

## SIG : quelle nouvelle étape ?

La Commission vient de publier en quelques semaines, successivement : un projet de directive sur les services, un Livre blanc sur les services d'intérêt général, un Livre vert sur les partenariats public-privé (PPP).

Ces trois textes sont au cœur de la question des services d'intérêt général (SIG) dans l'Union. Si nous y ajoutons le "Paquet Monti" sur le financement (voir bulletins 147, 146, 144), c'est bien une nouvelle étape qui s'engage au niveau communautaire avec, comme question centrale, la capacité de l'Union de concrétiser une politique positive et effective sur les SIG, qui sorte de l'approche sectorielle (dont la seule préoccupation est la construction du marché intérieur dans chaque activité), pour enfin raisonner en termes de solidarité entre Européens, de cohésion territoriale, sociale et économique et donner sens à la construction européenne.

Le rapprochement de ces trois textes est intéressant car il met en lumière les incohérences des politiques de la Commission dans le cadre du marché intérieur; c'est ce que nous analysons ci-dessous. A l'opinion publique européenne, à la société civile, aux acteurs économiques et sociaux d'agir pour peser sur la prise de décision afin d'arriver à concrétiser rapidement les acquis du Livre blanc sur les SIG et à améliorer dans le même sens les autres textes.

Ce bulletin est exceptionnellement long, car nous avons jugé nécessaire de procéder à une analyse détaillée des trois documents en cause.

J.C. Boual – K. Varin – P. Bauby

## Directive services : un étrange projet

La Commission a adopté, le 13 janvier 2004, un projet de directive relative aux services dans le Marché intérieur. Le but de ce projet est de réaliser le marché intérieur des services afin que leur fourniture soit aussi "*facile dans l'Union que dans un Etat membre*". Pour cela, la Commission veut supprimer "*les nombreux obstacles qui entravent le développement des activités de services dans le marché intérieur*", car elles offrent un potentiel de croissance et d'emplois considérables, sont au cœur du processus de réforme économique lancé par le Conseil de Lisbonne et représentent déjà aujourd'hui quasiment 70% du PNB et des emplois dans l'Union.

Si l'objectif n'est pas contestable, la construction du marché intérieur étant au cœur des traités et des politiques de l'Union, les moyens préconisés posent autant de problèmes que le projet prétend en résoudre. La Commission part d'un amalgame hasardeux : elle considère que les services et les marchandises sont de même nature et que la méthode de reconnaissance mutuelle adoptée pour les marchandises est donc applicable aux services, tous, y compris les SIG. Pourtant, les services de santé, d'éducation .../..

## SGI: what is the next step?

The Commission has, within a few weeks, successively published: a draft directive on services, a White Paper on services of general interest and a Green Paper on public-private partnerships (PPP).

The three texts are central to the issue of services of general interest (SGI) in the Union. Adding to the list, the "Monti Package" on funding (see bulletins 147, 146, 144), it is certainly a new step being started at the Community level with, as a fundamental question, the capacity of the Union to accomplish a positive and effective policy on SGI, which would be detached from the sectoral approach (whose only concern is the construction of the internal market in every activity) to finally reason in terms of solidarity between Europeans, territorial, social and economic cohesion and give direction to the European construction.

The association of these three texts is interesting, because it brings to light inconsistencies in the Commission's policies within the framework of the internal market, this is what we shall examine below. It is up to the European public opinion, the civil society and economic and social actors to react, to acquire sufficient influence on decision-making so as to quickly implement the achievements of the White Paper on SGI and improve other texts in the same direction.

This bulletin is exceptionally long, because we considered it necessary to carry out a detailed analysis of the three documents in question.

J.C. Boual, K Varin, P. Bauby

## Services Directive: an unusual draft

On 13<sup>th</sup> January 2004, the Commission adopted a draft Directive concerning services in the Internal market. The goal of this draft is to implement internal market for the services in order to render their provision "*in the Union as easy as in a Member State*". To this end, the Commission wants to remove "*the many obstacles which block the development of the activities of services in the internal market*", because they provide considerable potential for growth and employment, are at the heart of the process of economic reform launched by the Council of Lisbon and, today, they already represent almost 70% of the GNP and of employment in the Union.

Whereas the objective is not at all questionable, since the construction of the internal market is at the centre of treaties and policies of the Union, the recommended means pose as many problems as the draft alleges to solve. The Commission sets off with a hazardous amalgamation: it deems that services and goods are of comparable nature and that methods of mutual recognition adopted for goods are thus applicable to services, all of them, including the SGI. Whereas it is obviously clear that, health, education .../...

ou de fourniture d'eau sont très différents du cassis de Dijon ou d'une bière de printemps !

Le projet de directive s'articule autour de trois axes techniques :

- la suppression des obstacles à la liberté d'établissement et, pour cela : mise en place des guichets uniques par voie électronique ; simplification des régimes d'autorisation ; interdiction de certaines exigences juridiques et évaluation réciproque entre Etats de la compatibilité de certaines exigences avec les conditions fixées dans la directive, en particulier leur proportionnalité,

- la suppression des obstacles à la libre circulation des services à l'aide : du principe du pays d'origine selon lequel le prestataire du service est soumis uniquement à la loi du pays dans lequel il est établi ; du droit des destinataires d'utiliser des services d'autres Etats membres sans en être empêché par des réglementations nationales ; d'un mécanisme d'assistance au destinataire ; d'une répartition des tâches de contrôle entre Etat destinataire et Etat d'origine en cas de détachement des travailleurs,

- l'établissement de la confiance mutuelle entre Etats par : l'harmonisation des législations sur les obligations d'information par le prestataire ; l'assurance professionnelle ; les activités pluridisciplinaires ; le règlement des litiges ; l'échange de l'honorabilité du prestataire, etc.

Cette présentation technique masque les problèmes politiques fondamentaux, évacue le projet européen. Le principe du pays d'origine, au cœur du projet de directive, pose question, notamment pour les SIG, les droits des consommateurs, les droits des salariés.

♦ **Les services d'intérêt général** : Le principe du pays d'origine est contradictoire avec la liberté qu'ont les Etats membres, reconnue par la jurisprudence de la Cour et les directives, de définir les missions de service public pour ce qui les concerne. En effet, que se passera-t-il quand une entreprise d'un pays A ira fournir un service dans un pays B, si le droit du pays A ne comprend pas d'obligations de service public, alors que le service est défini comme service public dans le pays B ? Au nom du principe du pays d'origine, les missions de service public devraient-elles disparaître sur le territoire que couvre le contrat dans le pays B ? De proche en proche, cela conduit à la disparition de toute mission de service public sur le territoire européen.

Dans le projet de directive, les services publics ne sont traités qu'en terme de dérogation à son champ d'application. Ainsi sont exclus les services de transports, les services de télécommunication, les services financiers, les services postaux, la distribution d'électricité, de gaz, d'eau, notamment pour le principe du pays d'origine. En revanche, l'essentiel des services publics locaux sociaux ou de santé, par exemple, sont concernés par le texte. Afin d'éviter que la directive affecte les SIG, la Commission se dit prête à augmenter la liste des dérogations. Cette solution est aléatoire car une liste exhaustive est impossible à faire ; mais une dérogation totale pour les SIG ne paraît pas possible à la Commission qui estime que la notion de SIG est trop vague. Les rédacteurs du projet disent ne pas avoir souhaité préempter le débat sur les SIG, en abordant le problème de manière globale.

En l'état, le texte est donc inacceptable. La seule solution envisageable, compte tenu de la jurisprudence européenne, est l'exemption des SIG ou SIEG (service d'intérêt économique général) du principe du pays d'origine dès lors qu'une collectivité publique a décidé (sous réserve du contrôle de proportionnalité) que le service est un SIG ou un SIEG. Toute autre solution risque fort d'entraîner un "dumping de service d'intérêt général" qui remettrait en cause la cohésion sociale et territoriale, ainsi que l'accès à certains droits fondamentaux. .../...

and water supply services are very different from blackcurrant of Dijon or the Spring beer, for example!

The draft directive hinges around three technical axes:

- the removal of obstacles to the freedom of establishment and, to this end, the: putting in place of one stop shop by internet means; simplification of modes authorisation; prohibition of certain legal requirements and reciprocal evaluations, between States, of the compatibility of some requirements with the conditions fixed in the directive, in particular their proportionality,

- removal of the obstacles to the freedom of the movement of assistance services: of the principle of country of origin according to which a service provider is subjected only to the law of the country in which it is established; of the right of the recipients of the service to utilise services from other Member States without being limited in any way by national regulations; of the mechanism of assistance to the recipient; of the distribution of the functions of control, between receiving State and the State of origin, in the event of detachment of the workers,

- establishment of mutual confidence between States through: the harmonisation of legislations on the obligations of information provision by the service provider; professional insurance; multi-field activities; the settling of litigations; exchange of information of the good repute of the service provider, etc.

This technical presentation masks fundamental policy problems, evacuates the European project. The principle of the country of origin, at the centre of the draft Directive, raises a question, in particular for the SGI, consumers' rights and workers' rights.

♦ **Services of general interest**: The principle of country origin contradicts the freedom enjoyed by Member States, recognised by the case law of the Court of Justice and by directives, to define missions of public services as they deem fit. Indeed, what would happen if a company from country A sets out to provide services in country B, if the law in country A does not provide for public service obligation, whereas the service is defined as public service in country B? By virtue of the principle of country of origin, should the missions of public service cease to exist in the territory covered by the contract in country B? Gradually this will lead to the disappearance of all missions of public service on the whole of the European territory.

In the draft directive, public services are treated only in terms of exemptions from its field of application. Thus transport services, services of telecommunications, financial services, mail services, distribution electricity, of gas and water are not included, particularly, in the principle of the country of origin. However, most of social, local and health public services, for example, are included in the text. In order to prevent SGI from being affected by the directive, the Commission has declared that it is ready to lengthen the list of exemptions. This solution is rather arbitrary, because drawing up an exhaustive list is practically impossible; but total exemption of the SGI does not seem possible for the Commission which deems that the concept of SGI is too vague. The writers of the project say that they did not wish to pre-empt the debate on SGI, by tackling the problem in a global way.

Thus, in its present form, the text is unacceptable. The only possible solution, taking into account the European case law, is the exemption of the SGI or the SGEI (service of general economic interest) from the principle of the country of origin in so far as a public authority decides whether (subject to proportionality verification) the service is an SGI or an SGEI. Any other solution seriously risks to bring about a "dumping of the service of general interest" which would jeopardise social and territorial cohesion, as well as access to certain fundamental rights. .../...

♦ **Les droits des consommateurs** : Le projet prévoit que les contrats conclus par les consommateurs sont exclus du principe du pays d'origine, mais, en fait, pour toutes les relations non incluses dans le contrat, le consommateur se verra privé de l'application de son droit national si celui-ci est plus protecteur. Cette situation conduira inévitablement à un nivellement par le bas de la protection des consommateurs pour les secteurs qui ne sont pas totalement harmonisés. La difficulté pour le consommateur sera augmentée par le fait qu'il n'y a pas obligation de traduction du contrat dans la langue du consommateur. Qui, même dans les juridictions nationales, est en capacité de connaître les droits des vingt cinq Etats membres, de surcroît dans les langues d'origines ? Les contentieux vont s'avérer longs, coûteux, inextricables.

Si le projet de directive peut faciliter l'application du droit pour les entreprises prestataires de service (et encore, à terme ce n'est pas sûr, car avec vingt cinq droits différents, le risque de difficultés avec les sous-traitants est très grand), elle fragilise la situation des consommateurs qui ne pourront être au fait de toutes les législations nationales européennes. La généralisation du principe du droit du pays d'origine n'est, en fait, envisageable que dans le cadre d'une harmonisation "par le haut" des législations nationales, ce qui le rend alors inutile car il est plus simple de faire une harmonisation européenne par le droit communautaire.

♦ **Les droits des salariés** : Bien que le projet prévoit que les droits des salariés ne seraient pas modifiés puisque la directive 96/71 CE les concernant reste le texte de référence, l'expérience démontre que les répercussions d'une situation juridique trop inégalitaire entre les Etats membres ne sont pas négligeables.

Pour le moins, une clarification s'impose.

**Nota bene :**

- Le Conseil "compétitivité" du 18 mai dernier n'a pas débattu de la directive services. La présidence irlandaise de l'Union s'est bornée à informer les ministres de l'état d'avancement du dossier, en insistant sur sa complexité et sa sensibilité, elle a conclu en estimant que le temps d'un débat au niveau ministériel n'était pas encore venu.

- Lors de l'audition publique au Comité économique et social européen (CESE), le 25 mai dernier, de sa proposition de directives sur les services, la Commission européenne a subi un feu nourri de critiques de la part de la société civile.

La représentante de la Commission, Margot Walström, a tenté de rassurer son auditoire, notamment sur le pays d'origine, et a admis que la proposition devait être améliorée.

---

## Livre blanc SIG : un pas vers une doctrine européenne ?

Le Livre blanc est le résultat d'un long processus d'actions, de débats et jugements dans lequel la société civile, en interaction avec les instances communautaires (Parlement, Conseil, Commission, Cour de justice), a pris une part essentielle. Ce rappel n'est pas inutile, car l'étape que le Livre blanc représente, même qualitativement importante, n'est qu'une étape vers une vraie conception européenne de SIG et vers des SIG européens. Il traduit les progrès incontestables qui ont été accomplis depuis plus de dix ans entre Européens pour se comprendre, faire converger les doctrines, cultures et organisations différentes, voire parfois divergentes, des Etats membres et des sociétés de l'Union. Il ouvre aussi sur les débats à venir.

Des avis exprimés sur le Livre vert, la Commission retire l'idée qu'ils sont partagés sur la nécessité d'une directive cadre, qu'il est incertain, à ce stade, qu'une directive cadre constitue la meilleure voie à suivre .../...

♦ **Consumers' rights**: The draft provides for the exclusion of contracts concluded by consumers from the principle of country of origin but, in actual fact, for all matters not included in the contract, the consumer will be deprived of the application of his national law wherever the later happens to be more protective. This situation will inevitably lead to a levelling down of consumer protection in sectors which are not completely harmonised. The difficulty for the consumer will be aggravated by the fact that there is no obligation for the translation of the contract into the language of the consumer. Who, even at the level of national jurisdictions, has the faculty to know the rights of all the twenty five Member States, worse still in their original languages? Disputes will prove to be long, expensive and inextricable.

Though the draft Directive can facilitate the implementation of the right for service provider companies (that too, is not completely certain, because with twenty five different rights, the possibility of hitches with subcontractors is very large), it weakens the situation of the consumers who cannot be aware of all the facts from all European national legislations. The generalization of the principle of the right of the country of origin is, in fact, feasible only within the framework of a harmonisation "at the top" of the national legislations, which renders it useless since it is simpler to carry out European harmonisation through the Community legislation.

♦ **Workers' rights**: Although the draft provides for the *status quo* of the rights of workers, since directive 96/71 EC which concerns them remains the text of reference, experience has shown that repercussions from a legal situation which is too uneven between Member States, are not negligible.

At the very least, a clarification necessary.

**Nota bene:**

- the "competitiveness" Council held on 18<sup>th</sup> May 2004 did not discuss the services directive. The Irish presidency of the Union contented itself with giving Ministers the progress report of the discussions, while insisting on its complexity and its sensitiveness, it concluded by estimating that time for a debate at the ministerial level had not yet come.

- During the public audition of its proposal for directives on services, held at the European Economic and Social Committee (EESC), on 25<sup>th</sup> May, the European Commission endured a heavy firing of criticisms from the civil society.

The Representative from the Commission, Margot Walström, tried to reassure its audience, in particular, on the country of origin, and ended by admitting that the proposal needed some improvements.

---

## SGI White Paper: a step towards a European doctrines?

The White Paper is the outcome of a long process composed of actions, debates and decisions in which the civil society, interacting with the Community authorities (Parliament, Council, Commission, the Court of Justice), took up a significant share. This reminder is not futile, because the stage that the White Paper represents, even qualitatively significant, is just a step towards a real European conception of SGI and towards European SGI. It translates undeniable achievements which have been accomplished for over ten years between Europeans to understand themselves, to converge the different, and sometimes divergent, doctrines, cultures and organizations, of Member States and societies of the Union. It also opens up onto future debates.

From opinions expressed on the Green Paper, the Commission retains the idea that they are divided on the need for a framework directive, that a framework directive as the best way to follow, at this stage, is dubious .../...

et apporte une valeur ajoutée suffisante. Elle renvoie, donc, le réexamen de la question à plus tard, quand le projet de traité constitutionnel sera ratifié.

Pourtant, des textes transversaux portant sur les définitions, le rôle de la puissance publique et la régulation, le rôle et la place des usagers/citoyens, la méthodologie et l'objet des évaluations sont plus nécessaires que jamais, comme en témoignent *a contrario* le projet de directive sur les services ou le Livre vert sur les partenariats publics privés (PPP). Si une conception européenne des SIG se dégage des débats, comme le souligne le Livre blanc, il faudra bien la traduire en droit, et le plus tôt serait le mieux. Renvoyer toute proposition à la ratification du traité constitutionnel et à la mise en oeuvre de l'article III-6, c'est perdre du temps alors que nous savons que l'exercice doit se faire et que nous en avons besoin dès aujourd'hui pour construire le "vivre ensemble" dans l'Union. C'est pour cela que le CELSIG travaille à un projet de texte transversal et a appelé le 19 mai dernier à prendre des initiatives dès maintenant (voir bulletin 153).

Le Livre blanc réaffirme, complète et consolide des acquis importants :

Les SIG sont "un pilier du modèle européen de société", ils "restent essentiels pour la cohésion sociale et territoriale et pour la compétitivité de l'économie européenne", leur "accès est une composante essentielle de la citoyenneté européenne et est nécessaire pour leur permettre de jouir pleinement de leurs droits fondamentaux". Pour les entreprises "la disponibilité de SIG de qualité est un préalable indispensable" à leur compétitivité. Ils sont un élément important pour contribuer aux objectifs de Lisbonne. Le Livre blanc présente une vision positive de la subsidiarité, "les Pouvoirs publics à l'échelon approprié définissent les obligations et missions de services publics" et doivent en assurer le financement et la régulation. L'Union a une responsabilité accrue, partagée avec les Etats membres.

Le Livre blanc reconnaît l'importance de la régulation et de "la participation active des consommateurs et des usagers lors de la définition et de l'évaluation des services" et de leur évolution en fonction "des besoins et préoccupations des usagers et des consommateurs, ainsi que des mutations de l'environnement économique et technologique".

Pour la première fois aussi, la Commission :

- ♦ admet sans réticence les principes énoncés à l'article 16 du Traité CE et à l'article 36 de la Charte des droits fondamentaux "comme fondements de politiques communautaires tenant pleinement compte du rôle spécifique des SIG dans les politiques et activités relevant de sa sphère de compétence".

- ♦ présente le paragraphe 2 de l'article 86 du traité CE, non plus comme une exception à la politique de concurrence, mais indique qu'en vertu de cet article "l'accomplissement effectif d'une mission d'intérêt général prévaut en cas de tension sur l'application des règles du traité", ce qui constitue une inversion de la lecture habituelle de cet article.

La Commission définit, également, un programme de travail : réexamen de la faisabilité et de la nécessité d'une loi cadre avant fin 2005 ; décision d'ici juillet 2005 sur les aides d'Etat (paquet Monti élargi) et sur le financement des SIEG ; consultation publique sur les PPP avant fin 2004 (voir ci-dessous) ; une communication en 2005 sur les services sociaux et de santé d'intérêt général ; une première évaluation horizontale sur les SIG en 2004, avec une révision de la méthodologie en 2006 ; l'encouragement de la coopération des autorités de régulation nationales et le réexamen des directives sectorielles entre 2005 et 2006 ; la nécessité de veiller à la cohérence entre les positions adoptées par l'Union lors des négociations commerciales internationales et la réglementation communautaire ; l'aide aux pays en voie de développement en matière de SIG.

.../..

and that it will bring about sufficient added value. It, therefore, postpones the re-examination of the question until, when the constitutional draft treaty will have been ratified.

However, transverse texts concerning definitions, the role of the public authority and regulation, the role and place of users/citizens, the methodology and the aim of evaluations are more pertinent now than ever before, as proves, *a contrario*, the draft directive on services or the Green Paper on public private partnerships (PPP). If a European conception of the SGI emerges from the debates, as the White Paper underlines, it should be translated into law, and the earlier this is done the better it would be. Postponing any proposal to the ratification of the constitutional treaty and the implementation of the article III-6, is simply wasting time, whereas we know very well that the exercise has to be carried out and that we need it right from today to build the "living together" in the Union. This is why CELSIG is currently working on a draft transverse text and on 19<sup>th</sup> May called for initiative taking right from now (see bulletin 153).

The White Paper reaffirms, supplements and consolidates significant achievements:

The SGI are "a pillar of the European model of society", they "remain crucial for social and territorial cohesion and for the competitiveness of the European economy", their "access is an essential component of the European citizenship and is necessary to enable them to fully enjoy their fundamental rights". For the companies "the availability of quality SGI is an essential precondition" for their competitiveness. They constitute a significant element to contribution of the objectives of Lisbon. The White Paper presents a positive vision of subsidiarity, "public authorities, at the appropriate level define the obligations and missions of public services" and must ensure their funding and regulation. The Union has an enlarged responsibility, shared with the Member States.

The White Paper recognizes the importance of the regulation and "of the active participation of consumers and users during the definition and the evaluation of the services" and of their evolution in function "of the needs and concerns of users and consumers, as well as changes in the economic and technological environment".

For the first time also, the Commission:

- Accepts, without reservations, the principles provided in article 16 of the EC Treaty and article 36 of the Charter of fundamental rights "as foundations for Community policies taking fully into account the specific role of the SGI in the policies and activities in its sphere of competence".

- presents paragraph 2 of article 86 of EC Treaty, no longer as an exception to the policy of competition, but by indicating that under the terms of this article "the effective achievement of a mission of general interest prevails in the event of a conflict on the application of the regulations of the treaty", which constitutes the inverse of the usual reading of this article.

The Commission also defines a working program: re-examination of the feasibility and the need for a framework law before the end of 2005; by July 2005 a decision on State aid (extended Monti package) and on the funding of the SGEL; public consultation on the PPP before the end of 2004 (see below); a communication in 2005 on social and health services of general interest; the first horizontal evaluation on the SGI in 2004, followed by a revision of the methodology in 2006; the encouragement of the co-operation between national regulation authorities of and the re-examination of the sectoral directives between 2005 and 2006; the need to watch over the coherence between the positions adopted by the Union during international trade negotiations and the Community legislation; aid to developing countries as regards SIG.

.../..

Ce texte est de loin le meilleur qu'ait publié la Commission. On voit ici tout l'intérêt de l'approche transversale et du rôle joué par la société civile, notamment grâce à la consultation sur le Livre vert.

Cependant tout n'est pas réglé.

Bien que reconnaissant la nécessité d'un cadre cohérent, qui respecte la diversité, elle propose de poursuivre l'approche sectorielle et ne s'engage pas à revoir la question d'une loi cadre avant fin 2005. Or, la cohérence de la politique de la Commission est loin d'être assurée. Le principe du pays d'origine, par exemple, cœur du projet de directive services (voir ci-dessus), est contradictoire avec la liberté des Etats membres, rappelée par le Livre blanc, en matière de SIG.

En outre, cette liberté ne peut pas être vraie dans tous les secteurs à l'exception de celui des transports, comme le fait apparaître une note en bas de page dans le Livre blanc faisant référence au projet de règlement sur les obligations de services publics (OSP, voir bulletins 109, 89, 80), règlement qui prévoit que pour les transports terrestres locaux les contrats de concession de service public devraient être obligatoires. Les PPP, tels qu'il sont conçus par le Livre vert (voir ci-dessous), ne sont pas, non plus en cohérence avec le Livre blanc sur les SIG. L'objectif d'évaluation est bien abordé mais l'option d'un observatoire indépendant a été écartée, conduisant à ce que la Commission reste donc juge et partie dans ce processus, ce qui n'est pas acceptable.

Le Livre blanc ouvre un chantier sur des bases nouvelles, positives, avec un agenda cohérent, mais la Commission livre peu d'éléments de substance sur les choix futurs. Une fois encore, ce sera la mobilisation de la société civile qui obligera les institutions européennes à bouger. Celles-ci pourront-elles rester sourdes longtemps aux exigences de leurs opinions publiques en matière de SIG, alors que, déjà, dans les débats de la Convention, quasiment toutes les organisations de la société civile réclamaient la constitutionnalisation des SIG et la production de droit transversal positif à leur sujet ?

---

## Livre vert Partenariats Public-Privé (PPP) : à côté de l'essentiel!

Ce Livre vert s'inscrit dans la stratégie marché intérieur 2003-2006. La Commission y constate que les partenariats public-privé (PPP) se sont beaucoup développés ces dix dernières années, particulièrement en Espagne, au Portugal et au Royaume-Uni, et qu'il y est fait recours dans de nombreux domaines relevant de la responsabilité publique tels que les transports, la santé publique et les hôpitaux, l'éducation, la sécurité publique, les prisons, la gestion des déchets, de l'eau, des espaces verts etc. Elle voit dans les PPP un moyen pour financer les trente projets transeuropéens à mettre en œuvre d'ici 2020.

Le manque de financement public est sans doute le premier motif de recours aux PPP : ils *"répondent à un besoin d'apport de financement privé pour le secteur public"*, ils *"permettent aussi de bénéficier du savoir faire et des méthodes du privé dans la vie publique"*. Le Livre vert reflète bien ces deux préoccupations, la quasi totalité des vingt-deux questions qu'il pose s'adresse d'ailleurs en priorité aux opérateurs privés afin *"d'assurer le développement du PPP dans des conditions de concurrence effective et de clarté juridique"*.

Dans le cadre de la construction du marché intérieur, cette préoccupation est légitime, mais elle n'est pas la seule car les PPP concernent essentiellement les SIG, soit pour construire des infrastructures de service public, soit pour gérer directement le service. Le commissaire Bolkestein le souligne lui-même : *"les PPP sont en plein essor. Ils peuvent être un outil important pour améliorer la qualité des services publics et soutenir la croissance en Europe"*./..

This text is by far the best ever published by the Commission. One can see here all the interest of the transverse approach and the role played by the civil society, in particular thanks to the consultation on the Green Paper.

However not everything is settled.

Though it recognises the need for a coherent framework, respecting the diversity, it still continues with the sectoral approach and does not commit itself to re-examining the question of a framework law before end 2005. Yet, the coherence of the Commission's policy is far from being assured. The principle of country of origin, for example, central to the draft of services directive (see above), contradicts the freedom of Member States, as recalled by the White Paper on SGI.

Moreover, this freedom cannot be attained in all the sectors except that of transports, as is indicated in a footnote in the White Paper, referring to the draft regulation on the obligations of public services (OPS, see bulletins 109,89, 80), regulation which stipulates that for local land transports concession contracts for public service should be obligatory. The PPP, such as conceived by the Green Paper (see below), are likewise not in coherence with the White Paper on the SGI. The objective of evaluation properly considered but the option of an independent observatory was pushed aside, leading to a situation where the Commission remains judge and jury in this process, something which is not acceptable.

The White Paper opens up working program on new positive bases, with a coherent agenda, but the Commission provides very few elements of substance on the future choices. Once again, it will be the mobilization of the civil society which will oblige European institutions to react. Will the latter be able to remain deaf for a long time to the requirements of their public opinions as regards SGI, whereas, already, in the Convention debates, almost all organizations of the civil society were calling for the constitutionalisation of the SGI and the establishment of a positive transverse law concerning them?

---

## Public-Private Partnerships (PPP) Green Paper: missing the point!

This green Book falls under the 2003-2006 internal market strategy. In it the Commission observes that the public-private partnerships (PPP) have extensively developed over the last ten years, particularly in Spain, Portugal and the United Kingdom, and that they are being called upon in many fields under public authority responsibility such as transport, public health and hospitals, education, public security, prisons, the management of waste, water, parks etc. It sees in the PPP a means to finance the thirty trans-European projects to be implemented by 2020.

The lack of public funding is undoubtedly the first reason for recourse to the PPP: they *"meet a need for private funding contribution in the public sector"*, they *"also make it possible for the public sector to draw from the know-how and working methods of the private sector"*. The Green Paper accurately represents these two concerns, almost all of the twenty-two questions which it raises are directed, in priority, to private operators in order to *"ensure the development of the PPP under conditions of effective competition and legal clarity"*.

Within the framework of the construction of the internal market, this concern is legitimate, but it is not only one because the PPP relate primarily to the SGI, either in order to build public service infrastructures, or in order to directly manage the service. Commissioner Bolkestein underlines it himself: *"the PPP are rising rapidly. They can be a significant tool in the improvement of the quality of public services and in supporting growth in Europe"* .../..

Le Livre vert propose une distinction entre les PPP de type institutionnel, impliquant une coopération entre le secteur public et le secteur privé au sein d'une entité distincte, et les PPP de type purement contractuel dans lesquels le partenariat entre secteurs public et privé se fonde sur des liens exclusivement conventionnels. Il précise comment les règles et principes découlant du droit communautaire des marchés publics et concessions s'appliquent aux PPP lors de la passation et de la vie des contrats et lors des montages de PPP. Il précise les procédures de sélection du partenaire privé, notamment l'intérêt de la nouvelle procédure de dialogue compétitif introduite par la nouvelle directive marchés publics.

Il examine aussi, du point de vue du marché intérieur, la mise en place de PPP à l'initiative du secteur privé (le partenariat public/privé peut être aussi un partenariat privé/public, comme l'ont souligné les représentants des entreprises lors d'une conférence, le 24 mai dernier, en présence du commissaire Fritz. Bolkestein), les modifications contractuelles en cours de PPP et la sous-traitance.

Cependant, le Livre vert ne dit rien sur l'asymétrie d'information entre l'autorité publique et l'entreprise privée au bénéfice de cette dernière, rien sur la régulation de ces contrats dont les modifications, en cours de contrat, ne sont qu'une partie, rien sur le rôle et la place des usagers/consommateurs qui sont les payeurs en dernier ressort, rien sur l'évaluation démocratique et pluraliste, ex ante, en cours de contrat et ex post, de ces PPP.

Au cours de la conférence du 24 mai, le représentant de la Banque européenne d'investissement s'étonnait que les populations restent hostiles aux PPP, même dans les pays de l'Union où ils s'étaient le plus développés ces dernières années (Royaume-Uni, Espagne, Portugal). Comment être étonné, dans la mesure où les populations sont écartées des choix, alors qu'il s'agit toujours de construction d'infrastructures et de gestion de services d'intérêt général qu'elles financent et utilisent tous les jours ?

Le CELSIG répondra (avant le 30 juillet 2004) aux vingt-deux questions du Livre vert sur les PPP soumises à consultation, sans oublier de répondre, également, aux questions qui ne sont pas posées par la Commission. Espérons que suite à cette consultation, la Commission travaillera aussi bien que pour le Livre blanc sur les SIG, puisqu'elle dit ne pas avoir d'idées préconçues sur la suite à donner au Livre vert sur les PPP.

---

## Initiatives

\* Le CEEP (Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général) organise son XVI<sup>e</sup> Congrès et ses Journées-débats 2004 du 16 au 18 juin à Leipzig, sur le thème "Les services d'intérêt général : une chance pour l'intégration européenne".

Renseignements et inscriptions : [ceep@ceep.org](mailto:ceep@ceep.org)

\* Le Ministère fédéral allemand de la Famille, des Personnes âgées, des Femmes et de la Jeunesse, la Plateforme des ONG européennes du secteur social (Social Platform) et l'Observatoire pour le Développement des Services Sociaux en Europe organisent une Conférence portant sur "Les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne - leurs particularités, leurs performances et les conditions cadre de leur prestation" les 28 et 29 juin 2004 à Bruxelles.

Renseignements et inscriptions : [Barbara.Braun-Schoenwandt@iss-ffm.de](mailto:Barbara.Braun-Schoenwandt@iss-ffm.de)

The Green Paper proposes a distinction between, on the one hand, institutional type PPP, implying co-operation between the public and the private sectors under a distinct entity and, on the other, purely contractual PPP in which the public and private partnership between sectors is based exclusively on conventional links. It specifies how rules and principles arising from the Community legislation on public procurement and concessions apply to PPP during the awarding and duration of contracts and during the setting up of PPP. It specifies the procedures for private partner selection, in particular, the importance of the new procedure of competitive dialogue introduced in the new public procurement directive.

It also examines, from the point of view of the internal market, the establishment of PPP, on the initiative from the private sector (the public/private partnership can be also a private/public partnership as underlined by companies representatives during a conference on 24<sup>th</sup> May, in the presence of Commissioner Fritz Bolkestein), the ongoing contractual modifications of PPP and subcontracting.

However, the Green Paper says nothing on information asymmetry between the public authority and the private company to the advantage of the latter, nothing on the control of these contracts of which modifications, in the course of the contract, are only a part of it, nothing on the role and the place the users/consumers who, in the last resort, are the payers, nothing on the democratic and pluralist evaluation, neither ex ante, during the contract nor ex post, of these PPP.

During the May 24<sup>th</sup> conference, the representative of the European Investment Bank was astonished that the populations remain hostile to the PPP, even in the Union countries where they had most developed in the last ten years (the United Kingdom, Spain, Portugal). How can one be astonished, insofar as the populations are left out in choice making processes, whereas it is all about the construction of infrastructures and management of services of general interest which they finance and use every day?

The CELSIG shall (before 30<sup>th</sup> July 2004) reply to the twenty-two questions from the Green Paper on PPP submitted for consultation, but also not forgetting to reply to questions which are not raised by the Commission. Let us hope that following this consultation, the outcome from the Commission will be as good as that on the White Paper on the SIG, since it claims to have preconceived ideas on action to be taken following the Green Paper on PPP.

---

## Initiatives

\* The CEEP (European Centre of Entreprises with Public participation and of Entreprises of General Economic Interest) is holding its XVI<sup>th</sup> Congress and its 2004 Debate-Workshop from the 16<sup>th</sup> to 18<sup>th</sup> June in Leipzig, on the theme of "Services general interest: a chance for the European integration".

Information and registration at: [ceep@ceep.org](mailto:ceep@ceep.org)

\* The German federal Ministry for Family, Senior Citizens, Women and Youth, the Platform of European social sector NGOs (Social Platform) and the Observatory for the Development of the Social Services in Europe are organising a Conference on "Social Services of general interest in the European Union - assessing their specificities, potential and needs" on 28<sup>th</sup> and 29<sup>th</sup> June 2004 in Brussels. Information and registration: [Barbara.Braun-Schoenwandt@iss-ffm.de](mailto:Barbara.Braun-Schoenwandt@iss-ffm.de)

**NOUVELLES-NEWS-EUROPE** est édité par le Comité européen de liaison sur les Services d'intérêt général, *is published by the European Liaison Committee on Services of General Interest*, 66 rue de Rome, F - 75008 PARIS. Tel : (33-1) 43 71 20 28. E-mail <[celsig@celsig.org](mailto:celsig@celsig.org)> Directeurs de publication, *Publishers* : Pierre Bauby et *and* Jean-Claude Boual. Rédactrice en chef, *chief editor* : Katherine Varin. Traduction, *translation* : Jeremiah Chiumia. Diffusé exclusivement E-mail. *Distributed E-mail exclusively*. Abonnement 1 an : 100 €. *Subscription for 1 year: € 100*. Bulletin d'abonnement sur demande. *Subscription form available on request*.