et/ou la construction de remèdes à des défaillances du marché (dans le domaine économique, social, environnemental ou territorial, ou dans la prise en compte du long terme).

Tous les pays européens ont des **structures publiques** et des services qui disposent de compétences et de responsabilités plus ou moins étendus. C'est ainsi que l'indicateur de « dépenses totales des administrations publiques » en pourcentage du PIB s'établit en moyenne des pays de l'UE-27 à 46,3%, mais avec une forte dispersion : 54,3% en Suède, 52,7% en France, 51,2% en Danemark, respectivement 34,2% en Estonie, 33,8 en Irlande, 33,6% en Lituanie⁵. Cet indicateur reste stable en moyenne depuis le milieu des années 1980, mais il avait fortement augmenté des années 1960 aux années 1980 dans la plupart des pays, en particulier du fait du développement de ce qu'il est convenu d'appeler l'Etat-providence (santé, éducation, pensions, services sociaux, culture, etc.) : la moyenne OCDE est passée de 26,9% en 1965 à 34,4% en 1975 et à 38,1% en 1985 [OECD, 2005].

C'est donc en termes de **diversités ET d'unité que l'on peut appréhender la réalité des services d'intérêt général dans l'Union européenne**. Le fait qu'existe un fondement commun, une unité, ne fait en rien disparaître les diversités, qu'elles tiennent à des logiques sectorielles ou à des histoires et institutions nationales. Le processus d'européanisation définit un **cadre général communautaire**, mais ne conduit pas à ce stade à une convergence générale sur un modèle unique.

Trois tendances lourdes jouent en effet aujourd'hui un rôle structurant des mutations en cours dans tous les Etats membres de l'Union européenne :

- **l'européanisation**, c'est-à-dire le passage du cadre national traditionnel de définition et d'organisation des SIG au niveau communautaire, dont on retrouve les effets dans toute l'UE, mais dont la forme varie beaucoup, allant de l'harmonisation dans les grands réseaux à la méthode ouverte de coordination dans l'éducation ou la santé,
- les **logiques sectorielles**, qui sont à l'œuvre et qui font que l'on n'organise pas dans le même marché unique de la même façon et avec des règles identiques les télécommunications, l'électricité, l'eau, les transports, l'éducation ou la santé,
- les histoires, traditions et institutions **nationales**, qui marquent et continueront à marquer en profondeur les modes d'organisation et de régulation dans les Etats membres, et qui font, par exemple, que 13 ans après la première directive « marché intérieur de l'électricité », le même marché intérieur présente des formes et des caractéristiques fort différentes en France et en Allemagne.

Ces trois tendances se combinent.

⁵ Dépenses des administrations publiques au sein de l'Union européenne,
http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=98&ref_id=CMPTEF08311

Aussi le présent rapport repose à la fois sur la présentation et l'analyse de ces trois **tendances** lourdes, puis sur la construction d'une grille de lecture, de **référentiels** qui permettent de définir des modèles-types d'organisation et de régulation des services d'intérêt général, qui même s'ils n'existent à l'état pur dans aucun pays, permettent de dresser une typologie européenne de la(les) relation(s) entre diversité et unité.

2. Trois tendances structurantes

2.1 Le processus d'eupéanisation

Avant le début du processus d'intégration européenne, la définition, l'organisation et la régulation des SIG se sont faites dans le cadre de la construction de chaque Etat national, dans son histoire longue, en relation avec ses traditions, son organisation, ses institutions, sa culture.

Comment allaient-ils être pris en compte par le processus d'intégration européenne, initié aux lendemains de la Seconde guerre mondiale ? Allaient-ils continuer à être définis et organisés dans un cadre national, ou allaient-ils être soumis à un processus d'eupéanisation ? La question n'est pas tranchée dans le traité de Rome de 1957.

Le **Traité de Rome de 1957** n'évoque qu'à deux reprises les SIG : l'article 93⁶ fait état des « servitudes inhérentes à la notion de service public » pour le secteur des transports et l'article 106-2 limite l'application des règles de la concurrence pour les « services d'intérêt économique général » : « Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ... sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de la concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté »⁷.

Il faut ici souligner deux éléments clés. D'une part, l'objet du traité de Rome a été de définir une première étape de la construction européenne, qui consiste à construire un « marché commun » en éliminant progressivement les différents obstacles aux échanges de marchandises, tout en instituant quatre politiques communes (commerciale, de concurrence, agricole et de transports), et non à harmoniser les SIG. D'autre part, les signataires procèdent à une innovation : pour pouvoir se comprendre entre représentants de pays aux histoires, cultures et langues différents, ils inventent cette expression de « **services d'intérêt économique général** », qui ne préexistaient dans aucun pays ; même s'ils ne les définissent pas, ils mettent clairement l'accent sur les objectifs et finalités, l'intérêt général.

Mais de 1957 à 1986 existe un consensus : chaque Etat membre reste compétent pour définir, organiser, mettre en œuvre, financer ses services d'intérêt général, en fonction de son histoire, de ses traditions, de ses institutions, de sa culture. Il n'existe pas pendant près de 30 ans d'intégration européenne des SIEG.

Mais l'**Acte unique de 1986**, qui amende et complète le traité de Rome, donne mission aux institutions européennes de mettre en œuvre la libre circulation des services et la réalisation du marché unique. Il engage un processus d'eupéanisation des services d'intérêt économique général cités dans le traité de Rome de 1957 (à l'époque circonscrits aux secteurs des communications, des transports et de l'énergie), mais sans définir des dispositions spécifiques qui auraient permis de garantir leurs finalités et de développer des solidarités européennes [CEEP, 1995, Manganot, 2005].

Trois orientations sont alors possibles pour eupéaniser les services publics [Bauby, 2007-2008] :

- Rejeter l'eupéanisation au nom des spécificités des SIG ou de chaque Etat national. Cela a conduit à des stratégies défensives, qui ont pu retarder les processus et les échéances, mais pas les entraver, car elles ne se situaient pas à l'intérieur du processus d'intégration européenne.
- Construire des SIG européens, comme l'avaient fait dans leur histoire chaque Etat membre, mais aucun acteur ne l'a proposé, tant cela aurait mis en cause les habitudes, traditions et modes d'organisation traditionnels.
- Utiliser les armes du traité mises au point depuis 1957 (concurrence, libre-échange), afin de casser les frontières et d'améliorer l'efficacité de services souvent peu performants. C'est cette stratégie qui va s'imposer. Pourquoi ?

La mise en œuvre des **quatre grandes libertés de circulation** (des personnes, des marchandises, des services et des capitaux) est entrée en résonance avec des transformations essentielles des années 1980 et

⁶ Nous utilisons la numérotation des articles de l'actuel traité.

⁷ Il faut souligner ici que cet article n'a connu aucun changement depuis plus de 50 ans.

1990 : des mutations technologiques rapides, l'internationalisation des économies et des sociétés, la diversification et la territorialisation des besoins, la mise en cause des lourdeurs et inefficacités de nombreux services publics, des stratégies de certains grands groupes industriels et financiers de services, le développement de l'influence des thèses néo-libérales et des vertus de la concurrence, etc.

La conjonction de ces facteurs a conduit à un décalage croissant entre les modes nationaux de définition et d'organisation des services publics (de communication, de transports et d'énergie) par rapport aux **objectifs de libre circulation de l'intégration européenne**. L'eupéanisation a visé à la fois à casser les frontières nationales pour mettre en œuvre l'intégration européenne et à introduire **davantage d'efficacité** dans des domaines qui avaient été souvent « protégés » par des situations de monopole, des droits exclusifs, locaux, régionaux et/ou nationaux [Bauby, 1998; Savary, 2005].

L'Union européenne a mis progressivement en cause les formes nationales d'organisation et de régulation des services publics qu'avaient défini dans l'histoire chacun des Etats membres de l'Union européenne, en développant des stratégies de **création de marchés intérieurs** dans les secteurs de réseaux, fondées sur la « libéralisation », l'introduction de la concurrence et les logiques du marché.

Pour autant, dans ces **secteurs de réseaux**, il ne peut pas y avoir une libéralisation totale, ne les faisant relever que du droit communautaire de la concurrence. La logique de libéralisation est porteuse dans les secteurs de réseaux d'une série de polarisations mettant en cause certains objectifs de SIG. Il ne peut exister qu'une concurrence oligopolistique entre quelques grands groupes, conduisant à de nouvelles concentrations, à l'existence et au repartage de rentes, au détriment des utilisateurs. La libéralisation survalorise le court terme, pour lequel le marché donne de précieuses indications, au détriment du long terme, pour lequel le marché est myope. Elle privilégie les gros consommateurs qui disposent d'un « pouvoir de marché » sur les petits. Elle met en cause l'égalité de traitement et les possibilités de péréquation des tarifs. La libéralisation ne prend en compte ni les effets territoriaux, ni les conséquences sur l'environnement. Elle conduit à des formes de dumping social.

Dans ces conditions, à part quelques groupes de pression proposant une dérégulation complète des SIG, ne les faisant plus relever que du droit commun de la concurrence, les règles européennes, résultantes de débats contradictoires, d'initiatives d'acteurs, de mouvements sociaux, consisteront à mettre en œuvre **une libéralisation maîtrisée, organisée, régulée**. L'Union européenne a été amenée à compléter les projets sectoriels de libéralisation par la construction de nouveaux concepts et normes. On verra apparaître le concept de « **service universel** » dans les télécommunications et à la poste, puis pour l'électricité, garantissant certains services essentiels à tous les citoyens et résidents ; celui de service public sera défini dans l'énergie et les transports. La Commission européenne a organisé des débats publics et a proposé une série de principes pouvant être à la base d'une conception communautaire⁸.

Il faudra cependant attendre 11 ans après l'Acte unique, pour que **le traité d'Amsterdam** fasse référence en son article 16 aux **SIEG** (sans davantage les définir) comme **valeurs communes et l'Union**, contributions à **la cohésion sociale et territoriale** et énonce une compétence partagée entre l'UE et les Etats membres pour qu'ils puissent accomplir leurs missions⁹. Mais cet article n'aura pas de véritable valeur juridique contraignante.

En 2000, la **Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne** a été proclamée. Son Article 36 « reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général »¹⁰. Depuis le 1^{er} décembre 2009, la Charte « a la même valeur juridique que les traités » (art. 6 TUE).

Le Traité de Lisbonne signé le 13 décembre 2007, en vigueur depuis 1^{er} décembre 2009 comporte plusieurs innovations importantes : outre le fait de donner à la **Charte des droits fondamentaux** un caractère contraignant, le nouvel **article 14** donne mission aux institutions communautaires de définir « par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire » les principes les conditions, notamment économiques et financières, permettant aux SIEG « d'accomplir les missions ... sans préjudice

⁸ Cf. en particulier Commission européenne, *Livre vert sur les services d'intérêt général*, 2003 ; Commission européenne, *Livre blanc sur les services d'intérêt général*, 2004 ; Commission européenne, *Communication Les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général : un nouvel engagement européen*, 2007 (COM(2007) 725 final).

⁹ « Sans préjudice des articles 73, 86 et 88, et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, la Communauté et ses Etats membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application du présent traité, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions. »

¹⁰ « Accès aux services d'intérêt économique général. L'Union reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général tel qu'il est prévu par les législations nationales, conformément à la Constitution, afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union ».

de la compétence qu'ont les États membres de fournir, de faire exécuter et de financer ces services ». Par ailleurs, un **Protocole** est annexé aux traités qui traite des services d'intérêt général dans leur ensemble et non plus des seuls services économiques et qui dénomme les « services non économiques d'intérêt général » comme étant de la compétence des États membres. Il précise les « valeurs communes » des SIEG – diversité des services, qualité, sécurité, accessibilité, égalité de traitement, accès universel, droits des utilisateurs -, donc en leur donnant pour la première fois une valeur juridique. Il conforte les capacités de décision des autorités publiques nationales et locales « dans la fourniture, la mise en service et l'organisation des services d'intérêt économique général ».

Le Traité de Lisbonne

Article 14 TFUE

Sans préjudice de l'article 4 du traité sur l'Union européenne et des articles 93, 106 et 107 du présent traité, et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, l'Union et ses États membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application des traités, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions, notamment économiques et financières, qui leur permettent d'accomplir leurs missions. Le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, établissent ces principes et fixent ces conditions, sans préjudice de la compétence qu'ont les États membres, dans le respect des traités, de fournir, de faire exécuter et de financer ces services.

Article 36 Charte des Droits Fondamentaux de l'UE

Accès aux services d'intérêt économique général

L'Union reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général tel qu'il est prévu par les législations et pratiques nationales, conformément au traité instituant la Communauté européenne, afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union.

Protocole n° 26 sur les services d'intérêt général

Les hautes parties contractantes, souhaitant souligner l'importance des services d'intérêt général, sont convenues des dispositions interprétatives ci-après, qui seront annexées au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union :

Article premier : Les valeurs communes de l'Union concernant les services d'intérêt économique général au sens de l'article 14 du traité sur le fonctionnement de l'UE comprennent notamment :

- le rôle essentiel et le large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales pour fournir, faire exécuter et organiser les services d'intérêt économique général d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs ;
- la diversité des services d'intérêt économique général et les disparités qui peuvent exister au niveau des besoins et des préférences des utilisateurs en raison de situations géographiques, sociales ou culturelles différentes ;
- un niveau élevé de qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs.

Article 2 : Les dispositions des traités ne portent en aucune manière atteinte à la compétence des États membres pour fournir, faire exécuter et organiser des services non économiques d'intérêt général.

Le processus d'eupéanisation, que notre Rapport n'a pas pour objectif de présenter dans toutes ses dimensions et détails, a pris la forme, d'une part, de **droit dérivé**, sous forme de directives ou de règlements dans le cadre de la réalisation du marché intérieur - les premières qui peuvent faire l'objet d'adaptations (limitées) lors de leurs transpositions dans le droit national de chacun des États membres, les seconds d'effet direct dans l'ensemble de l'Union - et, d'autre part, de la mise en œuvre de la **méthode ouverte de coordination** dans certains secteurs ne relevant pas de processus d'harmonisation, enfin de jurisprudences de la Cour de justice de l'Union européenne venant combler des vides du droit dérivé.

Intervient ici un double mouvement : d'un côté d'importation du droit et des concepts communautaires dans le droit de chacun des États membres, parfois en recopiant ou décalquant celui-ci (comme cela a souvent été le cas pour les nouveaux États membres des élargissements de 2004 et 2007, avec la reprise de l'« acquis communautaire »), une sorte de « nationalisation » du droit communautaire ; de l'autre l'imprégnation de celui-ci par les droits et concepts nationaux.

Il en ressort des **orientations et principes**, qui caractérisent le processus d'européanisation des SIG et la mise en œuvre des politiques de libéralisation :

- l'identification pour chaque SIG, des objectifs, missions, finalités particuliers (principe de **transparence**),
- l'adéquation des moyens mis en œuvre à ces missions particulières (principe de **proportionnalité**),
- la définition d'**obligations de service public** ou de **service universel**, qui complètent la libéralisation ; celle-ci n'est donc pas une « déréglementation » ou une « dérégulation » complètes qui ne ferait relever les SIG que du droit commun de la concurrence, mais de nouvelles « réglementation » et « régulation », combinant règles de marché et objectifs d'intérêt général,
- la **séparation** et l'identification de chaque activité, au moins sur le plan comptable, et dans certains cas organique,
- la mise en place d'**autorités ou agences de régulation** pour séparer les fonctions des autorités publiques (orientation, contrôle, propriété d'un opérateur) dans les secteurs ouverts à la concurrence, et assurer l'autonomie de la régulation (cf. supra),
- la tendance à **aligner les prix sur les coûts** (principe du *full cost recovery*), tout en permettant l'existence de subventions ou de tarifs sociaux clairement identifiés, proportionnés et contrôlés au regard du droit de la concurrence (cf. Tableau 3).

Comme on le verra dans les Chapitres-pays, ces principes ont conduit à **un mouvement général de réformes et de modernisation des SIG dans l'ensemble de l'Union européenne**.

La Communauté européenne a établi aussi un mécanisme de régulation macro-budgétaire qui a eu un impact important sur la rationalisation financière, l'efficacité, la compétitivité et les contraintes dans les pays de l'UE. Souvent, ces réformes se sont accompagnées de processus de **privatisation** des "opérateurs historiques". Mais il s'agit alors de décisions relevant des autorités publiques nationales ou infra-nationales, non d'une obligation juridique de l'UE¹¹, même si le droit communautaire de la concurrence impose une égalité de traitement entre entreprises publiques et privées. Plus généralement, beaucoup d'entreprises publiques nationales ou municipales ont été transformées en compagnies relevant du droit privé, avec/sans la vente des actions publiques.

Tous les pays européens ont mis en place des **tarifs particuliers** ou des **subventions publiques**, de l'échelon national et/ou local, afin de permettre l'accès de chaque habitant à des services considérés comme essentiels (cf. Tableau 5). Dans la plupart des Etats, les services d'éducation, y compris souvent de formation professionnelle, ainsi que les services administratifs sont gratuits ou fortement subventionnés. La protection sociale, ainsi que les services de santé sont soit gratuits, soit fortement subventionnés également. Pour les services de réseaux, des tarifs sociaux existent souvent pour l'électricité, les transports, en particulier locaux et régionaux, mais aussi les chemins de fer pour certaines catégories d'usagers ou catégories sociales, parfois aussi pour les services d'eau, de chauffage urbain ou de télécommunications. Dans la plupart des Etats, il en existe également pour le logement social.

Compte tenu des tendances qui structurent le processus d'européanisation des SIG, le droit communautaire n'est aujourd'hui ni unifié, ni consolidé. De réelles **incertitudes** existent quant au corps de règles juridiques s'appliquant à telle activité ou tel service, quant à la hiérarchie des normes communautaires. Pour ne prendre que l'exemple de l'article 106-2 du TFUE, dont on a vu que le texte est resté sans aucun changement depuis le traité de Rome de 1957, il donne lieu à des présentations et interprétations fort différentes par les institutions communautaires, y compris dans la dernière période : le plus souvent présenté comme permettant pour les SIEG des « dérogations » aux règles communautaires, en particulier de concurrence ou de liberté de circulation¹², à la condition d'être justifiées et proportionnées, il reste souvent qualifié d'« exception » à ces mêmes règles, alors que le Livre blanc de la Commission européenne de 2004¹³ écrit que « l'accomplissement effectif d'une mission d'intérêt général prévaut, en cas de tension, sur l'application des règles du traité ».

¹¹ Art. 345 TFEU : « Les traités ne préjugent en rien le régime de la propriété dans les États membres. »

¹² Directive 2006/123/CE « relative aux services dans le marché intérieur »

¹³ COM(2004) 374, point 3.2

Tableau 5

Tarifs sociaux

Pays	Tarifs sociaux
 Autriche AT	Pour électricité, transport ferroviaire, chauffage urbain, radiotélévision, administration publique, éducation, formation professionnelle, soins aux enfants
 Belgique BE	Pour eau, assainissement, et, dans certains cas, transports publics
 Bulgarie BG	Contributions publiques pour postes, gaz, transport, eau, chauffage urbain, santé, éducation, formation professionnelle, protection sociale, logement social, soins (enfants, handicapés, âgées), culture
 Chypre CY	Tarif social pour télécommunications, électricité (droit à l'énergie/aid social pour les ménages pauvres). Recouvrement des coûts des coûts pour l'eau. Prix abordables pour les ménages aux petites revenus.
 Tchéquie CZ	Grants publics pour transports, éducation, formation professionnelle, logement social, soins (enfants, handicapés, âgées), services culturels
 Allemagne DE	Gratuit pour l'administration publique, éducation et formation professionnelle, protection sociale, soins aux handicapés. Tarifs sociaux pour le logement social
 Danemark DK	Subventions publiques pour les individus (électricité, gaz, chauffage urbain)
 Estonie EE	Pour certaines catégories d'usagers (étudiants, personnes âgées, habitants des îles) pour le transport ferroviaire, éducation, culture
 Espagne ES	Electricité
 Finlande FI	Transport (ferroviaire, régional et local), Logement social
 France FR	Electricité, Gaz, Télécommunications, Transport ferroviaire, Radiotélévision
 Grèce GR	Télécom (personnes âgées), Electricité, Eau, Transport (handicapés, familles, étudiants)
 Hongrie HU	Electricité, Gaz, Transport (ferroviaire, régional et local), Santé, Culture
 Irlande IE	Transport régional et local, Eau, Assainissement, Chauffage urbain, Santé, Education
 Italie IT	Pour Télécom, Electricité, Transport ferroviaire, régional et local, Services de santé ambulatoires, Enseignement supérieur, Protection social complémentaire, Logement social, Culture
 Lituanie LT	Electricité, Transport (ferroviaire, régional et local), Eau, Assainissement, Chauffage urbain, Services de santé ambulatoires, Education, Formation professionnelle, Soins aux enfants et aux handicapés, Culture
 Lettonie LV	Transport (ferroviaire, régional et local), Eau, Assainissement, Chauffage urbain
 Luxembourg LU	Services postaux, Subventions publiques transport ferroviaire, régional et local, Assainissement, Santé, Education, Protection sociale, Logement social, Soins (enfants, handicapés, personnes âgées)
 Malte MT	Electricité, Eau, Assainissement (certains ménages), Education publique, Formation professionnelle, Services publics de santé (gratuit), Transport (subventions entre Malte et Gozo, pour les habitants de Gozo), Logement social, autres formes de protection sociale
 Pays Bas NL	Santé, Logement, Radiotélévision publique, Education, Transport public (étudiants, personnes âgées, handicapés); Culture, Sport (dans certaines municipalités), etc.
 Pologne PL	Transport ferroviaire et routier (enfants, étudiants, personnes âgées, handicapés), <i>électricité (en cours)</i> , services culturels (enfants, étudiants, personnes âgées, handicapés)
 Portugal PT	Eau, Electricité, Transport local, Transport ferroviaire des passagers
 Roumanie RO	Transport régional et local des passagers (étudiants, personnes âgées)
 Suède SE	Education primaire et secondaire (gratuit), Enseignement supérieur, Formation professionnelle
 Slovénie SI	Contributions publiques Ferroviaire (passagers et marchandises), Transport local et régional. Eau. Assainissement. Radiotélévision. Santé. Soins. Education. Protection sociale. Culture
 Slovaquie SK	Transports (ferroviaire, régional et local)
 Royaume Uni UK	Services de santé (gratuit), Education primaire et secondaire

2.2. Les logiques sectorielles

Des logiques sectorielles structurantes sont à l'œuvre, qui font que ni les règles juridiques, ni les rythmes de libéralisation, ni les enjeux d'avenir ne sont les mêmes selon les secteurs.

Chacun des secteurs présente des caractéristiques technico-économiques différentes qui font que l'on ne peut leur appliquer les mêmes règles de manière uniforme.

Pour se limiter à la comparaison des secteurs de télécommunications, d'électricité et de l'eau (il s'agit de trois secteurs de réseaux ; si l'on prenait aussi en compte l'éducation ou la santé, le tableau serait quasi-infaisable), le Tableau 6 ci-dessous souligne l'extrême diversité des situations et enjeux.

Tableau 6

Comparaison des secteurs télécommunications, électricité et eau

	Télécommunications	Electricité	Eau
Caractéristiques fondamentales	Réseaux multipolaires, chaque consommateur est producteur	Production -> transport -> distribution -> consommation finale	Ressource -> traitement -> transport -> consommation
	Capacités croissantes de stockage	Pas de stockage	Cycle de l'eau Stockage limité
Cadre de référence	Globalisation	Globalisation	Bassins versants
Autorité organisatrice	Nationale ou régionale	Nationale ou régionale	Locale
Normes communautaires	Marché intérieur	Marché intérieur	Environnement et santé publique
Production	Coût faible de production du message	Coût très élevé Investissements élevés	Coût élevé : extraction, traitement, conformité aux normes, ... Investissements élevés
Interconnexion	Généralisée mondiale	Généralisée continentale	Limitée
Transport	Multiplicité de moyens (réseau filaire, hertzien, satellites, câble, circuits électriques, etc.)	Monopole naturel des réseaux de transport et de distribution	Monopole naturel du réseau d'approvisionnement et de distribution
	Progrès technologiques et baisse des coûts unitaires	Accès des tiers Coûts croissants avec la distance (pertes)	Coûts élevés et assez stables Coûts élevés d'entretien
	Coûts de maintenance		Fuites
Payment du transport	Intégré au contrat	Intégré	Intégré
Distribution	Dégroupage possible	Monopole naturel du réseau – accès des tiers	Intégrée
Commercialisation	Par l'opérateur	Par l'opérateur	Par l'opérateur
Provider	En concurrence	En concurrence	Monopole au niveau de l'autorité organisatrice
Payement global du service	Par l'émetteur	Par le consommateur	Par le consommateur
Concurrence possible	Obligatoire Dans le service	Obligatoire Dans le service	Choix par l'autorité organisatrice entre « <i>in house</i> » et externalisation Pour le service en cas d'externalisation
Progrès technologiques	Rapides	Assez lents	Lents
Tendance des coûts unitaires	Baisse rapide	Stabilité et hausses du fait de la production	Stabilité et hausse du fait des normes
Providers	Groupes mondiaux intégrés + « petits »	Groupes mondiaux intégrés + « petits »	Entreprises locales + grands groupes multi-services
Organisation industrielle	Oligopole européen	Oligopole européen	Multiplicité d'entreprises locales + quelques grands groupes

Dans les télécommunications, les nouvelles technologies ont facilité la mise en cause du monopole naturel des opérateurs nationaux et la privatisation. Dans la première décennie après 1985, la plupart de grandes privatisations ont été enregistrées dans le secteur des télécommunications. Le Royaume-Uni a été en avance sur les autres Etats Membres dans l'ouverture à la concurrence des secteurs clés de services publics. Dès

1981, le Royaume-Uni a séparé la poste des télécommunications, puis, en 1984, a privatisé la compagnie d'Etat British Télécom (privatisation achevée en 1997). Entre temps, un opérateur de réseau concurrent a eu une licence et dans les années suivantes la concurrence des systèmes de télécommunications mobiles a été encouragée. Des changements similaires se sont ensuite développés dans tous les autres pays de l'UE : aujourd'hui, les marchés de télécommunications sont ouverts à la concurrence et la plupart des opérateurs historiques de télécommunications ont fait l'objet d'ouvertures de leur capital et de privatisations.

La libéralisation du **transport aérien** et des compagnies aériennes a également été facilitée par le caractère relativement peu onéreux d'entrée sur le marché de transport, seules les infrastructures aéroportuaires relevant d'un « monopole naturel ».

A l'inverse, le **secteur de l'eau**, dont les modes d'organisation relèvent dans presque tous les pays européens de la compétence des communes, a fait l'objet d'une européanisation fondée non sur la réalisation du marché intérieur, mais sur l'élaboration des normes de qualité ambitieuses et contraignantes sur la base juridique de la protection de l'environnement et de la santé publique. Ce sont les autorités locales qui décident de gérer elles-mêmes les services d'eau (« *in house* ») ou de recourir à une gestion déléguée, sans aucune obligation juridique communautaire.

Le **secteur postal** présente lui aussi des caractéristiques spécifiques, avec en particulier des obligations fort exigeantes de service universel. La libéralisation progressive, qui conduira à la disparition du « secteur réservé » (monopole résiduel) au 1^{er} janvier 2011 dans la majorité des Etats membres, n'a conduit jusqu'ici qu'à un nombre limité de « privatisations » des opérateurs historiques : 22 des 27 continuent à avoir une propriété à 100% publique (cf. Tableau 7).

Le **secteur hospitalier** représente une partie importante de l'emploi total des Etats Membres de l'UE. Les emplois sont caractérisés par un niveau élevé de formation professionnelle et ont dans beaucoup de cas un statut spécial. En France, par exemple, le service civil hospitalier représente une des trois catégories de la fonction publique. Deux tendances générales caractérisent ce secteur dans l'UE : les services sont **largement fournis par les institutions publiques** et de plus en plus aux **niveaux décentralisés** (régional ou local). Dans quelques pays (par exemple en Autriche et Slovaquie), les hôpitaux sont gérés dans une faible proportion par les municipalités ; en Autriche ce sont notamment les *Länder* qui assument ces activités mais les municipalités doivent contribuer pour compenser les déficits. En Allemagne, les services hospitaliers de santé sont une responsabilité typique des municipalités. Dans les pays de l'Europe centrale et orientale le secteur a été décentralisé dans les années récentes. Par exemple, en Hongrie, les services hospitaliers sont généralement détenus et fournis par les institutions publiques locales, alors qu'en Roumanie les services hospitaliers sont décentralisés au niveau départemental ; le secteur hospitalier de Bulgarie comporte des hôpitaux nationaux et municipaux. Au Luxembourg, à cause de la petite taille du pays, les compétences hospitalières municipales sont partagées avec l'Etat. Dans tous les pays, les services hospitaliers sont principalement financés par le budget public. Des réformes récentes envisagent la mise en place de systèmes de paiement (par exemple en Allemagne, en Roumanie), alors que dans les pays qui ont déjà pris des mesures similaires le co-paiement joue un rôle marginal (d'un point de vue quantitatif). Ils tendent aussi à assurer une plus grande concurrence entre les acteurs pour accroître l'efficacité et la qualité (par exemple en Allemagne, Pays Bas).

Le **secteur de l'éducation** est aussi l'un des plus représentatifs en termes d'emploi, mais aussi dans la recherche et l'investissement à long terme. Les systèmes d'éducation obligatoire sont similaires dans les Etats Membres de l'UE, du point de vue de leur durée¹⁴ ou de l'âge d'entrée dans le système d'éducation obligatoire¹⁵, mais leurs structures varient à travers les Etats, selon leurs histoires et institutions¹⁶. La majorité des élèves des Etats Membres de l'UE suivent leurs études dans des **institutions publiques** ; en Belgique et aux Pays-Bas seulement dans le secteur privé financé par le budget gouvernemental. **Les autorités régionales et locales** sont principalement responsables pour les niveaux d'éducation maternelle, primaire et secondaire.

¹⁴ De 9 ans en Autriche, Belgique, Bulgarie, Tchéquie, Finlande, la plupart des *Länder* allemands, Estonie, Lituanie, Portugal, Slovaquie, Suède, à 13 ans en Hongrie et Pays Bas.

¹⁵ De 4 ans en Luxembourg et partiellement en UK, à l'âge de 7 ans dans les pays de nord – Finland, Suède, Estonie, Lituanie et aussi en Bulgarie.

¹⁶ Pour un aperçu, voir <http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/>

Tableau 7

Le statut des opérateurs postaux dans les Etats Membres de l'UE à la fin de l'année 2009

Country	Statut actuel de l'opérateur historique	Observations
 Autriche AT	Post AG – détenu 51% par Holding public ÖIAG	Post AG privatisée en 2006 - Principal opérateur avec 57% de parts du marché postal autrichien
 Belgique BE	50% + 1 action = Etat + Société fédérale de participations, 50% - 1 action Post Invest Europe (50/50 Post Danmark-fonds investissement CVC)	
 Bulgarie BG	Postes Bulgares – société par actions, propriété publique	Transformation du statut à partir des années 1998-1999. Puis compagnie publique. Décembre 2009 nouvelle structure
 Chypre CY	Département des services postaux – Ministère des Communications et des Travaux Publics	Pas d'évolution récente du statut
 Tchéquie CZ	Czech Post – compagnie d'Etat	La compagnie détient 80% parties du marché postal national
 Allemagne DE	Deutsche Post AG - 30,6% Banque publique, 62,6% Institutionnels	Statut juridique privé en 1998
 Danemark DK	Post Danmark – 75% Etat	
 Estonie EE	AS Eesti Post - société à responsabilité limitée, détenue à 100% par l'Etat estonien.	C'est le plus grand opérateur dans le secteur postal estonien. Faible concurrence
 Espagne ES	Correos – 100% Etat	Passage du statut de direction générale au statut d'organisme autonome et ensuite de société publique. Domine le marché espagnol
 Finlande FI	Itella – 100% Etat finlandais	
 France FR	Et public SA 100% public	Société anonyme détenue à 100% Par l'Etat au 1 ^{er} mars 2010
 Grèce GR	Hellenic Post ELTA S.A. – 100% Etat	
 Hongrie HU	Hungarian Post Office – 100% Etat hongrois	Domine le marché national
 Irlande IE	An Post – entreprise d'Etat	
 Italie IT	65% Etat – 35% Caisse des Dépôts	
 Lituanie LT	Lietuvos pastas – société publique par actions	L'entreprise d'Etat Lietuvos pastas depuis 1 janvier 1992 ; le statut actuel depuis 3/1/2006
 Lettonie LV	Latvijas Past – compagnie par actions, 100% Etat letton	
 Luxembourg LU	100% public	Même société postes et télécom
 Malte MT	Maltapost compagnie publique par actions depuis 1998 (public limited company)	Changement de statut 2002-2008
 Pays-Bas NL	TNT (ex Royal TPG Post en 2005) – opérateur privé	2006 l'Etat a vendu les dernières 'golden shared' dans TNT
 Pologne PL	Poczta Polska – société par actions 100% Etat	Etat représenté par le ministre des communications. Société par actions 5/9/2008
 Portugal PT	CTT – Correiros de Portugal SA – société pas actions 100% Etat	
 Roumanie RO	Compania Nationala « Posta Romana » 100% Etat	Depuis 1998 organisée comme société commerciale par actions
 Suède SE	100% Etat – Fusion avec Post Danmark fin 2008	
 Slovénie SI	Posta Slovenije d.o.o. – compagnie publique	Transformation du statut de l'entreprise publique en compagnie publique
 Slovaquie SK	Slovenska Posta – compagnie d'Etat	Convertie en 2004 en compagnie par actions
 Royaume Uni UK	Post Office (Royal Mail Group PLC) - 100% Etat	
 Total UE		22/27 à capitaux 100% publics

Les enseignants n'ont le statut de fonctionnaire public que dans une minorité de pays européens (par exemple en France, Espagne, Portugal, Grèce). Dans le secteur public, la mesure dans laquelle les parents peuvent choisir l'école de leurs enfants varie beaucoup à travers l'Europe, de la liberté complète dans certains pays (par exemple en Belgique, Pays Bas) à l'allocation de chèques éducation avec le droit (parfois comme une possibilité limitée) pour les parents de choisir une autre école.

2.3. Histoires, traditions et institutions nationales

Outre les logiques sectorielles, le processus d'eupéanisation des SIG est marqué par le poids des **caractéristiques nationales**, que celles-ci tiennent à la géographie physique, humaine ou institutionnelle de chacun des Etats membres, ou aux histoires, traditions, institutions et cultures spécifiques.

Alors que le droit communautaire s'impose au droit national de chaque Etat Membre, les mêmes secteurs, régis par les mêmes corps de règles juridiques communautaires, vont se révéler être organisés et régulés fort différemment selon les Etats membres de l'Union européenne.

Les disparités de superficie et de population entre les Etats membres sont relativement bien connues. Le sont moins souvent le croisement de ces deux caractéristiques : les densités de population. Même si l'on s'en tient à des moyennes nationales (qui limitent les écarts), on constate que pour une densité moyenne de 114 hab/km², certains Etats n'ont qu'une très faible densité (17 pour le Finlande, 22 pour la Suède), alors que d'autres sont proches de la moyenne (94 pour la Roumanie, 99 pour l'Autriche, 109 pour la Hongrie, 110 pour la Slovaquie, 114 pour la France, 122 pour la Pologne, 132 pour la République Tchèque), alors que l'Allemagne a 231 habitants/km², le Royaume-Uni 247, les Pays-Bas 482 et Malte 1272 ! Ces densités de populations jouent un rôle majeur pour l'organisation des SIG, tant leur fonction de répondre aux besoins des habitants et de la société les amènent à être ancrés en profondeur sur les territoires et les populations : ce n'est pas avec les mêmes formes que l'on ramasse et distribue le courrier aux Pays-Bas et dans les îles grecques ; que l'on organise l'accès de tous les enfants à l'enseignement en Allemagne ou dans le centre de la Suède (cf. Tableau 8).

Un autre élément clé est également à prendre en considération : **les formes très différentes d'organisation nationale de chacun des pays**, selon que l'on a à faire à des Etats unitaires et centralisés (même s'ils mettent en œuvre des politiques de « décentralisation ») ou à des Etats fédéraux, ce qui conduit à des champs très différents de compétences entre les échelons, selon les secteurs. Même si tous les pays européens ont des « communes » ou conseils locaux, leur nombre et leur taille, donc leurs moyens, sont tellement différents selon les pays qu'il est presque abusif d'employer le même terme pour les désigner. La France compte à elle seule 40% du nombre total des communes (ou équivalents) de l'ensemble de l'UE. Cinq pays (France, Allemagne, Espagne, Italie, République Tchèque) comptent 80% du total européen. Le Royaume-Uni n'en a que 0,5% (encore ne s'agit-il que d'« autorités locales »). La diversité des structures politico-administratives (cf. Tableau 8) vient encore complexifier le tableau.

Dès lors, c'est fort logiquement que le Protocole n° 26 annexé au traité de Lisbonne consacré aux SIG insiste sur « la diversité des services d'intérêt économique général et les disparités qui peuvent exister au niveau des besoins et des préférences des utilisateurs en raison de situations géographiques, sociales ou culturelles différentes ».

Les traditions et les cultures nationales (et infra-nationales) sont explicitement reconnues non comme obstacles mais comme éléments clés de l'intégration européenne par le **principe de subsidiarité**, qui veut que l'on ne règle au plan communautaire que ce qu'il est plus efficace de faire qu'à celui des Etats membres agissant séparément. Ce principe, complété par le principe de proportionnalité de l'action communautaire aux objectifs poursuivis, est encore renforcé par le traité de Lisbonne, qui en développe les contrôles.

Mais le principe de subsidiarité soulève de réels enjeux pour l'intégration européenne. Ainsi, dans le **secteur postal**, la directive de 2008¹⁷ a abrogé la possibilité de financement des obligations de service universel par le maintien d'un secteur réservé et reconnaît la responsabilité des Etats Membres pour les financer et choisir leur mode de financement. Etant données les différences de géographie physique et humaine entre les Etats Membres, cette disposition va amener de nouvelles différences nationales à l'intérieur du même « marché intérieur », alors que l'objectif de cette directive est son « plein achèvement ».

De manière plus générale, jusqu'à maintenant, les directives ou règlements d'harmonisation de l'UE ont édicté des règles communes, mais confèrent leur « régulation » à des **agences nationales**, qui sont définies

¹⁷ Directive 2008/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté

et organisées dans chaque Etat Membre, en fonction de leur histoire, leurs traditions et institutions, ce qui peut générer de réelles différences dans la mise en oeuvre des règles et standards communs.

Tableau 8

Géographies nationales et structures politico-administratives




























Country	Population M. hab	Superficie 10 ³ km ²	Densité hab/km ²	Communes ou équivalent	2ème niveau	Régions ou Etats fédérés
 Autriche AT	8,2	83,9	99	2 357	-	9 Etats fédérés
 Belgique BE	10,5	30,5	344	589	10 provinces + 6 communautés et régions	
 Bulgarie BG	7,2	111,0	70	264	-	-
 Chypre CY	0,8	5,7	130	524 col. locales	-	-
 Tchéquie CZ	10,2	78,9	132	6 249	14 régions	
 Allemagne DE	82,4	357,0	231	12 312	323 districts	16 Etats fédérés
 Danemark DK	5,4	43,1	125	98	5 régions	
 Estonie EE	1,4	45,2	31	227	-	-
 Espagne ES	43,4	506,0	83	8 111	50 provinces	17 com. autonomes
 Finlande FI	5,3	338,1	17	416	-	-
 France FR	62,8	552,4	114	36 683	100 départements	26 régions
 Grèce GR	11,1	132,0	85	1 034	50 départements	
 Hongrie HU	10,1	93,0	109	3 175	19 comtés	
 Irlande IE	4,2	69,8	60	114	8 autorités régionales	
 Italie IT	58,6	301,3	197	8 101	103 provinces	20 régions
 Lituanie LT	3,4	65,3	55	60	-	-
 Lettonie LV	2,3	64,6	37	527	26 districts	
 Luxembourg LU	0,5	2,6	175	116	-	-
 Malte MT	0,4	0,3	1272	68 conseils loc.	-	-
 Pays-Bas NL	16,3	33,9	482	443	12 provinces	
 Pologne PL	38,2	312,7	122	2 478	314 comtés	16 régions
 Portugal PT	10,6	92,2	114	308	2 régions autonomes	
 Roumanie RO	21,6	238,4	94	3173 aut. locales	42 départements	
 Suède SE	9,0	450,0	22	290	18 conseils de comté + 2 régions	
 Slovénie SI	2,0	20,2	99	210	-	-
 Slovaquie SK	5,4	49,0	110	2 891	8 régions	
 Royaume Uni UK	60,2	243,8	247	434 aut. locales	34 conseils de comté	3 nations dévolues
 Total UE	491,9	4 321,0	114	91 252		

Source : *Les collectivités territoriales dans l'Union européenne*, Dexia, 2008 – Chiffres de 2005

Une claire illustration du poids des histoires et traditions nationales apparaît lorsque l'on examine l'organisation du logement et la part du logement social dans les 27 Etats membres (cf. Tableau 9).

Tableau 9

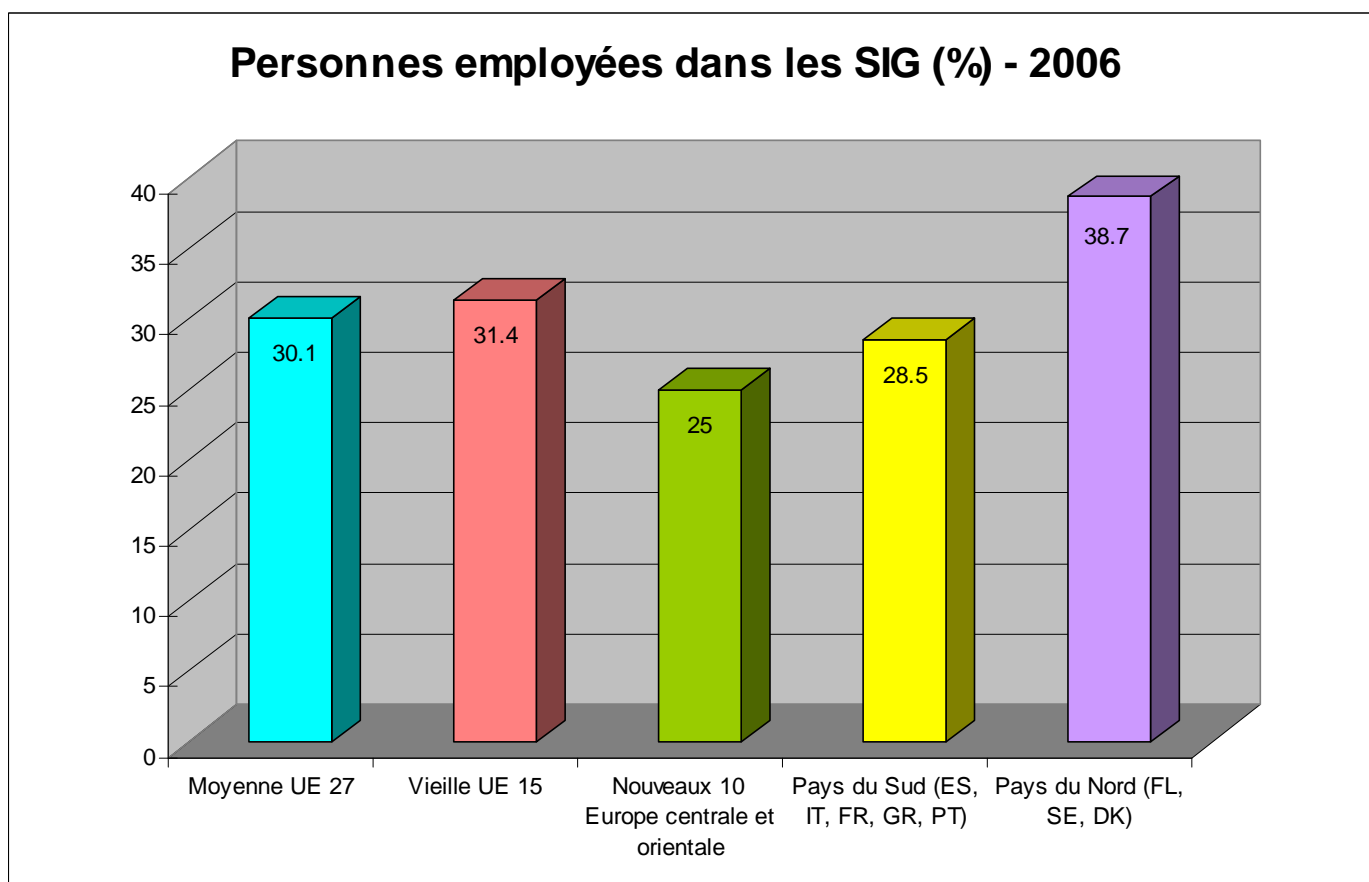
Le logement social dans l'UE

Pays	Propriétaires occupants %	Locatif privé %	Locatif social		
			Nombre (10 ³)	Pour 1000 habitants	% du parc de logements
 Autriche AT	58	19	840	102	21
 Belgique BE	68	23	337	26	7
 Bulgarie BG	95	3	110	14	2
 Chypre CY	79	18	0,9	9	3
 Tchéquie CZ	66	13	867	85	20
 Allemagne DE	43	51	2 471	28	6
 Danemark DK	53	26	534	102	20
 Estonie EE	84	9	25	18	7
 Espagne ES	82	10	141	3	1
 Finlande FI	63	16	438	74	18
 France FR	56	25	4 300	71	19
 Grèce GR	74	20	0	0	0
 Hongrie HU	94	2	165	16	4
 Irlande IE	79	13	126	29	8
 Italie IT	73	14	1 061	18	5
 Lituanie LT	97	1	29	8	2
 Lettonie LV	79	20	1	5	1
 Luxembourg LU	70	25	2	5	2
 Malte MT	74	20	7	22	6
 Pays Bas NL	54	11	2 400	147	35
 Pologne PL	75	13	1 520	39	12
 Portugal PT	75	18	160	15	3
 Roumanie RO	95	2	178	8	2
 Suède SE	55	27	860	95	18
 Slovénie SI	93	3	47	23	4
 Slovaquie SK	95	1	75	14	4
 Royaume Uni UK	69	10	5 123	85	21

Source: Laurent Ghékière, *Le développement du logement social dans l'Union européenne, quand l'intérêt général rencontre l'intérêt communautaire*, Dexia, 2007.

Ces données font clairement apparaître une autre caractéristique déjà soulignée dans les Statistiques (Partie I) : les 10 nouveaux Etats membres d'Europe centrale et orientale (élargissements de 2004 et 2007) conservent des caractéristiques spécifiques, même s'ils ont dû intégrer l'« acquis communautaire ». Ainsi, dans le domaine du logement, alors qu'il y a 20 ans, l'essentiel des habitants étaient locataires et payaient de très faibles loyers, les logements ont été massivement mis en vente et ce sont souvent les Etats membres qui ont le plus de « propriétaires occupants », jusqu'à 94% en Hongrie, 95% en Bulgarie, en Roumanie et en Slovaquie ; le « locatif social » est devenu marginal, sauf en République tchèque et en Pologne.

Les statistiques sur le nombre de personnes employées dans les SIGs, que nous avons présentées dans la Partie I, manifestent clairement **l'importance des histoires et traditions nationales**. Par rapport à une moyenne de 30,1% pour l'ensemble de l'UE, la part des emplois dans les SIG s'établit à 31,4% pour les 15 Etats membres (avant les derniers élargissements), mais de 25% seulement pour les Pays d'Europe centrale et orientale. Mais parmi les « anciens membres », existent aussi de fortes disparités, puisque le pourcentage s'établit à 28,5% pour les pays de l'Europe du Sud, contre 38,7% pour les pays d'Europe du Nord, pays continuent à être marqués par des histoires et traditions qui expliquent leur important degré de « socialisation », comme l'importance des compétences et des responsabilités des autorités locales en matière de solidarité.



Deux autres tendances marquent en profondeur le processus d'eupéanisation des SIGs. D'abord, **les anciens monopoles nationaux**, qualifiés d'« historiques », qui ont existé dans certains secteurs et Etats membres, continuent d'avoir aujourd'hui, 15-20 années après l'ouverture à la concurrence, des parts importants du marché et à jouer un rôle structurant dans leurs Etats d'origine, même s'ils ont eupéanisé leurs opérations. De ce point de vue, les 27 Etats membres ne sont pas en situation d'égalité, tant les opérateurs des « grands » Etats jouent un rôle clé dans le cadre des alliances qui se sont développées et qui débouchent sur une concurrence de type oligopolistique à l'échelle de l'UE.

Plus généralement, chaque Etat membre continue à défendre ses **intérêts nationaux** et ses « **champions nationaux** », en même temps qu'il participe à la promotion de l'intérêt de l'UE. Cette tension entre des objectifs en partie contradictoires, joue un rôle moteur dans le processus d'intégration européenne.

Ajoutons que lors de l'importation des concepts et règles communautaires dans chaque Etat membre, interviennent de réelles **formes de « nationalisation »**, même si les apparences sont les mêmes.

3. Six référentiels/approches

C'est de la combinaison, de la tension, de l'entrechoc de ces trois tendances – sectorielle, nationale et le processus d'europanisation – que résulte la situation actuelle des SIG dans l'Union européenne.

Pour mieux prendre en consideration la réalité des SIG, nous recensons **six référentiels** ou lectures des modes d'organisation, de gestion et de régulation des SIG, qui peuvent d'ailleurs se juxtaposer ou coexister à l'intérieur des mêmes pays ou secteurs et qui ne sont pas conçus comme des modèles complets et cohérents, d'autant que se développent des phénomènes d'hybridation, mais qui permettent d'appréhender la complexité des SIG dans l'ensemble de l'UE dans leur rapport unité-diversité [Bauby, 2007]:

- le modèle des administrations publiques et des grandes entreprises publiques nationales,
- le « tout public »,
- l'autonomie locale,
- la gestion déléguée et l'externalisation,
- la « Nouvelle gestion publique »,
- les Agences de régulation.

3.1. Le modèle des administrations publiques et des grandes entreprises publiques nationales

De tout temps, les autorités publiques ont mis en place des **administrations publiques et des entreprises** pour assurer leurs différentes fonctions (sécurité intérieure et extérieure, services dits « régaliens », infrastructures de base, éducation, santé, etc.).

Au lendemain de la Seconde guerre mondiale se met en place dans tous les pays européens un nouveau mode d'accumulation que l'on qualifie de « fordisme », qui aura une influence dans tous les pays développés. Pour tirer les leçons de la grande dépression des années 1930 et reconstruire des économies dévastées par la guerre, on articule au sein de **chaque Etat-nation** production et consommation de masse en assurant : un parallélisme de la croissance du pouvoir d'achat et de celle de la productivité, grâce à une **intervention publique active dans l'économie**, pour promouvoir et institutionnaliser un compromis entre patronat et syndicats portant sur le salaire direct (conventions collectives, législation) et sur le salaire indirect (« l'Etat-providence »).

Selon les pays, des outils différents seront mis en œuvre : nationalisations dans les secteurs clés d'infrastructures, concertations et planification, grands programmes technologiques (aéronautique, électronique, nucléaire, spatial, ...), création de nouvelles institutions, développement des « Services publics » (télécommunications, énergie, transport ferroviaire, transport aérien, services de santé, services postaux, services bancaires), etc.

Le cas de la **France** est bien connu, même il n'est pas isolé à l'époque¹⁸. Certains parlent souvent à ce propos de « *services publics à la française* », avec de grands services publics définis au niveau national, gérés par des entreprises publiques, avec monopole, centralisation et statuts particuliers des personnels (EDF, SNCF, France Télécom, La Poste, etc.).

Mais cette concrétisation du « service public » s'est accompagnée dans le cas des grandes entreprises publiques nationales d'une confiscation progressive par les élites technico-administratives dans un face-à-face entre d'un côté les tutelles ministérielles et de l'autre les dirigeants des entreprises.

Au nom du pouvoir d'orientation et de contrôle de l'État, on a assisté à l'extension tentaculaire d'une tutelle gouvernementale et administrative tâillonne, régentant budgets, investissements, tarifs, marchés, ponctionnant leurs résultats financiers pour combler les déficits publics, ou se désengageant financièrement à l'égard de certains autres, en particulier en matière de transports.

Parallèlement, et en contrepoint, les dirigeants des entreprises de service public se sont dotés d'un fort pouvoir d'expertise technico-économique et d'une fétichisation de l'optimum économique qui ont pris le pas sur les capacités de la tutelle. Ainsi s'est développée une asymétrie structurelle de connaissances et de moyens, qui a permis aux dirigeants des entreprises d'influer, sinon d'imposer leurs orientations et leurs projets dans bien des cas. Les dirigeants des entreprises de service public ont été amenés à définir eux-mêmes le contenu de l'intérêt général, les limites et les contraintes du service public.

¹⁸ Voir dans le domaine de l'électricité IVO en Finlande, Vattenfall en Suède, ENEL en Italie, détenus par l'Etat ; Post und Telekom Austria

Pour leur part, les usagers-consommateurs-citoyens, dont la satisfaction est la finalité du service public et le fondement de sa légitimité, ont été relégués au rang d'objets, sans réels droits d'expression ni pouvoirs de peser sur la définition des missions, sur leur mise en œuvre et sur leur évaluation.

En même temps, ce type d'organisation a aussi permis des concentrations de moyens et des succès technico-économiques dans certains secteurs ou pays, ce qui explique qu'il continue à exister aujourd'hui dans de nombreux domaines, même s'il n'est plus dominant, conséquence du mouvement de privatisation accéléré dans les années 1980 et 1990.

Au **Royaume-Uni**, les grandes lois de nationalisation des années 1945 à 1950 et 1965 à 1969 ont créé des entreprises nationales qui étaient autonomes par rapport au ministre et comportaient une dimension régionale dans les services de santé et de réseaux. Aujourd'hui, les lois de privatisation reposent sur un système comportant des similitudes [Bell, 1997]. Les « *public utilities* » tels que l'eau, le gaz, l'électricité, les télécommunications, la poste, ainsi que d'autres services nationaux comme les chemins de fer, les ports, les autoroutes et l'audiovisuel reconnaissent l'importance d'une activité pour l'ensemble du pays. Au début du XX^{ème} siècle, la plupart des « Services publics » actuels étaient des services publics locaux (le téléphone, l'eau, le gaz et l'électricité). De nos jours beaucoup restent organisés souvent à l'échelle nationale, même si leur exécution s'effectue au niveau local ou régional et sont de la compétence d'agences administratives, d'entreprises ou même des collectivités locales ; plusieurs « Public services » nationaux sont délivrés par des concessions régionales, comme par exemple le gaz, l'électricité¹⁹ et l'eau [Bell-Birkinshaw, 1995]. L'importance de la fourniture directe des services par le secteur public est réduite, son rôle consiste de plus en plus à définir le service et à le garantir. Restent sous l'égide du modèle de nationalisation les postes et les routes et la loi de 1994 (*Deregulation and Contracting Out Act*) organise sauf exceptions le processus d'externalisation de la fourniture directe des prestations de service public.²⁰

Dans **les pays scandinaves** (Suède, Finlande et Danemark) qui ont largement développé le Welfare State, la plupart des services sont rendus par les collectivités publiques souvent locales (cf. tableau 6). En Finlande, depuis le 1^{er} janvier 1994, les activités postales, les télécommunications et les chemins de fer ont été transférés à des sociétés anonymes, entièrement contrôlées par l'Etat, mais leur statut de droit privé leur donne plus d'autonomie [Modeen, 2001; Moderne-Marcou, 2001].

En **Autriche** le secteur public a eu par tradition un rôle important, l'un des raisons étant le développement au XIX^{ème} siècle par la monarchie (« *aufgeklärte Monarchie* ») d'une bureaucratie relativement efficiente. D'autre part, l'Autriche n'a pas produit une large couche d'entrepreneurs durant la seconde moitié du XIX^{ème} siècle. Après la stagnation économique de l'entre-deux guerres mondiales et la fin de la deuxième guerre, l'Autriche a développé en 1955, un ample programme de nationalisations : l'électricité, la poste et les télécommunications, la radiodiffusion et une grande partie du secteur des transports (routier et ferroviaire) sont entrés dans la propriété du gouvernement central ou local [Aiginger, 1998]. Les débats récents sur la privatisation interviennent à partir de la seconde moitié des années 1970 mais c'est seulement au début des années 1990 que la privatisation se développe.²¹ En 2004, le gouvernement fédéral détenait 62% du capital des entreprises de « Services publics ».²²

Depuis plus de 20 ans, l'extension de la sphère publique est remise en cause dans le cadre de la construction communautaire, même si les institutions européennes sont « neutres » quant au mode de propriété des entreprises. Les grands monopoles nationaux sont considérés comme des obstacles à la réalisation du marché intérieur et de plus en plus souvent les Etats membres confient les « services publics » à des **personnes privées**. L'intervention de la puissance publique ne signifie pas obligatoirement propriété publique et application du droit public : ce n'est pas parce qu'il y a reconnaissance d'une mission d'intérêt général que le service doit être géré en régie et être soumis à un régime particulier. Le postulat selon lequel seule l'intervention étatique pouvait pourvoir aux besoins du public laisse place à celui en vertu duquel c'est au contraire le marché qui est le plus à même de satisfaire ces besoins, même si ses défaillances doivent être corrigées.

Une statistique sur la situation de la **propriété d'Etat** et les entreprises publiques nationales dans les pays de l'OCDE montre qu'en 2005 plus de la moitié étaient détenues à 100% par les Etats et que dans 20%

¹⁹ La distribution de l'électricité est concédée à douze sociétés régionales.

²⁰ John Bell, Patrick Birkinshaw, «Le service public britannique», *Le service public et l'Europe*, La Documentation Française, p. 61 ; http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1994/pdf/ukpga_19940040_en.pdf.

²¹ En 1993, l'ancien OIAG, administrateur companies publiques, est devenu agence de privatisation. Voir OIAG Österreichische Industrieholding AG, <http://www.oeiag.at/english/oiag/geschichte.shtml>.

²² Belke Ansgar/Schneider Friedrich, «Privatisation in Austria: Some Theoretical Reasons and First Results About the Privatisation Proceeds», CESifo Working Paper No. 1123, Category 2: Public Choice, January 2004, cité dans *Public management reform in Austria*, op. cit., p. 66.

l'Etat était le propriétaire majoritaire (cf. République Tchèque, Suède). Dans quelques pays, l'Etat est le seul propriétaire du système postal, ferroviaire, et détient la majorité du capital des entreprises de transport aérien et d'énergie [OECD, 2005]. Les cas de renationalisation des entreprises privatisés restent peu nombreux.

3.2. Le « tout public »

La caricature extrême de ce premier type de fonctionnement a été mise en œuvre dans **les pays d'Europe centrale et orientale** pendant la période communiste. En **1990, le secteur public dépassait 65% du PIB** dans les PECO et 90% en URSS [Andreff, 2007]. Dans ce rapport, comme dans les Chapitres-pays, nous n'aborderons cette approche et les **profondes transformations** intervenues depuis 20 ans que pour les 10 pays d'Europe centrale et orientale qui ont rejoint l'UE en 2004 et 2007.

L'Etat y a été conçu comme **l'instrument** destiné à satisfaire les besoins de la population en organisant directement la production et la distribution des services sans reconnaître la liberté d'entreprendre de la population. Outre le fait d'assurer la sécurité intérieure et extérieure, l'Etat devait faire en sorte que chaque habitant dispose de manière égalitaire de services de base, en matière d'éducation, de santé, de logement, de crèches, de chauffage urbain, d'électricité ou d'eau. Dans cette conception extensive des « services publics », ceux-ci étaient considérés comme devant être hors-marché et les usagers-citoyens ne finançaient directement qu'une infime part de leur coût.

Un tel système a sans doute permis de garantir à chaque habitant l'accès à certains services essentiels, ce que l'on pourrait qualifier aujourd'hui de « services universels » de base, mais il a engendré absence de responsabilités à tous les niveaux, inefficacités et gaspillages dans l'emploi des fonds publics, sous-investissements et innovations technologiques limitées, relations sociales basées sur l'assistanat.

Ce type d'organisation a été rejeté en même temps que le régime politique qui le portait et il n'existe plus aujourd'hui que comme **héritage**, d'ailleurs souvent prégnant. Les réformes que les pays d'Europe centrale et orientale ont engagées depuis le début des années 1990 pour transformer leur système économique centralement planifié en un système d'économie de marché, ont souvent consisté à prendre le contre-pied de ces caractéristiques, en privilégiant la « **désétatisation** », la réduction d'un secteur public inefficace par la voie des privatisations²³ ou l'appel à la gestion privée, avec des conséquences sociales souvent importantes. Dans la (re)création de l'économie de marché, la libéralisation devient une priorité de la transition. Mais si la structure de l'offre héritée de l'économie planifiée est très concentrée, la libéralisation du commerce et des prix débouche non sur des marchés concurrentiels, mais sur des marchés monopolistiques ou oligopolistiques [Andreff, 2007].

Après le démantèlement du système communiste, l'évolution du processus de libéralisation est marquée par des **différences**. Les pays d'Europe centrale et les Etats baltes sont les plus réformateurs, avec en tête la Hongrie²⁴, la Tchèque et l'Estonie. La Bulgarie et la Roumanie ont avancé moins vite dans les réformes libérales, tout comme les autres pays des Balkans. Si on distingue les Etats en transition à thérapie de choc des Etats en transition gradualiste, ces derniers regroupent, pour ce qui concerne la libéralisation, la Roumanie, la Lettonie, la Slovaquie, la Bulgarie (jusqu'en 1996) etc. [Andreff, 2007].

Si l'économie planifiée a privilégié certaines branches de production – les industries lourdes et l'agriculture, elle négligeait les services marchands qui, sous-développés, deviennent un enjeu de la transition. Dès les premières années de la décennie 1990, le secteur des services croît rapidement et son poids dans le PIB augmente nettement. La tertiarisation marchande rapproche la structure sectorielle de la production des Etats en transition de celle observée en moyenne dans les pays de l'UE : celle de la Slovaquie lui est presque identique en 2001, celle de la Hongrie très proche. En 1989, le secteur des services représentait entre 30% de la valeur ajoutée de la production en Lituanie et 51% en Slovaquie [Andreff, 2007] ; en 2008 sa valeur est estimée entre 55,9% du PIB en Roumanie et 74,4% du PIB en Lettonie pour une moyenne de 71,1% au niveau de l'Union européenne [Andreff, 2007].

²³ Dans les économies en transition, PECO inclus, la magnitude des changements est exponentiellement plus grande par rapport aux réformes des autres pays. Par exemple, les économies en transition ont privatisé, en cinq ans, plus de 30 000 entreprises grandes et moyennes ; alors que dans le reste du monde, dans la période 1980-1991 moins de 7 000 ont été privatisées. World Bank, *World development report. From plan to market*, 1996, p. 4.

²⁴ La Hongrie était déjà avant 1989 une économie (socialiste) de marché - voir les efforts de réforme « orientée sur le marché » dans le cadre du « Nouveau mécanisme économique » ; la responsabilité concernant certains aspects de production a été décentralisée au niveau des entreprises, mais beaucoup d'autres décisions (concernant les investissements, par exemple) supposaient encore l'accord de l'Etat (Barbara W. Lee, John R. Nellis, *Enterprise reform and privatization in socialist economies*, World Bank Discussion Paper n° 104, p. 4).

Néanmoins l'évolution particulière des « Services publics » dans les PECO est marquée, comme dans toute l'Europe, par les particularités de facteurs non-économiques - des histoires et des cultures nationales, des systèmes politiques, de la diversité géographique. Dans leur histoire, les pays d'Europe centrale ont été toujours intégrés dans des échanges avec l'Europe occidentale et avant la période totalitaire ils ont connu une certaine démocratie. Par contre, les Balkans ont été, pendant des siècles, sous la domination de l'Empire Ottoman et les structures démocratiques et les modèles de la culture occidentale vont apparaître plus tard [Agh, 2003]. Entre les deux guerres mondiales, dans les systèmes légaux des pays inspirés par le droit autrichien (Hongrie, Tchécoslovaquie, Slovaquie) ou par le droit allemand (Etats baltes et Pologne), la notion de « services publics » était presque absente.²⁵ Dans la région, seules la Bulgarie et la Roumanie ont développé une doctrine juridique du « service public », selon le modèle français. Elle sera forcément abandonnée pendant le régime totalitaire.

La complexité de l'héritage historique après la chute du régime communiste a amené une **nouvelle diversité**. Depuis 1990, le **concept de « services publics » est ré-introduit** dans le vocabulaire légal de certains PECO (Lettonie, Tchéquie, Slovaquie, Roumanie). Plus récemment, le processus d'intégration européenne a conduit à l'assimilation des concepts communautaires (services d'intérêt général, services d'intérêt économique général, etc.) dans toutes les Etats membres. Mais il s'avère qu'une partie substantielle de *l'acquis communautaire* concernant les SIG n'est pas accessible dans le langage des nouveaux Etats membres qui n'ont pas encore un contenu légal approprié [Mangenot, 2005].

De plus, si les responsabilités des collectivités locales ont généralement été accrues, il y a dans ces pays des fortes **différences** ou des **instabilités** quant à l'organisation, la gestion, la régulation et le financement des « services publics ».

3.3. L'autonomie locale

Nous avons déjà souligné (cf. supra) combien les **pays d'Europe du nord** continuent à être marqués par des histoires et traditions qui expliquent leur important degré de « socialisation », comme l'importance des compétences et des responsabilités des autorités locales en matière de solidarité.

Dans ces pays, comme dans plusieurs autres, il existe une forte tradition d'organisation locale des services publics, liée à des institutions qui reconnaissent la « **libre administration des collectivités locales** ».

C'est le cas en particulier de **l'Allemagne**. La loi fondamentale du 23 mai 1949 établit le principe de base du fédéralisme allemand en prévoyant la répartition des compétences politiques et législatives entre les trois niveaux d'organisation politique, le niveau fédéral, celui du Land et le niveau local. Elle garantit aux municipalités le droit de régler de manière autonome toutes les questions relevant de leur collectivité.

Ce sont les **Länder** et les autorités locales qui jouent un rôle majeur dans la définition des missions de service public ou d'intérêt général. Deux conceptions coexistent : d'une part, une vision politique fondée sur le concept d'« *économie sociale de marché* », qui justifie les interventions publiques en cas de défaillance du marché ; d'autre part, une vision juridique donnant mission aux autorités politiques, en particulier aux autorités communales, de veiller à la satisfaction des besoins fondamentaux des citoyens. En Allemagne, les infrastructures urbaines jouent un rôle capital dans la notion de service public, qu'il s'agisse d'infrastructures routières, autoroutières, fluviales, maritimes, portuaires ou aéroportuaires. Les municipalités organisent les services de distribution de gaz, d'eau, d'électricité, avec souvent des entreprises communales, les *stadwerke*, qui prennent en charge l'ensemble des services dans l'agglomération, y compris les transports urbains. Les entreprises locales (les services en réseau notamment) sont majoritairement propriétés de la commune : 45% sont sa propriété unique ; 16% en co-gestion entre acteurs publics et environ 40% comportent une participation du privé, majoritaire ou minoritaire ; la commune est minoritaire dans une proportion croissante de cas. Dans le secteur de l'enfance, existait une tradition de délégation aux associations religieuses en Allemagne de l'Ouest, et une tradition publique en Allemagne de l'Est [Kuhlmann, 2007].

Il existe des **entreprises publiques locales** dans plus de moitié de ces Etats ; ils sont particulièrement grandes en Allemagne, Pologne, Suède, Italie, Lettonie et aussi en Autriche et France (voir Tableau 10).

Cette forte autonomie locale dans l'organisation et la régulation des services publics se retrouve également dans les autres **pays fédéraux** et notamment **les pays d'Europe du nord**.

²⁵ Michel Mangenot (dir.), *Public administration...*, op. cit., p. 79

Tableau 10

Les entreprises publiques locales

Pays	Nombre	Chiffre d'affaires millions €	Personnel
 Autriche AT	1 450		44 000
 Belgique BE	243		27 250
 Bulgarie BG			
 Chypre CY			
 Tchéquie CZ	339		
 Allemagne DE	3 500	82 000	530 000
 Danemark DK	224		
 Estonie EE	224	150	10 900
 Espagne ES	770		
 Finlande FI	944	2 100	
 France FR	1 198	13 300	66 426
 Grèce GR	1 116	448	27 500
 Hongrie HU			
 Irlande IE			
 Italie IT	963	16 700	152 662
 Lituanie LT			
 Lettonie LV	669	718	53 142
 Luxembourg LU			
 Malte MT			
 Pays-Bas NL			
 Pologne PL	2 415	5 200	160 402
 Portugal PT	76		
 Roumanie RO			
 Suède SE	1 750	16 000	55 000
 Slovénie SI	60		
 Slovaquie SK	239		
 Royaume Uni UK	185		

Source: *Les entreprises publiques locales dans les 25 pays de l'Union européenne*, Dexia, 2004

Ainsi, au Danemark et en Suède les dépenses des collectivités territoriales (98 communes et 5 *amter* au Danemark et 290 communes et 20 *landsting* en Suède) représentaient en 2005 respectivement 33% et 25,1% du PIB et respectivement 62% et 44,2% des dépenses publiques. Un service public est considéré comme une activité d'intérêt social et économique général s'adressant à tous les citoyens, ayant nécessairement un caractère collectif et infrastructurel tel qu'une certaine forme de régulation ou de protection publique est indispensable, afin qu'un niveau défini de ce service soit mis à la disposition de tous avec une qualité spécifiée et moyennant un prix raisonnable. Cette conception n'accorde à l'autorité publique qu'un pouvoir

de régulation. En Belgique les dépenses des collectivités locales s'élèvent à 43% des dépenses publiques et 21,1% du PIB (données 2005), relativement près du niveau de ces dépenses en Finlande, aux Pays-Bas, en Autriche et en Italie²⁶. Pour les services publics il s'agit notamment des dépenses de protection sociale, d'éducation et de santé. Au Royaume-Uni, les collectivités locales ont des pouvoirs en matière de services publics dans leurs circonscriptions, sur la base de l'habilitation conférée par le Parlement (comme pour les transports en commun ou les parcs). En général, les services publics locaux sont facultatifs à l'exception, dans certains cas, des transports scolaires, du ramassage des ordures [Bell-Birkinshaw, 1995].

Dans les **pays moins décentralisés**, en raison de leur petite taille (Chypre Malte, Luxembourg) ou avec un Etat central fortement présent (Grèce, Portugal), les dépenses publiques des collectivités territoriales se situent entre 6,7% du PIB (en Irlande) et 0,6% (à Malte). Le cas des pays d'Europe centrale et orientale reflète une période de transition vers plus de décentralisation [Hoorens, 2008].

3.4. La gestion déléguée et l'externalisation

La gestion déléguée du service public est une invention française, née sous l'Ancien régime et qui s'est développée rapidement au cours du dernier demi-siècle pour la gestion des services publics locaux (eau, assainissement, transports urbains et beaucoup d'autres services) ; elle se répand depuis une vingtaine d'années dans de nombreux pays et les **entreprises françaises privées de services** sont les leaders mondiaux dans certains secteurs (eau). A l'exception de secteurs particuliers fortement encadrés par l'Etat (par exemple l'éducation, la santé, l'ordre public), il existe une assez grande liberté de gestion des services publics locaux et les tendances de dernières années reflètent l'appel croissant à la gestion déléguée dans le cadre d'une sous-traitance ou d'une concession à une entité privée.

La gestion déléguée peut prendre deux formes, revêtant toutes deux le caractère d'un contrat de droit public, mais différant quant à leur mode de financement.

Le premier mode est représenté par la concession ou l'affermage, dans lesquels le titulaire du contrat est rémunéré par l'usager et assume une partie des risques d'exploitation. La différence entre affermage et concession tient à l'ampleur des délégations de compétence consenties par l'autorité publique et plus précisément à la nature des tâches qu'elle confie à l'entreprise privée : le concessionnaire a pour mission la construction, l'entretien et la gestion d'une infrastructure ou d'un service, le fermier reçoit un équipement déjà constitué qu'il doit entretenir et gérer.

Dans le **droit anglais**, qui ne connaît pas le régime des contrats administratifs, la concession de service public suppose la définition du service par l'autorité administrative qui décide de la mise sur le marché pour obtenir la coopération du secteur privé sur le programme décidé par la puissance publique. Il faut distinguer entre la concession à durée limitée (par exemple, dans le cas des subventions au transport par bus, la concession ne peut durer au-delà de cinq ans ; ou pour les chaînes de télévision, 10 ans) et la concession à durée indéterminée (les « concessions » de l'eau et des chemins de fer). La concession est révisée après une période déterminée ou indéterminée et parfois le ministre a le pouvoir de s'opposer à la révision négociée entre le régulateur et l'exploitant [Bell-Birkinshaw, 1995].

Le second mode est celui du marché public, dans lequel le titulaire du contrat est rémunéré directement par la collectivité qui lui a confié la construction et/ou l'exploitation.

Dans les deux cas, l'autorité publique qui décide de déléguer la gestion d'un service public (« **autorité organisatrice** ») est censée définir dans un cahier des charges les objectifs et missions qu'elle veut voir accomplis, puis procéder à un appel d'offres afin de recueillir les propositions des gestionnaires privés et de retenir la proposition qu'elle estime la meilleure (le plus souvent sur la base d'une série de critères définis dans l'appel d'offres) et d'établir un contrat. Le gestionnaire du service, qu'il soit personne publique, privée ou mixte, dispose pour la gestion du service d'un monopole territorial (sur une zone donnée) et temporel (pendant une période de temps déterminée). Le renouvellement périodique de cette procédure d'appel d'offres est censé permettre d'exercer une pression concurrentielle sur les acteurs privés. Entre temps, l'autorité publique doit assurer le suivi et le contrôle de l'activité du délégataire.

La gestion déléguée présente essentiellement **trois avantages** : elle permet, dans des situations budgétaires difficiles, de recourir à l'investissement privé ; elle offre la possibilité d'une intégration de la conception, de

²⁶ Les autorités locales italiennes ont depuis 1903 la possibilité de créer leurs propres entreprises, dans le but de gérer des activités d'intérêt économique général. Traditionnellement, dans les services publics locaux la gestion directe est majoritaire. Antonio Massarutto, dans J.-C. Boual, Ph. Brachet, M. Hizka, *Les services publics en Europe*, Publisud, 2007, p. 32, 33.

la réalisation et de la maintenance d'une infrastructure ou d'un service ; elle permet de substituer une logique d'entreprise aux contraintes de la gestion administrative et de gagner en efficacité.

Cependant, ces avantages ont des **contreparties**. Tout d'abord, lorsqu'une collectivité publique décide de déléguer la gestion d'un service, elle conserve rarement les compétences techniques et managériales qui lui seraient nécessaires pour assurer un réel contrôle du délégataire. Rapidement se développe une asymétrie structurelle d'informations et de compétences au détriment de l'autorité publique. Ce déséquilibre est souvent amplifié par la différence de maille technique et de gestion entre d'un côté des autorités publiques locales et de l'autre des grands groupes de services qui se sont concentrés au point de devenir des groupes européens ou mondiaux. Ce déséquilibre structurel débouche sur l'existence de suspicions quant aux comportements des entreprises privées délégataires.

On a également vu se développer un autre mode de gestion des services publics, à mi-chemin entre gestion publique et gestion déléguée, avec ce que les Français appellent « **sociétés d'économie mixte** » et les instances communautaires « partenariats public-privé institutionnels ». Il s'agit de sociétés anonymes régies par le droit commun des sociétés, associant pour un projet déterminé précis des capitaux publics et privés. Ils présentent l'avantage de la souplesse de gestion, tout en garantissant un contrôle réel de l'activité par la présence des représentants des autorités publiques au sein même de l'entreprise.

3.5. « Nouvelle gestion publique »

Parallèlement au développement de la gestion déléguée dans de nombreux pays et secteurs, est intervenu un mouvement plus général de **réforme des services publics ou d'intérêt général** que l'on peut regrouper sous l'appellation « **nouvelle gestion publique** », même si cela constitue aujourd'hui un **cadre multiforme**. Chaque pays conduit sa réforme en tenant compte de ses spécificités nationales et il n'existe pas de cadre univoque.

De manière générale, les pays européens ont engagé des processus de réforme visant à **davantage d'efficacité** de l'action publique : gestion à la performance souvent liée à une composante budgétaire ; mesure de l'action publique par les résultats et plus seulement par les moyens ; réflexion sur le périmètre de la gestion publique, sur ce qu'il convient qu'elle assure directement et sur ce qu'elle peut déléguer en gestion ; intervention du client dans les modes de fonctionnement interne ; réformes des systèmes de fonction publique et des règles de gestion des agents.

Les autorités publiques n'ont pas toutes la même façon de concevoir et d'organiser la fourniture des services publics, mais elles jouent aujourd'hui **davantage un rôle d'acheteur, d'organisateur et de contrôleur plutôt que de producteur**. La tendance générale est de réduire progressivement l'intervention directe des autorités publiques et de miser sur la **participation du secteur privé**. On peut ainsi recenser le partenariat avec des organisations à but non lucratif ; l'externalisation d'une série de tâches ; le recours à des formules d'aide aux usagers comme les systèmes de chèques-service ; la sous-traitance des services ; les franchises et les concessions ; la transformation des entités publiques en sociétés commerciales ; ou encore la privatisation des entreprises publiques. Le mouvement de privatisation d'entreprises publiques a débuté dans l'Europe occidentale au début des années 1980, en Angleterre, suite au programme de privatisation du gouvernement Margaret Thatcher.²⁷ Les politiques d'ouverture à la concurrence ont favorisé l'essor des privatisations dans tous les pays européens notamment en Allemagne, en Italie, en Espagne, en Suède, au Pays-Bas, en Finlande, en France et plus récemment dans les pays de l'Europe centrale et orientale. Pour l'Union européenne, conformément à l'article 345 TFUE imposant le principe de **neutralité**, la nature publique ou privée de l'opérateur n'importe pas.

Parmi ces formes, le développement **d'agences autonomes** gérant des services constitue l'une des tendances les plus marquantes des réformes de la gestion publique. Il représente une synthèse des idées de la nouvelle gestion publique : séparation de la conception des politiques publiques de leur mise en œuvre ; amélioration de l'efficacité ; renforcement de l'autonomie, de la souplesse de gestion et de la responsabilisation des acteurs ; amélioration des prestations aux usagers des services publics par une plus grande proximité et réactivité. Ce mouvement s'est amplifié dans les années 1990 et concerne des pays aussi différents que le Royaume-Uni, la Suède ou l'Italie.

²⁷ Il s'agit par exemple de British Telecom (privatisation de plus de 50% des actions à la fin de 1984, privatisation totale en 1993), de British Gas, qui détenait le monopole de fourniture de gaz (privatisé en 1986), de British Airways (privatisé en 1987), de British Petroleum (privatisé en 1981), de British Aerospace (privatisé en 1989). Suite à la privatisation d'environ 70 entreprises publiques, à la fin des années 1980 le secteur public du Royaume-Uni était réduit à moins d'un quart de sa taille originale.

On assiste également au développement des **partenariats public-privé (PPP)**, qui permettent de confier à des entreprises privées, dans le cadre de contrats à long terme, la conception, la construction, la propriété, l'entretien ou l'exploitation de structures ou d'équipements. Parmi les pays européens, c'est le Royaume-Uni qui utilise le plus largement cette formule dont il a étendu l'usage depuis la construction et l'exploitation de routes, d'hôpitaux et d'écoles, jusqu'à la gestion générale des prisons²⁸. Depuis quelques années plusieurs pays européens font régulièrement appel à des PPP (Irlande, Allemagne, Espagne, Portugal, Italie, etc.). La pratique des PPP tend à se développer également en France et en Grèce. Dans les nouveaux Etats membres de l'UE ce mode de gestion est peu utilisé mais encouragé par un cadre législatif spécifique (Pologne, Lettonie, Lituanie, Roumanie, République Tchèque). Dans beaucoup de pays, les services produits à partir de PPP sont « vendus » à l'administration.

Mais pour que soit efficace le fait de confier des services au secteur privé, il faut d'une part qu'existe une **réelle concurrence** entre prestataires sur le marché, ce qui n'est pas toujours le cas, compte tenu de la forte concentration des acteurs économiques ; d'autre part que les autorités publiques conservent les moyens de définir les objectifs et missions, d'organiser la mise sur le « marché », d'assurer le contrôle du fonctionnement et de l'efficacité du système. Ces besoins ont conduit dans plusieurs pays et secteurs à la mise en place d'Agences de régulation, qui peuvent exister ou non quel que soit le mode de gestion et d'organisation (gestion publique, délégation, partenariats public-privé, organisation nationale, autonomie locale, etc.).

3.6. Les agences de régulation

Ces dernières années, on a vu se mettre en place dans la plupart des pays européens des **Agences de régulation des services publics**, en relation avec l'ouverture à la concurrence et/ou la privatisation d'un nombre croissant de secteurs d'activités (les grands réseaux de communication, de transports, d'énergie, puis les services sociaux, de santé, de logement, d'éducation, etc.). La libéralisation impose en effet aux pouvoirs publics de s'assurer que les opérateurs respectent bien les règles de la concurrence, mais aussi les obligations de service public.

Le Tableau 11 montre que dans **tous les pays européens** il existe des autorités de contrôle de la concurrence, qui interviennent dans les domaines de SIG. Partout (sauf en Estonie) existent aussi des autorités spécifiques, le plus souvent sectorielles, pour les communications (souvent télécommunications et postes ensemble), l'énergie (électricité, gaz, mais aussi parfois hydrocarbures), les transports (en particulier ferroviaires), souvent pour la radiotélévision, mais aussi parfois pour l'eau, le chauffage urbain, les services financiers, la santé, l'éducation, etc. Souvent ces dispositifs sont complétés par l'existence d'autorités en charge de la protection des consommateurs. Il faut souligner qu'il y a des disparités importantes entre les agences ou organes de régulation des Etats membres de l'Union européenne, car ce sont les Etats qui sont responsables de leur établissement ; aussi, leur organisation, leurs compétences et leurs pouvoirs diffèrent, selon les traditions nationales et les particularités sectorielles.

Les Agences de régulation sont **nées aux Etats-Unis** (*Independent Regulatory Commissions*) en relation avec la construction historique particulière du pays : les USA sont une fédération d'Etats et dans la plupart des domaines l'organisation et la régulation des services publics est d'abord de la compétence de chacun des Etats fédérés ; en dehors de la poste et du téléphone, les pouvoirs de la Fédération se sont construits en complémentarité de ceux des Etats. Ensuite, la construction d'un modèle américain de service public s'est faite d'emblée sur les principes du libéralisme économique – la liberté d'entreprendre et de commercer, pour protéger les consommateurs et limiter les pouvoirs des trusts. Et ceci dans le cadre d'une construction pragmatique essentiellement au fil des jurisprudences des tribunaux. Le rôle de l'Etat et des autorités publiques est dès lors de garantir le fonctionnement du marché et il n'intervient dans l'économie que s'il existe des défaillances avérées de celui-ci ; cette intervention a rarement pris la forme de création de services publics ou d'entreprises publiques – à l'exception notable de la poste, nationalisée au milieu du XIX^{ème} siècle et qui reste aujourd'hui une entreprise publique, mais a pris essentiellement la forme de la création d'Agences de régulation.

Les Agences américaines de régulation sont nées dans le cadre du fonctionnement du marché, pour limiter les abus possibles des monopoles privés. Elles ont d'abord été instituées dans des municipalités pour contrôler des activités locales, puis dans le cadre de chacun des Etats fédérés, avant de prendre une dimension fédérale, en particulier dans le cadre du New Deal des années 1930 (pour les communications en 1934, l'électricité en 1935, le gaz en 1938, etc.). Il en existe aujourd'hui une centaine. Les Agences

²⁸ La politique de *Private Finance Initiative* (PFI) est apparue au Royaume-Uni en 1992, en vue de faire financer des infrastructures et des services publics par le secteur privé.

américaines sont dotées d'un pouvoir à mi-chemin de l'exécutif, du législatif et du judiciaire. Elles peuvent généralement surveiller les marchés, fixer les tarifs, interpréter les principes généraux de la concurrence, organiser l'ouverture des marchés, contrôler les fusions, trancher des conflits (sous le contrôle des tribunaux et de la Cour suprême).

En Europe, la création d'Agences de régulation est d'abord intervenue en Grande-Bretagne pour accompagner les privatisations du gouvernement Thatcher intervenues à partir de 1980 et assurer un contrôle des entreprises privées. Le vocabulaire anglo-saxon a utilisé le terme *regulation*, dans le cadre de l'organisation de l'ouverture à la concurrence de secteurs anciennement régis par des monopoles publics [Rodrigues, 2005]. Le système actuel du pays relève du marché privé réglementé, plutôt que de la fourniture directe des services, ce qui justifie que le marché soit contrôlé pour assurer la concurrence et la protection du consommateur contre le pouvoir de monopole (voir les monopoles dits « naturels » ou inévitables dans l'électricité, le gaz, les télécommunications etc.) ou d'oligopole des fournisseurs de services essentiels [Bell-Birkinshaw, 1995]. La privatisation des entreprises publiques a donné naissance à des régimes de régulation qui remplacent en grande partie le contrôle normal de la concurrence²⁹, pour veiller aussi au respect des normes imposées dans l'intérêt général. Les fonctions du Régulateur sont établies par une loi spéciale, qui établit aussi l'organisation du service. Il peut édicter des normes ou conditions de service public (normes de qualité) et exercer le contrôle des « Services publics ».

Le *Regulator* (gaz, électricité, eau, chemins de fer) assure la concurrence loyale dans le secteur privatisé, veille au respect des obligations de concession et peut négocier la révision de la concession ; dans plusieurs domaines il prend en charge l'imposition d'un plafond pour les augmentations de prix (« *price formula* »). Depuis le *Competition and Service (Utilities) Act de 1992*, le Régulateur des « Services publics » peut édicter des standards destinés à être respectés par les exploitants, comme le délai de réponse aux lettres des usagers. Dans les secteurs de l'électricité, du gaz et de l'eau cette loi impose au *Regulator* l'obligation d'assurer une concurrence efficace. Les Offices de Régulation sont des agences indépendantes créées par la loi de manière pragmatique pour la mise en œuvre de la politique de privatisation, dirigés par un officier public d'Etat nommé par le ministre. Mais une fois le service remis au secteur privé, le ministre ne conserve que peu de pouvoirs directs d'intervention, en particulier pour décider des appels contre la disparition d'une partie du service.³⁰ En 1996, les organismes indépendants intervenant dans la fourniture ou la régulation d'un « Service public » étaient au nombre de 309 [Bell, 2001].

L'Italie a été influencée par le modèle britannique et a mis en place des autorités de régulation avant que l'Etat ne se sépare des sociétés gestionnaires des services publics³¹. Ces autorités sont indépendantes et ont un rôle de tiers impartial chargé de réglementer le secteur en termes de concurrence, de prix, de qualité des services, ainsi que de résoudre les conflits entre les usagers et les entreprises fournisseurs [Mangenot, 2005].

Puis, la création d'agences de régulation a été impulsée dans le cadre du processus d'**européanisation des « services d'intérêt économique général »** conduit ces vingt dernières années par la mise en œuvre des trois types de séparation : entre fonction d'opérateur et fonction de régulation ; entre rôle d'actionnaire de l'autorité publique propriétaire des entreprises et fonction de régulation qu'elle a à assumer ; entre infrastructures, qui restent le plus souvent des monopoles naturels, et services. Et l'on retrouve cette dynamique aujourd'hui dans la plupart des pays de l'OCDE. Le droit communautaire dérivé prévoit la création d'autorités/instances sectorielles « indépendantes » de régulation ; cela s'est fait au début dans le domaine des télécommunications et ensuite dans les autres secteurs des réseaux libéralisés. Les autorités de régulation sont chargées d'assurer la concurrence effective, le fonctionnement efficace du marché, d'assurer la non-discrimination et l'égalité des chances entre différents opérateurs. Dans certains secteurs ont été créées des associations européennes des autorités de régulation ou des structures de coordination et de coopération entre ARN sectoriels et, plus récemment, à l'initiative de la Commission européenne, des groupes de régulateurs européens.

²⁹ La *Monopolies and Mergers Commission* (équivalent au Conseil de la Concurrence français) a une mission générale pour assurer la concurrence dans toute l'économie, y compris le secteur privatisé des services publics, surtout en matière de pratiques contractuelles abusives. (John Bell, Patrick Birkinshaw, "Le service public britannique", *Le service public et l'Europe*, La Documentation Française, p. 63).

³⁰ Le *Régulateur* (dont l'exemple type est le « Director-General » d'un « Office of Regulation » : l'« Ofwat », « Offer », « Ofgas » ou « Ofel », respectivement l'Office de régulation de l'eau (*Office of water regulation*), l'Office de régulation d'électricité (*Office of electricity regulation*), l'Office de la régulation de gaz (*Office of Gas Regulation*), l'Office de régulation de télécommunications (*Office de régulation des télécommunications*) est un officier public de l'État, nommé par le ministre (normalement pour cinq ans). John Bell, Patrick Birkinshaw, "Le service public britannique", *Le service public et l'Europe*, La Documentation Française, p. 62, 63.

³¹ La loi n° 481 du 14 novembre 1995 instituant les autorités de régulation sur les services d'utilité publique.

Tableau 11

Les agences de régulation

Pays	Agences de régulation
 Autriche AT	Autorité de concurrence. Autorités spécifiques pour Télécommunications, Electricité, Gaz, Transport ferroviaire, Transport aérien, Radiotélévision, Services financier, Santé, Education
 Belgique BE	Pour Télécommunications, Energie, Radiotélévision
 Bulgarie BG	Commission de regulation pour l'énergie et l'eau. Commission pour la régulation des communications. Supervision par les ministères pour santé, éducation, transports. Protection de la Concurrence
 Chypre CY	Office pour télécommunication et services postaux. Secteurs de l'énergie. Autorité indépendante pour les réseaux d'électricité. Autorité de radiotélévision. Aviation civile
 Tchéquie CZ	Autorités indépendentes pour télécommunications, postes, énergie. La majorité des SIG régulés par les autorités centrales (ferroviaire, aviation civile, transport sur l'eau, radiotélévision, éducation, santé)
 Allemagne DE	Agence fédérale pour télécommunications, services postaux, électricité, gaz, ferroviaire, Agence de la santé publique
 Danemark DK	Télécommunications, Energie, Aviation
 Estonie EE	Autorité de concurrence (Energie et Communications)
 Espagne ES	Pour Télécommunications, Energie (électricité et hydrocarbures)
 Finlande FI	Pour Communications, Energie, Sécurité du transport, Consommateurs, Concurrence, Santé et bien-être
 France FR	Pour Télécommunications et Services postaux, Energie (électricité et gaz), Radiotélévision, Transport ferroviaire, Services financiers
 Grèce GR	Pour Télécommunications et Postes, Energie, Gaz, Transport maritime, Transport local des passagers, Radio et télévision, Institutions de crédit et financières
 Hongrie HU	Pour Communications, Concurrence, Protection des consommateurs, Energie, Transports, Radiotélévision, Eau et Environnement, Santé
 Irlande IE	Pour Télécommunications, Energie, Transport en Greater Dublin, Aviation civile, Transport maritime, Radiotélévision, Santé, Services financiers et Autorité de concurrence
 Italie IT	Pour Télécom et Radiotélévision, Energie, Transport maritime, Autorité de concurrence
 Lituanie LT	Pour Communications, Energie, Transports, Eau, Chauffage, Qualité de l'enseignement supérieur, Assurance, Conseil de la concurrence, Droits des consommateurs
 Lettonie LV	Système en deux niveaux de regulation des utilités publiques (la Commission des utilités publiques au niveau de l'Etat et les régulateurs de gouvernement local), Conseil de la concurrence
 Luxembourg LU	Conseil de la concurrence. Institut de régulation de Luxembourg pour télécommunications, postes, électricité, gaz. Commission indépendante pour radiotélévision. Services financiers et assurances
 Malte MT	Pour Télécommunications, Radiotélévision, Transport, en cours pour la santé, Services financiers
 Pays-Bas NL	Pour Postes et télécommunications, Autorité de concurrence pour énergie, Transports, Radiotélévision, Marchés financiers
 Pologne PL	Pour Communications, Energie, Marche financier, Radiotélévision, Routes et autoroutes, et Office de concurrence et Protection de consommateurs
 Portugal PT	Pour Communications, Energie, Radiotélévision, Santé, Eau, Assainissement, Transport aérien, Transport aérien, etc., et l'Autorité de compétition
 Roumanie RO	Conseil de la concurrence, Protection des consommateurs, Autorité de régulation d'utilités publiques, Energie, Transport, Communications
 Suède SE	Pour Postes et Télécommunications, Agences nationaux en charge de services sociaux, Education, Marchés financiers
 Slovénie SI	Pour Télécommunications, Postes et Communications électroniques, Radiotélévision. Energie. Transport ferroviaire. Enseignement supérieur
 Slovaquie SK	Pour Communications, Electricité, Gaz, Radiotélévision, Transport aérien, Transport ferroviaire
 Royaume Uni UK	Pour Communications, Gaz et Electricité, Eau, Ferroviaire, Aviation civile, Concurrence

En parallèle au niveau communautaire s'est aussi développé le débat pour l'établissement d'un cadre commun aux agences européennes. Elles sont créées notamment dans les domaines à haute spécialisation technique (par exemple, Agence européenne des médicaments, l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur, l'Agence européenne de sécurité maritime, l'Agence européenne de sécurité aérienne, l'Agence européenne de sécurité ferroviaire, etc.).

Dans quelques pays (Allemagne, Espagne, France, Belgique, etc.), les autorités de régulation indépendantes se développent conformément aux prescriptions communautaires. Aux Pays-Bas, les « organes administratifs autonomes » (*zelfstandig bestuursorgaan* – ZBO) sont placés dans le ressort d'un ministère et sous la tutelle du ministre. Certaines autorités de régulation, comme les régulateurs de l'énergie et des transports sont intégrés depuis 2003 à l'Autorité de la concurrence, organe du contrôle du ministère de l'Economie. En Finlande et au Danemark les autorités de régulation prennent la forme d'agences spécialisées des ministères [Marcou-Moderne, 2005].

Aujourd'hui, **les Agences de régulation diffèrent quant à leurs fonctions et donc quant à leur nature.** Elles peuvent selon les cas, contrôler la concurrence et son effectivité ; viser à introduire la concurrence dans un secteur ; surveiller que l'introduction de la concurrence ne provoque pas d'effets pervers (absence d'incitation à investir, multiplication des externalités négatives, concentrations territoriales, etc.) ; se concentrer sur l'accès des différents opérateurs à une infrastructure qui reste marquée par l'existence d'un monopole naturel (réseaux électrique, de gaz, de transports par rail, d'eau et assainissement, etc.) ; assurer un équilibre évolutif entre des objectifs comportant des aspects contradictoires, en particulier entre concurrence et objectifs d'intérêt général ou obligations de service public. On est encore loin d'une doctrine stabilisée, d'autant que les Agences de régulation rencontrent de réelles difficultés à combler l'asymétrie d'informations qui caractérise leurs rapports avec les opérateurs de services. Soulignons aussi les différences existant entre les pays quant à l'existence d'une autorité spécifique de régulation pour certains secteurs (transport ferroviaire, par exemple).

4. Le dialogue social

Pour le CEEP, qui représente les opérateurs des SIG et qui est l'un des trois partenaires de Dialogue Social Interprofessionnel (avec BusinessEurope et la CES) reconnu par la Commission européenne, le but de la recherche « Mapping of the Public Services » était aussi d'analyser les implications des nouvelles réglementations des SIG sur les systèmes de dialogue social et les stratégies de **négociation collective**³² entre les employeurs publics et les employés.

Le dialogue social est enraciné dans l'histoire du continent européen et cet héritage distingue l'Union de la plupart des autres régions du monde. Par conséquent, dans ses formes variées dans les différents Etats membres, le dialogue social est une composante de gouvernance démocratique et aussi de modernisation économique et sociale.

De nombreuses dispositions des traités et du droit européen de travail visent le renforcement du dialogue social et le rôle de partenaires sociaux au niveau européen, national, sectoriel, local, et au niveau des compagnies. Le TFUE³³ établit et institutionnalise le dialogue social au niveau de l'UE (dialogue social européen), quelques directives européennes, orientations politiques et recommandations visent aussi le renforcement du dialogue social entre les partenaires sociaux au niveau national, local et des entreprises.

Le terme de « dialogue social européen » est utilisé pour décrire **la procédure de consultation institutionnalisée impliquant les partenaires sociaux européens.** Le dialogue social européen fait

³² “La négociation collective/“*Collective bargaining*” est définie comme “le processus de négociation entre organisations syndicales et employeurs sur les termes et les conditions d'emploi, et sur les droits et responsabilités des syndicats. Il s'agit d'un processus de décision, conduisant à la régulation conjointe / *the process of negotiation between unions and employers regarding the terms and conditions of employment of employees, and about the rights and responsibilities of trade unions. It is a process of rule making, leading to joint regulation.*” <http://www.eurofound.europa.eu>

Les rapports nationaux publiés par *European Industrial Relations Observatory* représentent une source centrale de documentation pour cette partie du rapport (en ligne sur <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/>).

³³ Les articles 154 et 155 TFUE prévoient la consultation des partenaires sociaux au niveau de l'Union (dialogue social européen) qui peut conduire à des relations conventionnelles, y compris des accords. Dans les domaines réglementés par l'article 153 TFUE, la mise en œuvre des accords conclus au niveau de l'Union intervient à la demande conjointe des parties signataires, par une décision du Conseil sur proposition de la Commission. Cela a été le cas, par exemple, de l'Accord-cadre sur le congé parental (révisé) du 18 juin 2009, de l'Accord-cadre sur le stress au travail du 8 octobre 2004, de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée du 28 juin 1999 et de l'Accord-cadre sur le travail à temps partiel du 15 décembre 1997 (qui ont été ratifiés par le Conseil des Ministres et qui font partie de la législation européenne), etc. Les accords conclus au niveau de l'Union européenne dans les matières autres que celles relevant de l'article 153 sont mis en œuvre conformément aux procédures et pratiques propres aux partenaires sociaux et aux Etats membres.

référence aux discussions, consultations, négociations et actions communes associant des organisations représentant les deux parties de l'industrie (employeurs et travailleurs).

En fonction des acteurs impliqués, il prend deux formes principales:

- un **dialogue tripartite** associant également les autorités publiques. Le dialogue social tripartite a lieu dans le cadre des Sommets Sociaux Tripartites et suppose des discussions entre les partenaires sociaux européens et les institutions européennes dans les domaines de macroéconomie, d'emploi, de protection sociale, d'éducation et de formation.
- Un **dialogue bipartite** entre les employeurs européens et les organisations des syndicats. Le dialogue social européen bipartite prend place dans le comité de dialogue social interprofessionnel et les 36 comités de dialogue social sectoriel. Les objets du dialogue social bipartite découlent des programmes de travail adoptés par les partenaires sociaux.

Une distinction clé concerne le dialogue social interprofessionnel et le dialogue sectoriel qui a lieu entre les fédérations sectorielles des employeurs et les fédérations industrielles européennes du côté des syndicats.

Le **Programme de travail 2009-2010 des partenaires sociaux européens** se base sur les travaux déjà réalisés conjointement, tels que l'analyse conjointe des défis du marché du travail, l'agenda du changement économique et social, la conciliation entre vie privée et professionnelle, la création de capacités pour le dialogue social dans les Etats membres de l'UE et les pays candidats et la mise en œuvre des instruments du dialogue social. Ces initiatives incluent en particulier :

- une recommandation conjointe destinée à contribuer à la définition de l'agenda de Lisbonne après 2010, y compris dans le contexte de la crise économique et financière actuelle ;
- la mise en place d'une approche conjointe concernant les aspects sociaux et les aspects en termes d'emploi et les conséquences des politiques en matière de changement climatique afin de maximiser les opportunités et de minimiser les effets négatifs et d'identifier de possibles mesures conjointes ;
- le suivi conjoint de la mise en œuvre des principes communs de flexicurité, notamment afin d'évaluer le rôle et l'implication des partenaires sociaux dans le processus et de tirer des leçons conjointes ;
- faire face conjointement aux questions de mobilité et de migration économique et encourager l'intégration des travailleurs migrants sur le marché du travail et le lieu de travail afin d'identifier d'éventuelles actions conjointes.

En outre, les partenaires sociaux européens continueront de mener à bien un certain nombre d'actions entamées dans le cadre du programme de travail précédent, à savoir :

- la négociation et la mise en œuvre d'un accord cadre autonome sur les marchés du travail inclusifs ;
- la finalisation des études nationales sur le changement économique et social dans l'UE des 27 afin de gérer effectivement le changement et la restructuration ;
- la négociation d'un cadre d'actions sur l'emploi ;
- la poursuite des travaux sur la création de capacités pour les partenaires sociaux dans une UE élargie, dans l'EEE et les pays candidats, y compris le perfectionnement des activités des centres de ressources respectifs des partenaires sociaux ;
- le contrôle, l'évaluation et la surveillance de la mise en œuvre des accords cadres du dialogue social de l'UE et des cadres d'actions ;
- les partenaires sociaux européens amélioreront également leur vision commune des divers instruments résultant de leurs négociations, détermineront leur impact sur les divers niveaux de dialogue social, coordonneront davantage les divers niveaux de dialogue social et les négociations, y compris la mise en place de meilleures synergies entre le dialogue social européen intersectoriel et sectoriel.

De plus, les partenaires sociaux européens continueront de surveiller la mise en œuvre de la stratégie européenne pour la croissance et l'emploi. Outre leur programme de travail autonome, les partenaires sociaux européens continueront de prendre des mesures aux plans bipartite et tripartite en réaction aux propositions et initiatives de la Commission.

Notre recherche s'est donc centrée sur les questions suivantes : est-ce que, pour chaque Etat membre, la négociation collective est exercée pour chaque secteur, pour l'ensemble des services d'intérêt général ou à

un niveau plus général ? Y a-t-il des conventions collectives pour chaque secteur, pour tous les SIG ou à un niveau plus général ?

4.1. Tendances générales de l'emploi – érosion des statuts spéciaux

Dans la plupart des Etats membres, l'emploi et les relations de travail dans les services publics ou services d'intérêt général continuent d'être marquées par la **différence entre le statut public et privé** des employés³⁴.

Dans la majorité des pays de l'UE, la présentation et l'analyse de la négociation collective et des conventions impose de distinguer entre l'identification des caractéristiques de l'emploi dans le secteur public (au sens strict) par rapport au droit privé. Souvent les deux régimes existent au sein d'un même opérateur de SGI.

L'une des distinctions communes tient du fait que l'emploi public (ou seulement les fonctionnaires publics) relève du **droit public**, alors que l'emploi dans le secteur privé relève du droit privé³⁵. Dans nombreux pays, cette différence de statut a conduit à l'existence de droits et d'obligations différents concernant les conditions d'emploi et de travail (négociation collective, syndicats, droit de grève, etc.). Dans le secteur public de la plupart des pays, il persiste également une distinction entre les employés ayant un statut particulier d'emploi et le personnel soumis aux contrats d'emploi de droit commun, sujets de droit privé, ainsi qu'entre différents catégories d'employés avec statut spécial (fonction publique, système judiciaire, police, défense, etc.). L'emploi **dans le secteur public** est profondément enraciné dans les traditions légales, normatives et institutionnelles et les valeurs culturelles ancrées dans la fonction publique. Dans presque tous les pays les employés du secteur public, en particulier les fonctionnaires publics, ont traditionnellement bénéficié des rapports particuliers de travail, différents par rapport aux autres catégories d'employés³⁶.

Mais dans les dernières décades, de nombreux domaines de l'emploi public sont devenus de plus en plus proches ou dans certains secteurs similaires au **système général d'emploi**³⁷, et les relations de travail changent dans la plupart des Etats membres de l'Union européenne dans la direction d'une plus grande convergence ou pour minimiser les différences entre le secteur public et privé, et dans le cadre du secteur public entre les fonctionnaires publics de carrière et les employés sous contrat de droit commun³⁸.

Cependant, dans tous les pays, certaines catégories d'employés publics peuvent préserver leur statut d'emploi spécial jusqu'à la retraite, même dans certaines entreprises privatisées³⁹.

C'est dans quelques pays seulement que les fonctionnaires publics n'ont pas un statut spécial : en Tchéquie, en Italie et au Royaume-Uni. Le Royaume-Uni est un cas à part, puisqu'il ne confère pas de statut spécial aux fonctionnaires publics (*civil servants* – expression qui au Royaume Uni recouvre seulement l'emploi direct du gouvernement central, à l'exclusion de ceux qui sont employés dans les services publics tels que santé, police, éducation et forces armées) et le droit de négociation collective est réduit seulement pour les hautes fonctionnaires. En Italie, les exceptions concernent les juges, les diplômés de carrière, les préfets, les professeurs des universités, les forces de l'armée et la police⁴⁰, alors qu'en Tchéquie c'est l'emploi dans les forces de sécurité qui est gouverné par une loi spéciale et l'emploi du secteur public est réglementé par la législation.

³⁴ *L'emploi public: un état des lieux*, OECD Publishing, 2008.

³⁵ Employés avec statut spécial : Autriche (*Beamte*), Belgique, Bulgarie, Chypre, Allemagne (*Beamte*), Danemark, Estonie, Grèce, Espagne, Finlande, France (*fonctionnaire public*), Hongrie, Irlande, Lituanie, Luxembourg, Lettonie, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Slovaquie. L'Allemagne, la France, l'Autriche, et la Belgique partagent une tradition très forte de fonction publique de carrière alors que la plupart des pays de l'Europe centrale et orientale (sauf la Tchéquie) ont introduit (ou, dans certains cas, ont réintroduit) un statut spécial après 1990.

Dans l'administration régionale et locale, les employés ont un statut spécial en: Autriche, Belgique, Bulgarie, Danemark, Estonie, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Lituanie, Luxembourg, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Espagne (en italique les pays où les conditions sont fixées unilatéralement par le gouvernement ou l'Etat garde le droit de ...), alors qu'il n'y a pas d'employés avec statut spécial dans l'administration régionale et locale à Chypre, en Irlande, en Italie, en Lettonie, à Malte, aux Pays-Bas, en Slovaquie, en Suède, au Royaume-Uni.

³⁶ *L'emploi public: un état des lieux*, OECD Publishing, 2008

³⁷ Du fait des mesures de la « nouvelle gestion publique », des pressions en matière d'efficacité, de coûts et à la libéralisation des marchés et de conditions d'emploi répondant mieux aux variations des conditions des marchés locaux, etc.

³⁸ Par la réduction du nombre d'employés avec statut d'emploi spécial, par la réduction de prérogatives attachées aux statuts spéciaux, ou par l'adoption de statuts de droit privé aux nouveaux employés.

³⁹ Sont bien connus les cas d'employés allemands dans le secteur ferroviaire et des services postaux et des employés français dans les services postaux et de télécommunications, où le contrat de travail de droit commun/privé s'applique seulement au nouveau personnel employé.

⁴⁰ Les relations d'emploi pour la majeure partie des employés publics ont été formellement « privatisés » et « contractualisés » suite à une réforme de 1993.

Par rapport aux **employés publics relevant du droit privé**, il existe des grandes restrictions dans la carrière des fonctionnaires publics en ce qui concerne le droit de négociation collective. Ainsi, dans plus de la moitié des pays qui ont des employés avec un statut spécial, aucun droit de négociation collective n'est conféré aux fonctionnaires publics ou à certaines catégories d'employés relevant d'un statut de droit public⁴¹. Les pays nord-européens constituent l'un des exemples intéressants de régulation de l'emploi dans le secteur public par la négociation collective entre les autorités publiques (employeurs) et les syndicats⁴². Dans plusieurs pays, le droit de négociation collective est soumis à plusieurs restrictions telles que le droit de créer des syndicats ou la liberté de les rejoindre, en particulier pour les fonctionnaires publics de carrière ou certains de leurs sous-catégories.

De plus, même si, dans quelques Etats membres, le **droit de négociation collective** est de plus en plus conféré aux groupes variés d'employés publics, le nombre de pays où les employés jouissant d'un statut spécial qui n'impose pas de législation de « ratification » pour que le droit soit effectif est encore plus réduit⁴³. Dans la plupart des cas, le statut de l'emploi et les conditions de travail sont encore déterminés par les autorités publiques par le droit ou les décisions administratives.

Si des tendances au rapprochement entre le statut des employés privés et publics peuvent être notées dans beaucoup de pays, des différences persistent encore entre les Etats membres, représentant l'enracinement profond de l'emploi et des relations de travail dans le secteur public dans les traditions légales et institutionnelles de chaque pays, les exigences attachées à l'emploi dans les services publics ou services d'intérêt général, en particulier dans le secteur public.

Tous les Chapitres-pays font état d'un déclin, plus ou moins marqué, de la syndicalisation, avec des écarts qui restent cependant très importants, puisque les taux de syndicalisation vont de 5 à 90%⁴⁴.

4.2. Caractéristiques et tendances sectorielles

Les différences qui résultent de l'organisation de la négociation collective dans les secteurs public et privé sont de plus en plus complexes dans une perspective sectorielle. Les caractéristiques sectorielles influent aussi sur le système de dialogue social ou de relations industrielles. Cette partie du rapport présente la diversité sectorielle dans certains grands secteurs de services publics.

Au niveau des autorités publiques, une grande partie des employés relèvent du régime de droit public, avec quelques exceptions nationales⁴⁵. Dans beaucoup de pays, la plupart des grands secteurs de SIG sont dominés par les opérateurs publics (parfois anciens monopoles publics).

C'est le cas du *secteur des services de santé hospitaliers* qui recouvre une large partie du secteur public dans les Etats membres de l'UE et représentent un part importante de l'emploi total (avec une prévalence des femmes employées). L'influence de la négociation collective sur la réglementation de l'emploi relève des réalités diverses dans les services de santé européens. Dans quelques pays, les employés dans le secteur public de santé ont un statut spécial et sont exclus de la négociation formelle (Autriche, Grèce, Pologne, Portugal et Espagne).

Dans plusieurs Etats membres, la négociation multi-employeurs domine ce secteur ; dans certains pays la négociation sectorielle est le seul niveau de négociation (par exemple au Pays-Bas, en Roumanie et en Slovaquie (où les conventions sectorielles couvrent tous les employés du secteur). En Belgique, les conventions sectorielles pour chaque part du secteur (public et privé) sont coordonnées ; en Allemagne les conventions multi-employeurs sont conclues seulement dans les hôpitaux publics.

Dans certains pays (par exemple Italie, Espagne), le processus de décentralisation a déterminé la création d'un niveau régional de négociation collective.

⁴¹ Autriche et Allemagne (*Beamte*), Bulgarie, Chypre (certaines catégories), Estonie, France (certaines catégories), Hongrie, Lituanie, Luxembourg, Lettonie, Malte (certaines catégories), Slovaquie (certaines catégories), Pologne, Portugal, Roumanie.

⁴² Voir aussi Irlande, Pays-Bas, Espagne et France (situation plus complexe), Malte et Chypre, Grèce, Slovaquie, Slovaquie.

⁴³ Par exemple, en Danemark, Finlande et Slovaquie.

⁴⁴ See <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/index.htm>

⁴⁵ Au Royaume Uni, les employés de la fonction publique ont peu de droits spéciaux et sont confrontés à peu de restrictions légales concernant le droit d'adhésion à un syndicat et de grève (par exemple, dans la défense et la police). Même si, dans la pratique, le droit du travail a été étendu aux fonctionnaires publics, qui ont des droits similaires aux ceux existant dans d'autres parties des secteurs publics et privés, la position des *civil servants* est historiquement particulière, étant considérés dans le droit commun comme une catégorie séparée d'employés – 'fonctionnaire de la couronne'/'servant of the crown'.

Dans trois pays, le dialogue entre les partenaires sociaux prend la forme de pratiques de négociation et de consultation. Ainsi, en Autriche et Belgique (hôpitaux publics⁴⁶) il y a des négociations, alors que dans d'autres (France – hôpitaux publics) le dialogue prend plutôt la forme de consultation.

Des conventions au niveau de l'opérateur existent seulement à Chypre, en Tchéquie, en Hongrie, à Malte et dans la partie privée du secteur en Pologne⁴⁷.

Dans peu de pays le secteur hospitalier privé a développé un schéma séparé de négociation collective. En Autriche et au Portugal, des négociations collectives ont lieu seulement dans le secteur privé (au Portugal uniquement des conventions sectorielles, pour certains emplois). En Autriche et en France, sont conclus tantôt des conventions au niveau de la compagnie, tantôt des accords sectoriels. Il semble qu'en Lettonie aucune négociation collective n'a lieu dans le secteur privé de santé, alors qu'à Chypre la couverture de la négociation collective est faible.

Des institutions tripartites relatives aux services de santé hospitaliers sont établies, par exemple, en Bulgarie, Estonie, Finlande, France, Irlande, Lettonie, Roumanie et Slovaquie.

A cause de la segmentation complexe des professions hautement qualifiées et de la séparation entre la propriété publique et privé, dans un relativement grand nombre de pays, le secteur hospitalier dispose de plus d'une organisation d'employeurs.

Services en réseaux. Le secteur de transport ferroviaire⁴⁸ a été restructuré dans presque tous les pays européens et aujourd'hui les changements continuent sous l'impact du processus de libéralisation et, dans certains cas, de privatisation. Pourtant, le secteur continue d'être dominé par les opérateurs historiques, souvent une compagnie détenue par l'Etat. Par conséquent, la négociation au niveau de l'opérateur est plus répandue que la négociation multi-employeurs. Une autre caractéristique du secteur est la dominance de l'emploi masculin. Comme dans beaucoup d'autres secteurs, le processus de restructuration des opérateurs détenus par les Etats en compagnies de droit privé a affecté le statut des employés et les relations de travail. Ainsi, il y a peu d'employés qui relèvent du droit public et qui sont donc exclus de la négociation collective⁴⁹ et, en raison de la structure oligopolistique ou monopolistique du secteur ferroviaire (souvent manifesté par la présence d'un opérateur particulièrement grand), dans beaucoup de pays la négociation collective a lieu seulement au niveau de la compagnie et dans certains pays des accords limités à un seul employeur sont conclus (Belgique, Bulgarie, Hongrie, Tchéquie, Grèce, Irlande, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Slovaquie, Slovénie, Royaume-Uni).

Dans presque une moitié des Etats membres, la négociation au niveau multi-employeurs constitue un échelon important de négociation⁵⁰, alors qu'en Slovénie et en Suède il existe seulement des accords multi-employeurs dans ce secteur. Au Danemark, en Estonie, en France, en Lettonie, en Roumanie et en Espagne, les accords sont conclus au niveau des compagnies.

En ce qui concerne la représentation des employeurs, dans la plupart des systèmes nationaux des relations industrielles, le secteur semble marqué par la prédominance des compagnies sur les associations des employeurs. Contrairement à l'organisation des syndicats, les compagnies sont directement impliquées dans la négociation collective et dans le processus de dialogue social. Des organisations d'employeurs existent seulement dans quelques pays (par exemple, Danemark Allemagne, Italie).

Le secteur des services postaux dans la plupart des Etats membres comporte un fournisseur important, principalement les anciennes compagnies monopolistiques des services postaux (aux Pays-Bas et à Malte où le capital de l'opérateur historique a été privatisé, mais l'opérateur reste dominant), et diverses compagnies privées qui diffèrent considérablement en termes taille et de parts de marché. En général, le nombre des compagnies dans le secteur a augmenté reflétant l'ouverture du secteur à la concurrence. La distribution des hommes et des femmes dans le secteur est variable dans les pays européens. La restructuration sectorielle et les privatisations formelles influencent les relations de travail, notamment dans le secteur public.

⁴⁶ Les accords sont moralement et politiquement obligatoires pour le gouvernement, mais ils ne sont pas légalement obligatoires et le gouvernement peut décider unilatéralement; c'est la règle dans le secteur public belge.

⁴⁷ Les accords au niveau de la compagnie sont également conclus en Estonie, France, Irlande, Italie, Lettonie, Slovaquie, Espagne mais en parallèle avec ceux conclus au niveau sectoriel et régional.

⁴⁸ Nous avons considéré ici seulement la branche du transport (pas l'infrastructure) telle qu'elle a été restructurée à travers les Etats membres de l'UE (à Chypre et Malte le secteur n'existe pas).

⁴⁹ En Autriche, après la transformation du ÖBB en une compagnie de droit privé, ses employés ont gardé leur statut d'emploi public, ils continuent d'être exclus de la négociation et relèvent d'une 'régulation d'emploi de service' collective particulière. En France, le personnel ferroviaire de la SNCF a un statut particulier.

⁵⁰ Estonie (l'accord peut être étendu à tous les employeurs partie de l'accord), Danemark (accords au niveau national), Allemagne (recouvre tous les employés), Italie (accord général), Pologne, Roumanie, Slovénie, Espagne, Suède, Lettonie (accord général au niveau sectoriel) et Autriche (seulement pour les employés sous le régime de droit privé).

Souvent, dans les pays dont le marché postal est dominé par l'opérateur public « historique », un accord au niveau de cette compagnie est seulement conclu (Autriche⁵¹, Bulgarie, Estonie, France, Hongrie, Lettonie, Portugal, Roumanie, Espagne). Egalement, des accords seulement au niveau des compagnies sont conclus à Chypre, en Grèce et en Lituanie alors qu'en Tchéquie, en Allemagne, en Irlande, au Luxembourg et en Slovaquie, les accords au niveau des compagnies coexistent avec ceux conclu à un plus haut niveau.

La négociation multi-employeurs est absente dans beaucoup de pays, mais est dominante dans les pays nord-européens (Danemark, Finlande, Suède) et en Slovénie. En plus de ces pays, des accords multi-employeurs⁵² sont conclus aussi en Belgique, en Tchéquie, en Allemagne, en Irlande, en Slovaquie (accord sectoriel pour les postes et les télécommunications). Des accords collectifs nationaux sont conclus en Italie et au Royaume-Uni.

En ce qui concerne les relations industrielles et sociales dans les services postaux fournis par les opérateurs privés il y a peu de données disponibles. Il semble qu'aucune négociation collective n'ait lieu dans cette partie du secteur dans certains pays, comme en Bulgarie, en France, en Lettonie, en Pologne, en Roumanie. Les compagnies privées d'autres pays (tels que Chypre, Grèce, Irlande, Pays-Bas) concluent surtout des accords au niveau de la compagnie mais beaucoup d'entre elles ne sont pas couvertes par un accord. Ces situations ont conduit à une polarisation entre l'ancien et le nouveau, entre les segments publics et privés du secteur quant à l'organisation des relations industrielles.

Dans la majorité des pays il n'y a pas d'organisations des employeurs (par exemple en Autriche, Bulgarie, Estonie, Lettonie et Lituanie) et ainsi la négociation collective au niveau de la compagnie est plus importante dans ce secteur, parfois des accords collectifs de compagnie étant seulement conclus au niveau de l'opérateur dominant. Pourtant, la position dominante des services postaux nationaux dans la négociation collective n'engendre pas une influence générale de ces accords collectifs sur les négociations dans l'ensemble du secteur. Les conditions d'emploi fortement orientées vers le marché, chez les opérateurs de petite taille, sont souvent devenues une référence pour les politiques de négociation des compagnies postales nationales.

4.3. Traditions nationales

L'implication des partenaires sociaux diffère non seulement d'un secteur à l'autre mais aussi à l'intérieur des Etats membres. Les relations industrielles sont déterminées par les traditions, institutions et pratiques nationales. Le plus récent rapport de la Commission européenne sur les relations industrielles⁵³ inclut une typologie des relations industrielles nationales qui regroupe les Etats membres de l'UE en **cinq régimes**, tenant compte de l'organisation des syndicats et de la représentation des employeurs, les relations de pouvoir entre eux, les niveaux et les styles de négociation, l'espace d'intervention des partenaires sociaux dans la politique publique et l'intervention de l'Etat dans les relations syndicats-employeur :

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

Nous prenons cette typologie comme un cadre général d'analyse des particularités actuelles du dialogue social dans certains secteurs de SIEG, en particulier quant au niveau de négociation collective.

Les pays du nord: “le corporatisme organisé”

Dans les pays du groupe de nord, le système de négociation collective est caractérisé par une **régulation multi-niveaux (national, sectoriel et local) et la dominance des accords collectifs multi-employeurs**.

Les secteurs des SIEG ne diffèrent pas de ce modèle ; de plus, dans les services postaux, ferroviaires et de gaz il y a presque seulement des accords multi-employeurs. Cependant, comme caractéristique générale, si en Finlande les relations dans le marché de travail sont caractérisées par une coopération proche entre l'Etat

⁵¹ Seules certaines négociations peuvent concerner le secteur public, en principe exclu du droit de négociation collective.

⁵² La négociation multi-employeurs n'est pas dans tous ces cas négociation sectorielle.

⁵³ *Industrial Relations in Europe 2008*; European Commission, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009, p. 50, cf. B. Ebbinghaus, J. Visser, *Trade unions in western Europe since 1945*; Palgrave-Macmillan, 2000; C. Crouch, *Industrial relations and European state traditions*, Oxford University Press, 1993.

et les partenaires sociaux, le modèle suédois du marché de travail est régulé par les partenaires sociaux eux-mêmes par des accords collectifs (les négociations tripartites sont rares).

Les pays de centre-ouest : « le partenariat social »

Le « **partenariat social** » qui caractérise le dialogue social des pays de l'Europe de centre-ouest prend principalement la forme de :

- une coopération volontaire proche entre employeurs, employés et Etat (Autriche) ;
- un accord-cadre national intersectoriel et des fonctions consultatives (Belgique) ;
- la tradition du consensus, un dialogue réel entre les partenaires sociaux et un « système double de représentation des intérêts », basés sur les syndicats et employeurs qui sont les seuls responsables pour la négociation collective (Allemagne) ;
- coopération et consensus entre employeurs et travailleurs et une dimension tripartite traditionnelle, impliquant les syndicats, les organisations des employeurs et le gouvernement (Luxembourg) ;
- la présence forte des syndicats et des employeurs au niveau national et le rôle de coordination important que les accords centraux jouent au niveau national ;
- le cas slovène, qui semble près du modèle de partenariat social, avec une forte influence austro-allemande.

Dans deux pays (Autriche et Luxembourg), l'Etat joue un rôle important dans le dialogue social.

Dans ce group d'Etats, à part le « modèle » du Luxembourg, où la majorité des accords collectifs sont négociés au niveau des compagnies, dans les autres pays le niveau sectoriel de négociation joue en général le rôle le plus important. Mais si on prend en compte les schémas de négociation collective dans les secteurs de SIEG⁵⁴, on constate des différences importantes par rapport aux modèles standards, d'une part, la dualité du statut des employés (employés publics avec statut spécial exclus de négociation formelle, par exemple en Autriche, au Luxembourg) et, d'autre part, la dominance des accords au niveau des compagnies ou au moins l'importance décroissante des accords sectoriels ou multi-employeurs en Autriche (services postaux, transport aérien⁵⁵), en Belgique (transport aérien), en Allemagne (services postaux, production d'électricité, gaz, transport aérien) et aux Pays-Bas (services postaux, transport ferroviaire, transport-distribution de gaz). Le cas allemand concernant l'introduction du salaire minimum légal dans le secteur des services postaux est éloquent dans ce contexte.⁵⁶

Les pays de sud : l'approche « centré sur l'Etat »

Les relations industrielles dans ce groupe de pays sont marquées par **le rôle prééminent de l'Etat et de la loi**, leur régime polarisé (le secteur public et privé, les employés publics qui relèvent d'un régime spécial et le régime privé) et l'approche de négociation conflictuelle. L'Italie est à mi-chemin entre le modèle centré sur l'Etat et le modèle corporatiste.

En moyenne, la densité syndicale est faible (France, Grèce, Espagne, Portugal, moyenne en Italie), alors que la densité des organisations des employeurs est l'une des plus élevée (Grèce, Espagne, France ; moyen en Italie et Portugal).⁵⁷ Pourtant, si on prend en compte certains secteurs importants des SIEG⁵⁸, ce facteur est différent : syndicats forts dans les compagnies nationales (par exemple le transport ferroviaire en Grèce, les services postaux dans tous les pays de ce groupe) et la densité syndicale est faible dans les compagnies privées (par exemple, les services postaux en Grèce).

Dans les pays du group de « sud », le principal niveau de négociation est, en général, variable ou instable. En France, la branche a été longtemps le niveau traditionnel de négociation des accords collectifs d'importance générale ; à présent, les négociations peuvent être conduites à tous les niveaux d'activité économique. En Espagne, depuis 2005, un nombre croissant d'accords ont été conclus au niveau des

⁵⁴ Services postaux, énergie, transport ferroviaire et aérien.

⁵⁵ Seule la branche aéroportuaire est couverte par des accords multi-employeurs.

⁵⁶ Suivant un accord collectif négocié entre l'Union des services unis (ver.di) et l'Association des employeurs des services postaux (dominé par le leader du marché Deutsche Post AG), qui a été déclaré obligatoire (d'autres accords collectifs existaient dans le secteur à l'époque), à la fin de 2007, le gouvernement allemand a adopté un décret concernant les conditions de travail obligatoires pour les services postaux de distribution, qui amène le gouvernement à introduire un salaire national minimum pour des parties importantes du marché, qui ont été incluses dans la loi des travailleurs postaux. Mais ce décret a été invalidé par la Cour administrative fédérale allemande le 28 janvier 2010 pour vices de procédure.

⁵⁷ *Industrial Relations in Europe 2008, op. cit.*

⁵⁸ Services postaux, énergie, ferroviaire et transport aérien.

compagnies et la couverture des accords sectoriels nationaux a augmenté, alors que celle des accords sectoriels provinciaux diminuait. La négociation sectorielle est le principal niveau de négociation en Grèce et en Italie (pour la négociation salariale). Au Portugal, les accords de branche fixent les conditions de paiement et de travail dans le secteur privé. Pourtant, dans certains secteurs de SIEG, le cadre de négociation des accords collectifs existe généralement seulement au niveau des compagnies dans: les services postaux (France, Grèce, Portugal), du transport aérien (France – pour certaines catégories d’employés, Portugal), le secteur de gaz (Grèce), le transport ferroviaire (Grèce, Portugal). En Espagne, les accords avec un seul employeur sont importants dans les services de l’électricité, du gaz et du transport aérien. Les accords au niveau sectoriel sont importants dans le secteur français de l’électricité et du gaz ; un particularité française du secteur, qui limite les possibilités et les risques de « dumping social » est que, suite aux négociations entre le Gouvernement et le principal syndicat, les lois mettant en œuvre l’ouverture à la concurrence des marchés de l’électricité et du gaz ont étendu le statut particulier des employés des industries du gaz et de l’électricité à tous les compagnies de ce secteur ; il est devenu une sorte « d’accord collectif de branche » et a créé les conditions pour la négociation collective. En Italie, les conditions de travail dans les activités postales et de messagerie et dans le transport aérien (pour le personnel au sol) sont régulées par des accords collectifs nationaux et dans le transport ferroviaire par un accord général à l’échelle de l’industrie.

Les pays de l’ouest : le pluralisme « libéral »

Le régime des relations industrielles du **pluralisme libéral** (ou basé sur le marché) a ses origines dans l’économie de marché libérale des îles britanniques et couvre le Royaume-Uni, l’Irlande, Malta et Chypre. En contraste avec la plupart des économies européennes, dans ces territoires, en dehors de quelques exceptions, il n’a jamais été fait une nette distinction entre les relations industrielles dans les secteurs publics et privés. A Malte, par exemple, la fixation des salaires dans le secteur privé est largement faite au niveau individuel ou de la compagnie, alors que dans l’administration publique il y a certaines conditionnalités (accord du Ministère des finances). En Irlande, les relations de travail dans l’administration publique sont de plus en plus régulées par la législation ; mais la négociation collective continue à jouer un rôle important. En général, le secteur public est mieux représenté dans le dialogue social et les relations industrielles dans tous ces pays.

Le système des relations industrielles dans le modèle pluraliste « libéral » est marqué par le caractère « volontaire » et est conduit sur une base bipartite (les syndicats et les employeurs concernés). Cependant, l’introduction et l’évolution de la négociation ou concertation et le dialogue social (‘partenariat social’) représente un changement important dans les relations industrielles irlandaises dans les dernières décades. De même, la représentation tripartite à Chypre est une caractéristique dans la plupart des organisations du secteur semi-gouvernemental (fournisseurs des SIEG) et le secteur privé (même si la loi n’a pas institutionnalisé les structures de dialogue social)⁵⁹. A Malte, en 2001, a été créé le Conseil de Développement Economique et Social. C’est le plus haut organe de concertation tripartite ; aussi, beaucoup d’associations et organisation des partenaires sociaux mènent le dialogue social avec le gouvernement.

Dans ce groupe de pays **le principal niveau de négociation est la compagnie**. Il y a peu d’exceptions dans les secteurs des SIEG. Ainsi, à Chypre, dans le secteur de l’eau, les négociations sont conduites au niveau régional et il est envisagé que cette situation conduise dans les années à venir à un accord national de branche. En Irlande également, dans les compagnies aériennes d’Etat ou qui ont été détenues par l’Etat et les autorités aéroportuaires, les syndicats négocient au niveau national des accords multi-employeurs ; de même, dans le secteur hospitalier, les négociations multi-employeurs sont les plus importantes.

Les pays de centre-est : une approche « mixte »

La plupart des nouveaux Etats Membres de l’Europe Centrale et Orientale (Bulgarie, Tchéquie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Pologne, Roumanie, Slovaquie) **oscillent entre les modèles libéraux de relations industrielles et de dialogue social et ceux centrés sur l’Etat** (régime polarisé ou centré sur l’Etat).

Même si **le dialogue social tripartite** est établi dans tous ces pays, le rôle de l’Etat et du droit est beaucoup plus fort, comme dans les modèles de l’Europe de sud centrés sur l’Etat, et les accords des partenaires sociaux leur confèrent peu de flexibilité. Par exemple, en Bulgarie, la loi réglemente la coopération et la consultation et l’Etat doit obligatoirement « écouter » l’opinion des partenaires sociaux mais il ne doit pas

⁵⁹ Dans la pratique, la coopération tripartite est réalisée par des comités techniques et autres organes de représentation tripartite, mais principalement par la représentation des acteurs concernés dans le Comité consultatif de travail dans le cadre du Ministère de Travail et d’assurance sociale.

les prendre en considération dans la décision finale. En Lituanie, toute la législation dans le domaine du marché de travail et des relations industrielles est approuvée par les partenaires sociaux nationaux au niveau tripartite avant son adoption, mais les conventions signées à ce niveau ont plutôt une nature déclarative. En fait, dans ces nouveaux Etats membres, avant la restauration au début des années 1990 des régimes démocratiques et de l'économie de marché, l'Etat était le principal employeur et les organisations des employés comme elles apparaissent aujourd'hui n'existaient pas. A l'exception de la Roumanie, de la Slovaquie et de la Hongrie, les anciens pays communistes forment aujourd'hui le groupe des pays avec les plus faibles taux de syndicalisation (moins de 25%). Cette situation a été partiellement expliquée par le rôle des syndicats pendant la période communiste et le bouleversement de ce régime politique, combinés avec d'importants changements sur le marché du travail. Cependant, tels que montré par les chapitres nationaux présentés dans la troisième partie du rapport, cette caractéristique est moins présente pour le secteur public des SIEG. Par exemple, en Lettonie, les syndicats les plus importants sont actifs dans les institutions de l'Etat et couvrent aussi les secteurs des SIG tels que l'éducation et la santé, l'énergie, le transport ferroviaire et les services postaux. Au contraire, les services privés sont moins régulés par des accords collectifs et moins syndicalisés (il n'y a pas de syndicalisation ou de négociation collective dans les services postaux de Bulgarie, Estonie, Lettonie et Pologne).

Conformément aux dispositions légales de ces pays, il y a **plusieurs niveaux de négociation collective** mais généralement ils sont caractérisés par l'absence de négociations collectives sectorielles et un taux faible de couverture des négociations. Ces caractéristiques tendent à orienter les économies de ces pays vers le modèle libéral ou non-coordonné. En fait, dans beaucoup de secteurs des SIEG, le plus important niveau de négociation continue de se situer à l'échelon de la compagnie ou de l'établissement, même si, dans les dernières années, le rôle de négociation collective sectorielle/de branche est de plus en plus grand. En échange, en Estonie, l'accord sectoriel est conclu seulement dans certains secteurs des SIG. En Lettonie, les négociations sectorielles (appelées « accords généraux ») interviennent dans des secteurs tels que le transport ferroviaire, et des accords régionaux sont conclus avec les gouvernements locaux et, dans d'autres secteurs, avec d'autres organisations régionales. De même, en Roumanie, les accords collectifs sectoriels couvrent respectivement le secteur ferroviaire et le secteur de l'énergie. En Hongrie, le plus haut taux de couverture des accords collectifs existent dans les secteurs des SIG pour le secteur des entreprises publiques et les plus grandes compagnies d'utilité publique telles que celles de transport, de télécommunications et des services postaux, et dans les secteurs de l'énergie, eau et assainissement⁶⁰. En Slovaquie, il existe le soi-disant dialogue social de branche, de nature permanente, divisé en 7 branches indépendantes – postes, télécommunications, infrastructure routière, transport routier, transport ferroviaire, transport aérien, transport sur l'eau - et chaque année un accord tripartite sur le partenariat économique et social est signé. De plus, en ce qui concerne la particularité de faible taux de couverture de la négociation, il faut noter qu'elle n'est pas vraiment représentative pour certains secteurs des SIEG dans lesquels seulement des accords au niveau des compagnies sont conclus à cause de la domination du marché par les grands opérateurs « historiques » (dans les services postaux, dans le transport ferroviaire souvent par un opérateur ; c'est aussi le cas dans le transport aérien en Bulgarie et en Lituanie⁶¹).

4.4. Diversité et unité

A cause de leurs particularités, les SIG contrastent significativement par rapport aux autres secteurs économiques en ce qui concerne leur impact sur le dialogue social et les relations industrielles. **Les obligations de service public** (continuité, accès universel, traitement égal, caractère abordable, sécurité, qualité, droits des usagers) peuvent impliquer des normes particulières de travail et, jouent un rôle dans le domaine des relations industrielles⁶² et du dialogue social.

Le dialogue social est plus ou moins développé dans les Etats membres de l'Union européenne et de **variations** subsistent dans les systèmes des relations industrielles. Dans la plupart des pays, l'emploi et les relations de travail dans les services publics ou services d'intérêt général sont établies en prenant en compte la différence entre le statut public ou privé des employés. Dans la plupart des secteurs des SIG tant les **régimes de travail public que les régimes privés** s'appliquent. Pourtant, dans les décennies récentes, beaucoup des secteurs d'emploi public sont devenus de plus en plus proches ou, dans certains secteurs, de plus en plus similaires au système de l'emploi général.

⁶⁰ Des accords au niveau du lieu de travail sont aussi communs dans le secteur public hongrois, même si la plupart des questions concernant les termes et les conditions d'emploi sont régulés par la loi.

⁶¹ En Lituanie, le niveau de la compagnie est le seul niveau de négociation collective.

⁶² On peut noter, par exemple, l'importance des services d'intérêt général, qui leur fournissent une capacité particulièrement forte pour l'organisation des grèves et qui explique dans certains cas les limitations au droit de grève.

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 services d'intérêt général et, d'autre part, dans le dialogue social et la négociation.

Une autre différence clé est due aux traditions nationales avec, d'une part, les Etats possédant une tradition forte de négociation et de consensus et, d'autre part, les Etats avec un conflit social élevé, même s'il faut noter que ces caractéristiques tendent à se réduire.

Il persiste encore des différences entre la représentativité et les relations industrielles dans le secteur public, en particulier dans les activités ou les entreprises contrôlées par l'Etat, et les opérateurs privés. Certains secteurs de SIG ne sont pas couverts par négociation collective, mais pas tous ni partout ; il existe une forte diversité dans l'UE. Cependant, les syndicats sont plus présents dans le secteur public et les anciens opérateurs publics monopolistes ont souvent joué un rôle clé dans le système des relations industrielles sectorielles. Ils continuent d'avoir une position dominante dans beaucoup de secteurs de SIG. Dans beaucoup de pays ou secteurs, le segment privé des SIG est moins représenté dans le dialogue social ou les relations industrielles, et parfois il n'est même pas impliqué. De même, le développement des structures de dialogue social est moins développé et même absent dans les secteurs de SIG de petite taille et chez les nouveaux entrants/opérateurs il y a des différences entre secteurs et pays.

Dans les secteurs où le marché intérieur est harmonisé, les institutions de l'Union européenne pourraient encourager les partenaires sociaux à définir un cadre général pour les relations industrielles et des conditions sociales (par exemple, des « accords collectifs » de branche), à la manière dont existent des obligations de service public ou des obligations de service universel.

5. Conclusion: diversité et unité - 2

Malgré les difficultés méthodologiques évidentes que nous avons présentées dans ce rapport, notre recherche fournit de **nouveaux éléments de connaissance et d'appréciation des services publics / services d'intérêt général dans l'Union européenne et dans chacun de ses 27 Etats membres.**

D'abord, sur leur **l'importance quantitative** : employant plus de 64 millions personnes dans l'UE-27, ce qui correspond à 30,1% de la force de travail, contribuant à plus de 26% du PIB européen, les opérateurs de SIG jouent un rôle clé pour le développement économique de l'UE, la croissance, l'emploi et la compétitivité, pour assurer l'accès universel aux biens et services essentiels et pour contribuer effectivement à la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union.

Dans les secteurs de l'électricité, du gaz, de l'eau, des transports, des postes et télécommunications, de la recherche et du recrutement, il y a plus de 500 000 entreprises qui servent 500 millions habitants et qui investissent plus de 150 milliards euros.

Ces constatations devraient encourager les institutions européennes à mieux appréhender **le rôle actuel des SIG pour la sortie de la crise et dans la mise en oeuvre de la Stratégie 2020 de l'UE.**

* *

Pour développer cette approche et pour définir des politiques et des mesures appropriées, il semble nécessaire que les autorités européennes se dotent d'outils de **connaissance et de compréhension de la réalité des SIG et de suivi de leurs évolutions**, pour de disposer d'outils réels de gouvernance.

Nous avons constaté tout au long de cette recherche que la connaissance est dispersée, incomplète et souvent précaire. Nous espérons d'avoir réussi à fournir une méthode et une certaine clarté dans l'importante « zone grise » que les SIG représentent souvent aujourd'hui. Mais nous avons vu que la réalité n'est pas statique ; elle évolue rapidement dans tous les pays et secteurs avec les mutations technologiques, économiques, sociales, organisationnelles. L'Union européenne devrait se doter **d'outils permanents de connaissance, de statistique et de suivi des évolutions.**

Une telle approche ne suppose pas la création d'une nouvelle bureaucratie ; elle peut prendre la forme d'une synergie et d'une coordination flexible des réseaux de chercheurs et universitaires qui suivent ces domaines, à la manière de la réalisation de cette recherche.

* *

Le troisième élément qui résulte de notre recherche est que **les SIG dans l'Union européenne ne manifestent pas d'uniformisation, ni même de réelle convergence.** Plus de 20 ans après l'ouverture du processus d'eupéanisation, la situation continue d'être caractérisée par plusieurs effets structurants : d'une part, les logiques sectorielles et, d'autre part, les histoires, traditions et institutions nationales, qui marquent

en profondeur leur organisation et régulation. Notre recherche donne l'image d'une cartographie assez éclatée, dans laquelle **coexistent des éléments et facteurs d'unité ET toute une série d'éléments qui relèvent de la diversité.**

Certes, outre les « valeurs communes » qui sont la résultante de l'histoire longue des pays européens, dans cette période caractérisée par des changements technologiques et économiques profonds et aussi par l'évolution des besoins des différentes catégories d'utilisateurs, les SIG sont l'objet de politiques communautaires d'intégration, de recherche de davantage d'efficacité dans le cadre de l'achèvement du marché intérieur et de l'élaboration de catégories et de normes juridiques communautaires.

Mais ces facteurs d'unité coexistent – et coexisteront sans doute très longtemps - avec des facteurs de diversité, sectoriels et nationaux. C'est de **cette combinaison, tension, entrechoc de ces trois tendances – sectorielle, nationale et processus d'eupéanisation – que résulte la situation actuelle des SIG dans l'Union européenne et son évolution possible.**

Car l'espace communautaire et ses 500 millions d'habitants ne sauraient être uniformes.

Comment mieux rendre compte du sujet de notre recherche qu'en paraphrasant l'historien Fernand Braudel, en remplaçant « France » par « Union européenne » dans cette vaste fresque qu'il établissait en 1986 [Braudel, 1986] : « Sans fin, cette France plurielle sous-jacente aura contredit la France une qui la domine, la contraint, essaie de gommer ses particularismes. Il n'y a pas une France une, mais des Frances. L'Etat et la société laissent subsister la diversité et la confusion. Pas d'unité non plus là où on l'attendrait en principe, à partir du pouvoir. Aucune force structurante qui en relève ne réussit à uniformiser une diversité qui a pour elle une sorte de force végétative. On la bouscule, elle repousse : ni l'ordre politique, ni l'ordre social, ni l'ordre culturel ne réussissent à imposer une uniformité qui soit autre chose qu'une apparence. La France aura vécu sans fin, elle vit encore, entre le pluriel et le singulier : son pluriel, sa diversité vivace comme le chiendent ; son singulier, sa tendance à l'unité, à la fois spontanéité et volonté réfléchie ». Et il ajoute : « la France se nomme diversité, j'aimerais presque mieux dire est diversité, car ce n'est pas seulement une apparence, une appellation, mais la réalité concrète, le triomphe éclatant du pluriel, de l'hétérogène, du jamais tout à fait semblable, du jamais tout à fait vu ailleurs ». ⁶³.

C'est presque en écho que l'année suivante Edgar Morin, proposant de *Penser l'Europe* [Morin, 1987], écrivait : « Tout ce qui simplifie l'Europe par idéalisation, abstraction ou réduction la mutile. L'Europe est un *Complexe* (complexus : ce qui est tissé ensemble) dont le propre est d'assembler sans les confondre les plus grandes diversités et d'associer les contraires de façon non séparable ».

C'est cette même démarche de pensée que les Conventionnels, qui élaboraient le projet de traité instituant une Constitution pour l'Europe, mettaient en œuvre en proposant comme devise pour l'Union européenne : « **Uni dans la diversité** » (Préambule du projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe, 2005).

* *

C'est avec la même démarche que Jürgen Habermas précise les **enjeux de l'UE** [Habermas, 2000]. En rappelant que les démocraties de l'Europe de l'Ouest ont connu le développement des systèmes économiques mixtes qui ont permis l'extension des droits civils et, pour la première fois, la réalisation effective des droits sociaux, que l'Etat social a réussi pour la première fois dans l'histoire à domestiquer la forme économique hautement productive du capitalisme et à la mettre plus ou moins en accord avec l'idée normative qu'ont d'eux-mêmes les Etats à constitution démocratique, il souligne qu'aujourd'hui les fonctions de l'Etat social ne peuvent plus être remplies que si elle sont transférées de l'Etat-nation à des unités politiques qui se portent en quelque sorte à la hauteur d'une économie devenue transnationale. « La question de fond est la suivante : les institutions européennes seront-elles seulement capables de rendre compatibles entre eux les intérêts nationaux au moyen d'une intégration négative, de façon à créer de nouveaux marchés, ou bien auront-elles la force d'amorcer une intégration positive, de prendre des décisions visant à *corriger le marché* et d'imposer des réglementations modifiant les mécanismes de redistribution ? »

Dès lors, il n'est pas surprenant que le Protocole n° 26 annexé aux deux traités dits de Lisbonne (TEU et TFEU) déclinent parmi les « **valeurs communes de l'Union concernant les services d'intérêt économique général** », d'une part « **la diversité des services d'intérêt économique général** », d'autre part « **les disparités qui peuvent exister au niveau des besoins et des préférences des utilisateurs en raison de situations géographiques, sociales ou culturelles différentes** ». En même temps, le Protocole liste une

⁶³ *L'identité de la France*, Arthaud-Flammarion, 1986

serie des principes communs: “**un niveau élevé de qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs**”.

Un enseignement important de notre recherche est qu'il ne s'agit ni d'opposer **unité et diversité**, ni de croire que l'une prend le pas sur l'autre, mais de **les conjuguer dans une dynamique positive**.

Références bibliographiques

- AGH Atilla, « Public administration in Central and Central Europe », in Guy Peters, Jon Pierre (eds.) *Handbook of public administration*, Sage, 2003
- AIGINGER Karl, “The privatisation experiment in Austria”, in David Parker, *Privatisation in the European Union*, Routledge, 1998
- ANDREFF Wladimir, *Economie de la transition. La transformation des économies planifiées en économies de marché*, Ed. Bréal, 2007
- BAUBY Pierre, La libéralisation des services publics, *Cahiers français*, n°347, novembre-décembre 2008, La Documentation française
- BAUBY Pierre, L’eupéanisation des services publics, *Télescope*, Volume 14, n°1, Le service public et la mondialisation, hiver 2007-2008, Ecole nationale d’administration publique, Québec
- BAUBY Pierre, Quels modèles de service public dans les pays de l’OCDE ?, *Cahiers français*, Les services publics, juillet-août 2007, La Documentation française
- BAUBY Pierre, *Reconstruire l’action publique. Services publics, au service de qui ?*, Syros, 1998
- BELL John, « L’expérience britannique en matière d’autorités administratives indépendantes », *Etudes et Documents*, n°52/2001
- BELL John, KENNEDY T. P., *La notion de service public au Royaume-Uni et en Irlande*, in MODERNE Frank, MARCOU Gérard (eds.), *L’idée de service public dans le droit des Etats de l’Union européenne*, L’Harmattan, 2001
- BELL John, BIRKINSHAW Patrick, “Le service public britannique”, *Le service public et l’Europe*, La Documentation française, 1995
- BELL John, “L’expérience britannique”, in *Actualité juridique – Droit administrative*, 20 juin 1997
- BRAUDEL Fernand, *L’identité de la France*, Arthaud-Flammarion, 1986
- CEEP (Centre européen des entreprises à participation publique), *Europe, concurrence et service public*, Masson-Armand Colin, 1995
- CEEP-CIRIEC, *Services of General Economic Interest in Europe*, 2000
- HABERMAS Jürgen, *Après l’Etat-nation, une nouvelle constellation politique*, Fayard, 2000
- HOORENS Dominique, *Les collectivités territoriales dans l’Union européenne. Organisation, compétences et finances*, Dexia, 2008
- KUHLMANN Sabine, « Germany », in J.-C. Boual, Ph. Brachet, M. Hizka, *Public services in Europe*, Publisud, 2007
- MANGENOT Michel (ed), *Public Administrations and Services of General Interest: What Kind of Europeanisation?*, EIPA, Maastricht, 2005
- MARCOU Gérard, MODERNE Frank, *Droit de la régulation, service public et intégration régionale*, Tome 1, Comparaisons et commentaires, l’Harmattan, 2005
- MODEEN Tore, Le service public en droit finlandais et suédois, in MODERNE Frank, MARCOU Gérard (eds.), *L’idée de service public dans le droit des Etats de l’Union européenne*, L’Harmattan, 2001
- MODERNE Frank, MARCOU Gérard (eds.), *L’idée de service public dans le droit des Etats de l’Union européenne*, L’Harmattan, 2001
- MORIN Edgar, *Penser l’Europe*, Gallimard, 1987
- OECD, *Moderniser l’Etat, la route à suivre*, Editions OCDE, 2005
- OECD, *Corporate governance of state-owned enterprises. A survey of OECD countries*, Paris, 2005
- RODRIGUES Stéphane, « Apports(s) du droit communautaire au droit de la régulation des services publics », in Gérard Marcou, Frank Moderne, *Droit de la régulation, service public et intégration régionale*, Tome 1, Comparaisons et commentaires, l’Harmattan, 2005
- SAVARY Gilles, *L’Europe va-t-elle démanteler les services publics ?*, L’Aube, 2005
- Traité de droit administratif allemand*, traduction de l’allemand par Michel Fromont, Bruylant, Bruxelles, 1969