



Vers une déclaration politique de la CES et un plan d'action pour des services publics durables

(Conclusions de la Conférence de la CES "Les SIG et le marché intérieur - Quel avenir ?", Lisbonne, 9-11 avril 2008)

1. Introduction

Les services publics constituent un pilier du modèle social européen et sont importants pour la cohésion territoriale, économique et sociale. Depuis le milieu des années 90, la CES demande une approche horizontale qui, à l'origine, devait être intégrée dans un protocole annexé au traité de Nice. Son principal objectif était d'établir des règles plus équilibrées de façon à apporter plus de sécurité juridique aux Services d'intérêt général (SIG) dans le cadre de l'approfondissement du marché intérieur. En novembre 2006, la CES a lancé une pétition pour recueillir des signatures en faveur d'un tel cadre européen et, un an plus tard, elle l'a présentée avec plus d'un demi-million de signatures au président de la Commission européenne, José Manuel Barroso. En même temps, la CES a demandé un moratoire sur la libéralisation des services publics et l'évaluation de ses conséquences. En novembre 2007, les maires des capitales européennes (Bruxelles, Paris, Londres, Vienne, Luxembourg, Lisbonne, Sofia, Amsterdam, Tallinn ...) ont signé une déclaration en faveur de "services publics de grande qualité, accessibles à tous".

2. Défis européens

2.1 Préoccupations croissantes face aux tendances néo-libérales

De nombreux citoyens et syndicats européens expriment des doutes quant à la nature et aux objectifs du projet européen. Ils sont de plus en plus préoccupés par la transposition de la directive services, les conséquences des affaires Laval, Viking, Ruffert et autres, le médiocre bilan social de la Commission actuelle, la tendance à la déréglementation lors de la révision de directives existantes telles que celle sur le temps de travail, ainsi que par le blocage de la directive sur le travail intérimaire et la libéralisation actuelle des services publics, etc. Les services publics sont sous-estimés par le paradigme politique dominant de l'UE, à savoir la libéralisation. Il est loin d'être évident que les utilisateurs ont une part équitable de la libéralisation des industries de réseau. Par ailleurs, la réduction de la formation et de la qualité du travail en raison de la sous-traitance suscitent des préoccupations. Il faut reconnaître que le travail apporte une contribution essentielle aux SIG.

Les SIG et les Services d'intérêt économique général (SIEG) ne peuvent être négligés – ils font l'objet d'une pression budgétaire et financière croissante alors que les économies européennes s'enrichissent. Les syndicats européens organisent des campagnes pour

rechercher des alternatives aux restrictions budgétaires (telles que le critère artificiel des 3%). L'enjeu est la capacité de ramener le processus de décision politique aux niveaux local, régional et national en réduisant les contraintes budgétaires et bureaucratiques.

2.2 La solidarité et les droits fondamentaux menacés par les règles du marché intérieur

Les règles du marché intérieur créent une incertitude juridique concernant les SIG/SIEG, mais aussi les droits fondamentaux. Des dérogations sont admises pour les missions d'intérêt général mais dans le vide laissé par le législateur européen, la Cour de Justice fixe les règles de fonctionnement et de financement grâce à sa jurisprudence. Cette jurisprudence abondante crée un véritable maquis juridique qui s'ajoute à l'absence existante de clarté juridique à laquelle les acteurs sont confrontés aux plans local, régional et national (bus, services d'ambulance, traitement des eaux, coopération publique intercommunale ...).

Lorsque les libertés du marché prennent le pas sur les droits fondamentaux, le principe de services publics est remis en jeu et l'idée de l'Europe sociale est compromise. Cette tendance est renforcée par les affaires Laval et Viking dans lesquelles les pouvoirs publics sont impliqués et les règles de marché public sont remises en question. Les autorités locales ou régionales ont subordonné l'acceptation de l'offre du prestataire de services étranger au respect des conventions collectives. L'obligation pour les pouvoirs publics de procéder à une adjudication pour les travaux et services qui leur sont fournis met ceux-ci au cœur même de ce débat. Ils peuvent appliquer des critères sociaux, mais d'une façon restreinte.

Les droits fondamentaux sont actuellement en danger tout comme l'autonomie syndicale. Les syndicats et les travailleurs de toute l'Europe sont fort préoccupés par la défense de leur système national et des services publics, et nous risquons une réaction protectionniste. Le projet de directive services Bolkestein a provoqué le déraillement du traité constitutionnel de l'UE. Les affaires Laval et Rüffert en particulier pourraient porter préjudice à la ratification du traité de Lisbonne si la pleine mesure de ses implications était connue. Il se pourrait tout simplement que les syndicats soient obligés de justifier, éventuellement devant des tribunaux, la proportionnalité des mesures qu'ils prennent pour contrer les manœuvres des employeurs invoquant la libre circulation comme prétexte pour le dumping social.

3. Tendances européennes positives actuelles

Conjointement avec les syndicats européens, le Parlement européen et le Conseil sont parvenus à éliminer du projet Bolkestein initial le principe du pays d'origine qui aurait facilité le dumping social au détriment de la qualité et de la sécurité des services, ainsi que la redéfinition de la législation concernant le détachement de travailleurs, en passant d'une directive minimale (socle de droits) à une directive maximale (plafond de droits).

En outre, le texte final de la directive reconnaît la spécificité des SIG par une dérogation générale pour les services non économiques d'intérêt général et l'exclusion des services de santé et des services sociaux.

Huit ans après l'adoption du traité de Nice, le *traité de Lisbonne* satisfait certaines demandes clés de la CES : en vertu de l'article 6(1), la Charte des droits fondamentaux devient juridiquement obligatoire - principale raison pour laquelle la CES soutient ce traité. La Charte institue dans son article 36 un droit d'accès aux SIEG "afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union". En outre, plusieurs dispositions de la Charte impliquent l'existence d'une mission d'intérêt général. A titre d'exemple, le droit à l'éducation (Art14), le droit des enfants à la protection et à la garde (art. 24.1) le droit à l'aide sociale et au logement (art. 34.3), le droit aux soins de santé (art. 35) constituent des droits fondamentaux reconnus et protégés par l'Union.

En outre, le *nouveau protocole* sur les SIG définit des dispositions d'interprétation concernant les valeurs communes de l'UE en ce qui concerne les SIEG et confirme la large marge de manœuvre que les États membres ont pour fournir, faire exécuter, financer et organiser les SIEG. Le traité de Lisbonne modifie aussi l'actuel article 16 CE qui devient le futur article 14 en y ajoutant une *base juridique*. L'article 14 ne laisse pas le choix au législateur communautaire étant donné qu'il impose l'instrument (règlement) et la procédure de son adoption (la procédure législative ordinaire). Les règlements ne laissent aucune liberté d'action aux États membres en termes de mise en œuvre et il peut, par conséquent, être difficile d'obtenir un consensus pour son adoption, mais pas impossible comme l'a montré le nouveau règlement relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route (1370/2007).

Le traité de Lisbonne constitue une pierre angulaire importante dans la construction de la nouvelle architecture des SIG et une approche réglementaire transversale en ce qui concerne les SIEG, non seulement en la rendant légalement possible dans l'avenir mais également en la rendant nécessaire à la lumière des lignes directrices maintenant solidement ancrées dans le droit primaire (protocole). L'article 14 prône une approche positive plutôt que dérogatoire en ce qui concerne les règles du marché intérieur, en tenant compte des valeurs partagées incarnées par les services publics à travers l'UE. Ces dispositions entreront en vigueur dès que le processus de ratification du traité de Lisbonne sera terminé.

4. La nouvelle stratégie de la CES

Le traité de Lisbonne conduit à de nouveaux développements institutionnels qui requièrent une actualisation de la stratégie de Lisbonne. La logique du traité de Lisbonne est celle d'une plus grande ouverture dans le débat sur les SIG, liée à une démocratisation du processus de prise de décision au plan européen: introduction de la codécision conjointement avec les pouvoirs discrétionnaires de la Commission basés sur l'actuel article 86 du traité CE. La Commission veut, si pas ignorer, du moins atténuer l'importance de ce nouveau contexte politique, juridique et institutionnel.

Conjointement avec l'article 14 et le nouveau protocole, la charte des droits fondamentaux peut être utilisée pour édifier une réelle notion de SIG en tant que valeurs communes de l'UE. L'UE pourrait à présent passer de l'approche dérogatoire stricte qui a prévalu à ce jour à la notion de valeur commune, c'est-à-dire de solidarité et de cohésion sociale et territoriale. Il est également important de noter que le traité réserve aux autorités locales et régionales un pouvoir original d'autodétermination et d'autonomie.

La CES maintient son approche horizontale vis-à-vis des questions spécifiques et des directives sectorielles qui devraient être réexaminées à la lumière des dispositions du nouveau traité et complétées par la clause Monti et une clause sociale. Une autre tâche importante consistera à trouver des solutions spécifiques par le biais de règlements pour les points laissés en suspens (faisant l'objet de l'approche de la directive cadre). Le potentiel du nouveau protocole doit être pleinement utilisé.

Les règles de subsidiarité sont importantes pour créer un équilibre entre les services publics établis sur le plan national et les règles de la concurrence européennes et le marché intérieur. Cependant, il pourrait sembler impossible de trouver un équilibre au plan européen entre les services publics et le marché intérieur, car la Commission continue de considérer les services publics comme une simple dérogation aux règles générales. La possibilité de demander des « exigences minimales » afin d'adopter une approche positive en ce qui concerne la subsidiarité est importante. La primauté des missions d'intérêt général définies par les Etats membres sur l'application des règles du traité doit être soulignée. Les Etats membres ont un large pouvoir qui est renforcé par le nouveau traité, à définir les missions et obligations d'intérêt général et la Commission ne peut remettre cette compétence en cause qu'en cas d'erreur manifeste.

Les actions sectorielles et transversales doivent être combinées plutôt qu'opposées. La CES propose la stratégie cohérente suivante en vue du nouveau cadre juridique fourni par le traité de Lisbonne :

4.1 Des évaluations pluralistes doivent être menées à tous les niveaux et les travailleurs et leurs représentants doivent être impliqués dans ce processus. Dans chaque proposition législative concernant les services d'intérêt général, la Commission devrait évaluer les conséquences sur la qualité, la santé et la sécurité, l'abordabilité, l'égalité de traitement, l'accès universel, les droits de l'utilisateur, la situation de l'emploi, les conditions de travail et la diversité des services proposés. Ces évaluations devraient être basées sur des recherches scientifiques commandées à des instituts ou des consultants indépendants, sélectionnés après consultation des partenaires sociaux européens et des organisations représentatives d'utilisateurs, de consommateurs et d'écologistes.

4.2 Les Etats membres sont compétents pour fournir, commander et financer les SIEG. En raison de la grande incertitude et insécurité juridiques actuelles, il conviendra de clarifier les conditions de la mise en oeuvre dans les règlements, à savoir.

a) les conditions de la définition des SIG, SIEG, des SIG non économiques et des SIG sociaux – en égard à la compétence de définition des Etats membres. Il faudra également clarifier les conditions de "missions particulières", leurs méthodes de mise en oeuvre, les modes de mandatement des opérateurs;

b) la définition de leurs formes d'organisation - dans quelles conditions des droits exclusifs ou spéciaux peuvent-ils être décidés et, plus généralement, quel type de dérogations aux règles des traités peut-on appliquer, les conditions du choix des méthodes de gestion, en particulier pour les « in-house » ou les concessions de service public, et les conditions de coopération des activités et/ou des services entre les pouvoirs publics locaux;

c) le financement des SIEG - en particulier du point de vue de l'application des règles du surveillance des aides d'Etat, dans le contexte d'une révision du paquet "Altmark" (de novembre 2005). Il convient de mieux définir les compensations qui n'entrent pas dans le cadre des dispositions du traité concernant les aides d'Etat.

4.3 La CES propose une *clause sociale* qui aurait comme objectif de clarifier la relation entre le marché intérieur et les droits sociaux fondamentaux. Nous demandons une action rapide pour assurer aux syndicats que les droits fondamentaux ne sont pas réduits par les règles du marché intérieur et/ou les dispositions européennes relatives à la libre circulation en Europe. La CES insiste pour l'introduction d'une *clause sociale* dans toute la législation du marché unique, spécifiant que la législation ne peut pas interférer avec les droits du travail et les règles de la sécurité sociale.

4.4 La stratégie du marché unique devrait renforcer le bien-être social, les droits des travailleurs et assurer des conditions de travail équitables pour tous les Européens. Il faut examiner les directives sectorielles existantes à la lumière de l'interprétation du protocole du traité sur les SIG et de veiller à ce que les nouvelles dispositions de droit primaire soient prises en compte lors du réexamen ou de la mise à jour des directives sectorielles. Les services sociaux font partie de la « zone grise », ce qui pourrait compromettre l'accomplissement des missions qui leur sont confiées. Ils sont confrontés à un niveau croissant d'insécurité juridique, d'incertitudes et de litiges. Par conséquent, les futurs règlements en faveur des services de soins de santé et sociaux devraient pleinement tenir compte des nouvelles dispositions du traité. Une dérogation aux règles du marché intérieur devrait être appliquée aux termes de l'art. 86, paragraphe 2 CE, dans la mesure où le développement du commerce n'est pas réellement affecté (dans le cas de services sociaux: absence d'intention de but lucratif, services de proximité, opération sur la base du principe de solidarité ...).

4.5 Lorsqu'un contrat est soumis aux procédures des marchés publics, les affiliés devraient être invités à vérifier si et dans quelle mesure la législation nationale sur les marchés publics a introduit la possibilité d'appliquer les critères sociaux, spécialement en ce qui concerne les salaires et les conditions de travail.

4.6 Tirant les leçons de la violente controverse autour de la directive services, la CES demande avec insistance d'introduire la *clause Monti* (règlement CE 2679/98). Le but de cette clause est d'ancrer les droits fondamentaux dans toute législation relative au marché unique. Elle garantira que la mise en œuvre des libertés fondamentales économiques du marché unique ne compromet pas les droits aux conventions collectives et le droit de grève tels que définis par la législation nationale. La clause Monti, qui apparaît déjà dans certains textes législatifs sectoriels, est un instrument efficace pour garantir un équilibre entre l'achèvement du marché intérieur et le maintien d'un haut niveau de bien-être social. La mise en œuvre de la directive services dans le droit national devrait être supervisée pour éviter des conséquences négatives.

4.7 La CES propose que les Etats membres dressent un registre des services d'intérêt non-économique général, qui sont exclus de l'application des règles communautaires sur la prestation de services, sur la concurrence et sur les aides de d'Etat.

4.8 La CES demande donc:

- à la Commission d'appliquer dès à présent les dispositions du nouveau traité dans toutes les nouvelles propositions législatives,
- au Conseil de mettre en place un groupe de travail sur les SIG/SIEG en vue de la transposition des dispositions du nouveau traité, et
- au Parlement européen d'établir un rapport complet des conséquences des dispositions du nouveau traité.