

Quelles tendances et quels enjeux pour les services publics locaux dans les Etats de l'Union européenne ?

Pierre Bauby, président de RAP (Reconstruire l'action publique), membre du Conseil scientifique d'Europa et Mihaela M. Similie (Popa)

1. PROBLEMATIQUE	1
1.1. DIVERSITE ET UNITE	2
1.2. TROIS TENDANCES STRUCTURANTES	4
2. LES SERVICES PUBLICS LOCAUX AUJOURD'HUI	5
2.1. ETATS UNITAIRES CENTRALISES	6
2.2. ETATS UNITAIRES AVEC FORTE AUTONOMIE LOCALE	7
2.3. ETATS FEDERAUX	8
2.4. ETATS REGIONALISES	10
2.5. PAYS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE (PECO)	11
3. ENJEUX ET PERSPECTIVES	12
3.1. L'ACQUIS COMMUNAUTAIRE	12
3.2. QUELLE EUROPEANISATION ?	13
3.3. QUELS POUVOIRS ET RESPONSABILITES DES COLLECTIVITES LOCALES ?	14
3.4. QUELS FINANCEMENTS ?	14
3.5. MENACES ET OPPORTUNITES	14

1. Problématique

Tous les pays européens ont des Services publics locaux, que nous proposons de considérer ici comme tous les services, qu'ils soient considérés comme économiques ou non économiques, comme marchands ou non marchands, que les autorités publiques soumettent à des obligations spécifiques de service public, en fonction d'objectifs d'intérêt général. Ils relèvent de la compétence et de la responsabilité des collectivités territoriales infra-nationales.

La Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée dans le cadre du Conseil de l'Europe le 15 octobre 1985, aujourd'hui ratifiée par 45 Etats (par la France en 2007 seulement), définit précisément l'autonomie locale comme « le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques ». Les services publics locaux sont une expression de l'autonomie locale.

Les services publics locaux ont fait l'objet d'études nationales et internationales, mais il existe très peu d'analyses comparées représentatives de l'ensemble des situations dans les 27 Etats membres de l'Union européenne, ni de suivi régulier de leurs évolutions récentes, en particulier au regard de l'impact du droit européen (règles de concurrence, marché intérieur, etc.).

Dans ce contexte, et sur la base des études déjà accomplies sous différents angles disciplinaires (droit, sciences économiques, sciences politiques, etc.), le présent article vise à présenter les principales caractéristiques des Services publics locaux dans les 27 Etats Membres de l'Union européenne, en relation avec l'organisation institutionnelle de chaque pays : domaines couverts ; définition des missions et obligations ; organisation et modes de gestion ; financement ; contrôle et régulation.

Cet article prend appui en particulier sur les données rassemblées dans l'étude « *Mapping of the Public services in the European Union and 27 Member States* » conduite par EUROPA et RAP en 2009-2010 pour le CEEP (Centre européen des employeurs et entreprises fournissant des Services publics), avec un financement de la Commission européenne.

1.1. Diversité et unité

Chaque pays européen 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 sa géographie physique et humaine, ses traditions, son organisation, ses institutions, sa culture.

Dès lors, il n'est en rien surprenant que la réalité des services publics locaux soit caractérisée par l'existence d'une série de diversités.

Selon les types d'Etats (de l'Etat unitaire centralisé à l'Etat fédéral), les échelons de responsabilité et de compétence de définition et d'organisation des services publics (« autorités organisatrices ») sont soit l'Etat central, soit les collectivités territoriales, mais avec de grandes disparités entre les pays et selon les secteurs, avec souvent l'existence de compétences partagées.

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 vient encore complexifier le tableau.

Compte tenu de leur fonction, les services publics locaux sont inscrits dans chacun des territoires, adaptés à leurs réalités. En même temps, ils intègrent leurs spécificités, ils les structurent, les mettent en réseau,

relient le local et le global. Les caractéristiques de géographie physique jouent un grand rôle en matière d'organisation des services publics locaux, de définition précise des missions que chacun a à remplir. Les disparités de superficie et de population entre les États membres sont relativement bien connues. Le sont moins souvent le croisement des deux caractéristiques en terme de densité de population. Les densités de population jouent un rôle majeur pour l'organisation des services publics, en particulier pour les services locaux, tant leur fonction les amène à être ancrés en profondeur dans les territoires et à s'organiser pour répondre à leurs caractéristiques humaines.

Certains États n'ont aucun niveau politico-administratif intermédiaire entre le niveau local et le niveau national (surtout les pays de faible superficie et peuplement). À l'opposé, d'autres États européens ont deux niveaux intermédiaires entre la commune et l'État (c'est notamment le cas des pays de plus grande superficie et peuplement). Entre ces deux cas extrêmes, on retrouve les États qui ont un seul niveau politico-administratif intermédiaire. Une telle hétérogénéité institutionnelle a des conséquences en termes de responsabilités d'organisation des services publics, qui diffèrent fortement d'un État à l'autre. L'UE n'a d'ailleurs pas de compétence pour prétendre harmoniser cette diversité et les « règles communes » définies en matière de services publics doivent pouvoir s'appliquer dans tous les cas de figure. Cette caractéristique essentielle de la réalité européenne est d'ailleurs non seulement pérennisée, mais considérée comme constituante de l'Union européenne d'aujourd'hui par des dispositions nouvelles du traité de Lisbonne en particulier 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 États membres agissant séparément.

Dès lors, c'est fort logiquement que le Protocole n° 26 annexé au traité de Lisbonne consacré aux services d'intérêt général (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 ».

Au-delà de cette série de diversités, existent en Europe deux conceptions fondamentales des services publics. D'une part, la conception organique qui assimile le service public à l'entité publique qui rend le service et qui fait sortir du champ du service public les secteurs ayant fait l'objet de privatisations de l'opérateur public. D'autre part, une conception fonctionnelle, qui met l'accent sur les objectifs, les finalités, les missions des services publics, et qui renvoie à des biens et services considérés comme essentiels. La conception fonctionnelle laisse entière la question du statut – public, mixte ou privé – de l'opérateur. C'est cette deuxième conception qui est commune aux différents pays européens et qui a été retenue dès le traité de Rome de 1957 qui invente l'expression « services d'intérêt économique général » en mettant explicitement l'accent sur la fonction des services publics (servir l'intérêt général) et sur leur « mission particulière » tout en proclamant la neutralité de la Communauté, puis de l'Union européenne en matière de régime de la propriété dans les États membres (Articles 106 et 345 du TFUE). Cette conception est au fondement de la création d'un langage propre à l'Union européenne permettant de se comprendre entre langues et traditions différentes : services d'intérêt général, services d'intérêt économique général, services non-économiques d'intérêt général, services

sociaux d'intérêt général, service universel, etc. On assiste ainsi aujourd'hui à un processus d'eupéanisation du langage.

Mais au cœur même des diversités nationales, il existe en Europe une profonde unité en matière de services publics – services d'intérêt général : dans tous les pays européens, les autorités publiques, locales, régionales ou nationales, ainsi que la jurisprudence, ont été amenées à considérer que certaines activités ne pouvaient pas relever du seul droit commun de la concurrence et des seules règles du marché, mais de normes spécifiques d'organisation et de régulation, dans trois objectifs, qui définissent leur trépied de légitimité :

- garantir le droit de chaque habitant d'accéder à des biens ou services essentiels ;
- construire des solidarités, développer le lien social, assurer la cohésion économique, sociale et territoriale, promouvoir l'intérêt général de la collectivité concernée ;
- répondre aux défaillances du marché, prendre en compte le long terme, les intérêts des générations futures, créer les conditions d'un développement durable à la fois économique, social et environnemental.

Ces finalités et ces objectifs d'intérêt général sont au cœur du système de valeurs qui caractérise tous les États européens et sont une valeur commune de l'Europe (Article 14 TFUE).

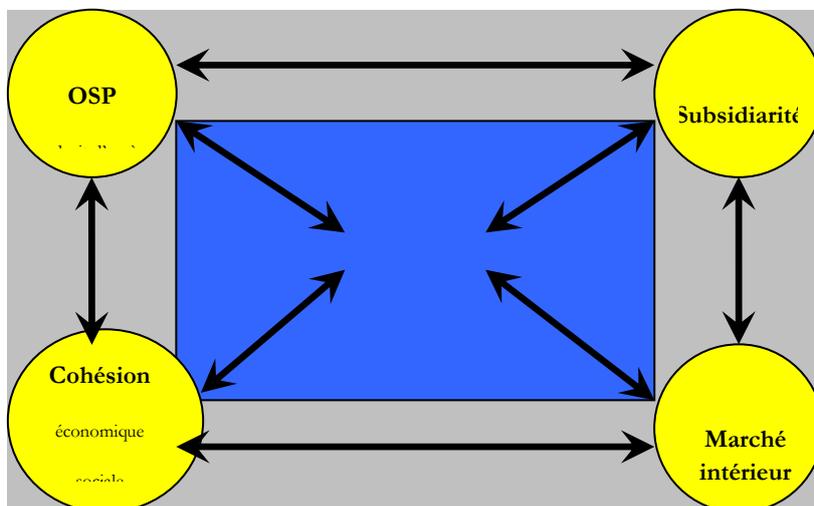
1.2. Trois tendances structurantes

Trois tendances lourdes, qui se combinent, jouent aujourd'hui un rôle structurant dans les mutations qui affectent les services publics dans tous les États membres de l'Union européenne :

- l'eupéanisation, c'est-à-dire le passage de leur cadre national traditionnel de définition et d'organisation 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, sans déboucher sur de réelles uniformisations,
- les logiques sectorielles, qui sont à l'œuvre et qui font que l'on n'organise pas dans le même marché unique européen de la même façon et avec des règles identiques les télécommunications, l'électricité, l'eau, les transports, l'éducation ou la santé, etc.
- les histoires, traditions et institutions nationales (et infra-nationales), qui marquent et continueront à marquer en profondeur les modes d'organisation et de régulation dans les États membres, tant les services publics sont ancrés dans les constructions nationales de chaque État. Les traditions et les cultures 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 États 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.

On peut aujourd'hui synthétiser ces différentes tendances et leurs inter-relations dans le « carré magique des services publics » :



Les formes très différentes d'organisation nationale de chacun des pays, selon que l'on a à faire à des États unitaires et centralisés (même s'ils mettent en œuvre des politiques de « décentralisation ») ou à des États fédéraux, marquent en profondeur l'organisation et le fonctionnement des services publics locaux.

A cela s'ajoutent les spécificités et les enjeux particuliers des pays de l'Europe centrale et orientale (PECO) qui, tout en étant hétérogènes, ont connu une histoire proche dans les décennies qui ont suivi la Seconde guerre mondiale et vécu des changements importants de leur régime politique et un processus spécifique de transition accompagné d'une décentralisation progressive des services publics. Ils sont également les plus récents États membres de l'Union européenne et les moins développées économiquement au sein de l'Union.

2. Les services publics locaux aujourd'hui

Sans prétendre établir une typologie complète des modes d'organisation des services publics locaux dans les 27 États membres de l'Union européenne – de fortes mutations sont en cours et il se produit des formes d'hybridation –, on dispose de 5 grands référentiels que nous allons présenter :

- États unitaires centralisés,
- États unitaires avec forte autonomie locale,
- États fédéraux,
- États régionalisés

- Pays d'Europe centrale et orientale.

2.1. *Etats unitaires centralisés*

Le cas de la France est le plus significatif, même s'il n'était pas isolé après la seconde guerre mondiale. Coexistent deux grands modèles de référence de service public : d'un côté, les 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.) ; de l'autre, des services publics locaux, qui relèvent de la compétence des collectivités territoriales (communes, départements, régions) et dont la gestion est fréquemment déléguée à des entreprises privées.

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 (par exemple, l'eau). À l'exception de secteurs particuliers fortement encadrés par l'État (l'éducation, la santé, l'ordre public, etc.), il existe une assez grande liberté de gestion des services publics locaux, et les tendances des 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.

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 les 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 enfin 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 la réalisation et de la maintenance d'une infrastructure ou d'un service ; enfin, 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.

2.2. *Etats unitaires avec forte autonomie locale*

Cette forte autonomie locale dans l'organisation et la régulation des services publics se retrouve notamment dans les pays d'Europe du Nord, qui continuent à être marqués par des histoires et des 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, il existe une forte tradition d'organisation locale des services publics, liée à des institutions qui reconnaissent la « libre administration des collectivités locales ».

Ainsi, au Danemark et en Suède, les dépenses des collectivités territoriales représentaient en 2005 respectivement 33% et 25,1% du produit intérieur brut (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.

En Suède, l'administration locale a une longue tradition et il existe un système public fortement décentralisé dans la plupart des secteurs. Les municipalités et les *Landsting* ainsi que les régions sont responsables de mettre à disposition une part importante des services publics. De façon générale, les municipalités et les *Landsting* représentent 25% de l'emploi total. La législation est habituellement générale, mais ses caractéristiques et ses détails sont discutés et interprétés par les autorités au niveau local et/ou régional afin de les appliquer selon les conditions régionales et/ou locales. Les « bureaucraties locales » tendent ainsi à jouer un rôle très important dans l'exécution des différentes politiques. La responsabilité principale de fournir les divers types de service public dépend de l'administration locale (les municipalités) et des *Landsting*. Les municipalités sont responsables de prévoir, construire et gérer les équipements pour l'eau et les eaux usées, la gestion des déchets, etc. Au cours des cinquante dernières années, la responsabilité de plusieurs services publics importants tels que le social et les écoles primaires a été décentralisée de l'État aux municipalités. Plus récemment, avec la décentralisation et la privatisation, la taille du secteur public a été diminuée, tout en maintenant les niveaux et les objectifs de l'État providence. Les *Landsting* sont responsables de la fourniture des services concernant la santé et les soins médicaux, la santé mentale, les services psychiatriques et dentaires obligatoires, etc.

Au début des années 1990, le Parlement suédois a décidé du principe permettant aux municipalités et aux *Landsting* de recourir à des entreprises sous contrat pour fournir les services en dehors de ceux qui relèvent de l'exercice de l'autorité publique. Ces collectivités sont donc libres de décider des formes dans lesquelles les services peuvent être organisés : par les municipalités elles-mêmes, par les sociétés municipales ou par des fournisseurs sous contrat (sociétés coopératives, particuliers et associations) choisis en recourant à des marchés publics. Cependant, même si les services sont fournis par un entrepreneur privé, la municipalité

en est responsable et est donc également responsable du fait que cet entrepreneur accomplit le service d'une manière appropriée.

Beaucoup d'entreprises municipales en Suède agissent dans de nombreux secteurs, comme l'électricité, la fourniture d'eau, le traitement des eaux, les transports, etc. Les « municipalités et les *Landsting* peuvent s'engager dans une activité économique si elle est conduite sans objectif de profit et visent à fournir un ou des services communaux pour les membres de la municipalité ou du *Landsting* » (section VII de la Loi d'autonomie locale de 1991). Dans le secteur du logement, le système d'État providence suédois proclame le droit à un logement convenable pour tous les citoyens ; le but est la cohésion sociale, pour stimuler l'intégration et éviter la ségrégation. Sur cette base, l'État suédois et les municipalités ont créé des sociétés de logement sans but lucratif détenus par la municipalité. En 2006, environ 22% des ménages en Suède vivaient dans ce type de logement ; 45% environ de ces logements sont gérés par des sociétés municipales et environ 52% par des sociétés privées. Il n'existe aucun plafond de revenus pour ceux qui souhaitent louer un logement, et il y a une obligation légale pour les sociétés municipales de logement de fournir un logement de qualité pour tous les ménages.

2.3. Etats fédéraux

L'Allemagne représente l'exemple type des États fédéraux. 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 (*Bund*), celui du *Land* et le niveau local, avec application du principe de « subsidiarité » : le niveau supérieur ne dispose de compétences que dans la mesure où celles-ci ne peuvent pas être assumées par le niveau inférieur. C'est ainsi que, par exemple, l'assistance sociale, la santé ou la radio-télédiffusion relèvent du niveau régional (des *Länder*) ; les télécommunications, les services postaux, la protection sociale (régime obligatoire et régimes complémentaires) relèvent du niveau fédéral ; la gestion des déchets et la gestion de l'eau sont à charge tant des municipalités que des *Länder* selon le niveau des tâches ; le transport public des passagers est réparti entre les trois niveaux de compétence, également selon le niveau des réseaux.

Dans le système fédéral allemand, l'administration est surtout une responsabilité des niveaux infranationaux ; la Fédération a sa propre administration seulement dans quelques secteurs bien définis dans la Constitution tels que l'armée, les douanes et les finances. Les *Länder* et les autorités locales 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. La Loi fondamentale garantit aux municipalités le droit de régler de manière autonome toutes les questions relevant de leur collectivité ; ce sont elles qui sont chargées des services aux citoyens. Les infrastructures urbaines jouent également un rôle capital dans

la notion de service public, qu'il s'agisse d'infrastructures routières, autoroutières, fluviales, maritimes, portuaires ou aéroportuaires.

Les municipalités ont des pouvoirs étendus : elles mettent en application environ 80% des lois et la plupart des directives européennes. Elles sont responsables de la mise en application non seulement de leurs propres responsabilités, mais également de celles de l'État fédéral. En 2005, on comptait 12 312 municipalités, un petit nombre de grandes dans le nord, beaucoup de petites dans le sud. Compte tenu de la flexibilité que cela permet, les entreprises municipales fournissant des services aux citoyens sont souvent regroupées dans une structure relevant du droit privé (GmbH – société à responsabilité limitée – ou AG – société anonyme), connue sous le nom de « *Stadtwerke* », qui prend en charge l'ensemble des services dans l'agglomération, y compris les transports urbains. Il existe environ 3 500 entreprises publiques locales particulièrement grandes en Allemagne (représentant 82 milliards d'euros de chiffre d'affaires et 530 000 emplois).

Elles sont majoritairement possédées par la municipalité : 45% sont sa propriété unique, 16% en cogestion entre des acteurs publics, et environ 40% comportent une participation privée majoritaire ou minoritaire. Dans la moitié des villes, pour les services d'infrastructure (transport, déchets, par exemple), la municipalité est en minorité dans le capital des entreprises publiques. Ce sont particulièrement les services des secteurs d'infrastructures, les services en réseau, qui sont externalisés. Dans le secteur de l'enfance, existait aussi une tradition de délégation aux associations religieuses en Allemagne de l'Ouest, et une tradition publique en Allemagne de l'Est.

Les *Länder* sont le niveau infranational le plus élevé ; ils partagent avec l'État central les compétences dans des domaines tels que l'aide sociale, la santé, la collecte de données, l'enseignement supérieur et d'autres champs, selon les dispositions constitutionnelles. Tous les secteurs qui ne sont pas de la responsabilité du gouvernement fédéral relèvent des compétences législatives des *Länder* – éducation, administration interne, affaires culturelles, protection de l'environnement, affaires intérieures et police. Les compétences des municipalités et des *Länder* varient d'un *Land* à l'autre et concernent principalement : l'approvisionnement en eau, dont les *Stadtwerke* assurent la majeure partie (6 400 entreprises, dont 5 000 petites et 1 300 plus grandes, qui approvisionnent 79% de la population) ; la gestion des eaux usées (entreprises municipales et intermunicipales) ; la commercialisation de l'électricité (dont la production est concentrée entre cinq grandes entreprises) ; la commercialisation du gaz ; le chauffage (dans les villes grandes et moyennes) ; le transport ferroviaire régional de passagers (assuré par Deutsche Bahn et des entreprises régionales) ; le transport régional et local de passagers par autobus ou tramway (assuré par des sociétés semi-publiques) ; les services de santé hospitaliers ; les soins aux enfants ; l'enseignement primaire et secondaire ; l'enseignement supérieur (compétence des *Länder*) ; la formation professionnelle ; le logement social ; les soins aux personnes handicapées et aux personnes âgées ; dans certains cas, des entreprises du secteur financier (mais la garantie publique des caisses d'épargne a été supprimée par décision européenne).

2.4. Etats régionalisés

Des transformations importantes sont intervenues au cours des dernières décennies dans des Etats qui ont longtemps été rangés dans la catégorie des Etats centralisés, avec un fort développement des régions et de leurs compétences, à l'exemple de l'Italie et de l'Espagne, au point qu'il convient aujourd'hui de créer un référentiel spécifique.

En Italie, la structure décentralisée de l'Etat est fondée sur les régions, les provinces, les villes métropolitaines et les communes, qui sont « des entités autonomes ayant un statut, des pouvoirs et des fonctions propres » (art. 114 de la Constitution suite à la révision constitutionnelle de 2001). Les régions, entités politiques reconnues par la Constitution dès 1948, mais dont la grande majorité sont devenues effectives dans les années 1970, exercent également des prérogatives législatives dans toutes les matières qui ne sont pas expressément réservées à la législation de l'Etat. Dans certains domaines le pouvoir législatif des régions est concurrent avec le pouvoir de l'Etat (éducation scolaire, protection de la santé, grands réseaux de transport et de navigation, production, transport et distribution nationale de l'énergie, caisses rurales et établissements bancaires à caractère régional, etc.). Les régions ont également un droit d'initiative législative nationale.

La compétence générale des fonctions administratives est attribuée aux communes, « à l'exception des fonctions qui, afin d'en assurer l'exercice unitaire, sont attribuées aux Provinces, aux Villes métropolitaines, aux Régions et à l'État, sur la base des principes de subsidiarité, de différenciation et d'adéquation » (art. 118(1) de la Constitution). Cependant, c'est seulement dans les années 1990 que la législation a mis les bases pour une décentralisation et une régionalisation réelles. La réforme Bassanini de 1997 a transféré environ 40% des charges administratives aux entités territoriales et la réforme constitutionnelle de 2001 a augmenté les compétences des régions envers les services publics locaux (transport, déchets, eau). Le nouveau cadre légal a reconnu plus d'autonomie et de flexibilité organisationnelle des services publics locaux. Alors que par tradition, les services publics locaux étaient fournis directement par les autorités locales, les réformes récentes semblent avoir augmenté les tendances vers d'autonomisation, corporatisation, externalisation et privatisation des services publics locaux.

En Espagne, depuis 1978, les communes, les provinces et les communautés autonomes jouissent de l'autonomie pour gérer leurs intérêts et peuvent établir et percevoir des impôts. Cependant, le processus de décentralisation a connu une évolution progressive et différente, selon les collectivités. Les communautés autonomes jouissent d'une autonomie législative et exécutive étendue en particulier depuis la vague de décentralisation de 2000 et 2002. Le transfert des responsabilités vers les autorités locales a conféré un rôle plus important à l'autonomie locale dans l'organisation et la fourniture des services publics, mais le processus de décentralisation n'est pas achevé. Les compétences communales tiennent compte de leur taille démographique. Ainsi, pour les communes de plus de 5 000 habitants, les services d'assainissement, de l'eau, l'éclairage public, la police municipale, l'entretien des routes publiques, etc., sont obligatoires alors que d'autres (activités culturelles, tourisme, etc.) sont facultatifs. Si la Loi relative à la

réglementation de base des autorités locales du 2 avril 1985, réserve aux communes la compétence d'une série de services publics (eau, assainissement, déchets, transports publics locaux, etc.), l'Etat central et les communautés autonomes peuvent également déléguer des compétences aux communes ; c'est souvent le cas dans le domaine de l'éducation (infrastructures, gestion des programmes éducatifs). Les autorités locales ont la liberté de choisir le mode de gestion des services locaux (gestion publique ou gestion déléguée). Si la plupart des services locaux sont directement fournis par l'administration, l'Espagne a également une longue tradition de gestion déléguée des services publics, développé dans des dernières années (par exemple dans les services d'eau ou de chauffage).

2.5. Pays d'Europe centrale et orientale (PECO)

Les dix nouveaux États membres d'Europe centrale et orientale (élargissements de 2004 et 2007) conservent des caractéristiques spécifiques, même s'ils ont dû intégrer l'« acquis communautaire ». Pendant la période communiste, l'État y avait 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 (en 1990, le secteur public dépassait en moyenne 65% du PIB dans les PECO et 90% en URSS). Outre le fait d'assurer la sécurité intérieure et extérieure, l'État 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 une 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 PECO 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 des caractéristiques antérieures, en privilégiant la « désétatisation », la réduction d'un secteur public inefficace par la voie des privatisations 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. Après le démantèlement du système communiste, l'évolution du processus de libéralisation a été marquée par des différences. Les pays d'Europe centrale et les États baltes sont les plus réformateurs, avec en tête la Pologne, la Hongrie, la Tchéquie et l'Estonie. La Bulgarie et la Roumanie ont avancé moins vite dans les réformes libérales, tout comme les autres pays des Balkans.

Si l'économie planifiée a privilégié certaines branches de production – les industries lourdes et l'agriculture –, elle négligeait les services marchands qui, sous-développés, sont devenus un enjeu de la transition. Dès les premières années de la décennie 1990, le secteur des services a crû rapidement et son poids dans le PIB a nettement augmenté. La tertiarisation marchande rapproche la structure sectorielle de la production des États en transition de celle observée en moyenne dans les pays de l'UE. En 1989, le secteur des services représentait entre 30% de la valeur ajoutée de la production en Lituanie et 51% en Slovaquie ; 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'UE.

Néanmoins, l'évolution particulière des « services publics » dans les PECO est marquée, comme dans toute l'Europe, par les particularités des histoires et des cultures nationales, des systèmes politiques, de la diversité géographique, etc. Dans leur histoire, les pays d'Europe centrale ont toujours été intégrés dans des échanges avec l'Europe occidentale. En revanche, 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 apparaîtront plus tard. Mais avant la période totalitaire, tous ont connu une certaine démocratie. Entre les deux guerres mondiales, dans les systèmes légaux des pays inspirés par le droit autrichien (Hongrie, Tchécoslovaquie, Slovaquie) ou par le droit allemand (États baltes et Pologne), la notion de « services publics » était presque absente. Dans la région, seules la Bulgarie et la Roumanie ont développé une doctrine juridique du « service public », en référence au modèle français.

La complexité de l'héritage historique après la chute du régime communiste a amené une nouvelle diversité. Depuis 1990, le concept de « service public » est réintroduit 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 dans tous les États 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 États membres et que l'acculturation de cet acquis nécessite du temps. De plus, si les PECO ont ouvert une période de transition vers plus de décentralisation et si les responsabilités des collectivités locales ont généralement été accrues, il subsiste dans ces pays de fortes différences ou des instabilités quant à l'organisation, la gestion, la régulation et le financement des « services publics ».

3. Enjeux et perspectives

3.1. L'*acquis communautaire*

Le processus d'européanisation progressive des services publics – services d'intérêt général – conduit depuis plus de 20 ans débouche aujourd'hui sur ce que l'on peut qualifier d'« acquis communautaire », avec 7 idées force :

- a) les États membres (et les autorités nationales, régionales et locales) ont la compétence générale pour définir « fournir, faire exécuter et organiser » les services d'intérêt général,

- b) les institutions européennes ont la même compétence pour des services européens d'intérêt général qui s'avèrent nécessaires à l'accomplissement de leurs buts,
- c) pour les services non économiques d'intérêt général, les règles du marché intérieur et de la concurrence ne s'appliquent pas ; ils ne relèvent que des seuls principes généraux de l'UE (transparence, non-discrimination, égalité de traitement, proportionnalité),
- d) pour les services d'intérêt économique général, les autorités publiques doivent clairement définir leur « mission particulière » (principe de transparence),
- e) sur cette base, elles peuvent définir les moyens adaptés au bon accomplissement de la « mission particulière » (principe de proportionnalité), y compris, si elles s'avèrent nécessaires, justifiées et proportionnées, des aides et subventions, des droits exclusifs ou spéciaux et choisir le mode de gestion des services (interne, déléguée),
- f) ces définitions doivent clairement établir des objectifs 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 »,
- g) dans tous les cas, il peut exister des abus relevant d'une « erreur manifeste », que la Commission peut soulever, sous le contrôle de la Cour de justice.

Les services publics locaux sont soumis à cet « acquis communautaire », mais nombre d'incertitudes et d'insécurité juridiques subsistent pour les autorités publiques et tous les acteurs.

3.2. Quelle européanisation ?

Les services publics n'existent que pour répondre aux besoins des usagers, des citoyens et de la société. Ils doivent donc évoluer en fonction des mutations technologiques et des demandes sociales. Avec le développement de la construction européenne, il est légitime qu'ils relèvent d'une compétence partagée entre l'Union européenne, les Etats membres et les collectivités locales. Encore faut-il que les règles européennes soient des outils pour améliorer les services publics et leur qualité et non des obstacles à leur devenir.

Les services publics ne sont pas tous en dehors du « marché intérieur » européen, mais ils ont des missions particulières qui justifient qu'ils relèvent de règles spécifiques, qui combinent, comme le souligne le « carré magique » (cf. supra), d'un côté les missions et obligations de service public, de l'autre certaines règles du marché intérieur et de la concurrence (SIEG), ensuite les objectifs de cohésion économique, sociale, territoriale, environnementale, enfin la répartition des compétences entre l'UE et les Etats membres, conformément au principe de subsidiarité.

3.3. *Quels pouvoirs et responsabilités des collectivités locales ?*

Les règles européennes ne visent pas à uniformiser les services publics locaux partout en Europe, mais à leur permettre d'« accomplir leurs missions particulières ». Elles doivent donc garantir 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 » (Traité de Lisbonne).

Les autorités publiques ont à définir clairement les missions et objectifs pour lesquels existent les services publics locaux de leurs domaines de compétences. Elles ont ensuite à déterminer les modes d'organisation qui, dans le respect du principe de proportionnalité des moyens aux objectifs, sont nécessaires pour accomplir ces missions. Sur ces bases, les règles européennes doivent garantir aux collectivités locales le libre choix des modes de gestion des services (gestion interne, société publique locale, partenariats public-privé, délégation à des entreprises privées, missions confiées à des associations sans but lucratif, etc.).

3.4. *Quels financements ?*

Le « paquet Altmann » de 2005 a permis de lever une série d'incertitudes en matière de financement des compensations d'obligations de service public, en particulier pour celles d'un faible montant ou qui concernent le logement social et les hôpitaux. La réforme de ces dispositions adoptée par la Commission européenne le 20 décembre 2011 (paquet « Almunia ») donne davantage de souplesse aux collectivités locales en matière de formalités administratives, mais comporte des dispositions risquant de limiter les capacités de décision et les marges de manœuvre des autorités publiques locales. Elles s'inscrivent dans la réglementation des « aides d'Etat », alors que ce ne devrait pas être le cas des financements qui ne font que compenser une obligation particulière.

Le financement des missions de service public devrait relever d'une palette des modes possibles : subventions publiques, avantages fiscaux, fonds de compensation entre opérateurs, péréquations entre utilisateurs et/ou entre usagers, associés ou non à l'octroi de droits exclusifs ou spéciaux, mécanismes de type « *play or pay* », etc.

3.5. *Menaces et opportunités*

L'eupéanisation des services publics locaux amène une série de transformations dans leur définition et leur gestion. D'un côté, elle peut être vécue comme une menace pour ces services, leur définition, leur organisation, leur financement, etc. Mais les règles européennes peuvent aussi être des opportunités, des points d'appui pour améliorer leur qualité, leur effectivité, leur accessibilité.

Les principes européens désormais intégrés dans le traité de Lisbonne sont des outils pour développer une eupéanisation solidaire de services publics efficaces et démocratisés :

- **qualité**, afin de répondre aux besoins de chaque utilisateur comme de chaque collectivité,
- **sécurité**, pour garantir l'accès de chaque habitant aux services qui lui sont nécessaires et assurer leur continuité,
- **caractère abordable**, pour assurer l'utilisation optimale des ressources des services et combattre les phénomènes d'exclusion sociale ou de pauvreté,
- **égalité de traitement**, car les usagers ne doivent pas être discriminés en fonction des conditions économiques, sociales, territoriales ou générationnelles ; les services publics doivent être garantis à tous,
- **accès universel**, quelles que soient les conditions des utilisateurs,
- **droits des utilisateurs**, car ceux-ci ne sont pas des assujettis, mais doivent avoir des droits d'expression de leurs besoins et de leurs évolutions, d'intervention sur le fonctionnement des services et sur les dysfonctionnements, d'indemnisation en cas de non-respect des engagements, de participation au fonctionnement des services et à leur évaluation.

Sélection bibliographique :

Andreff, Wladimir, 2007, *Économie de la transition. La transformation des économies planifiées en économies de marché*, Paris, Bréal.

Bauby, Pierre, 2011, *Service public, services publics*, Paris, La Documentation française.

Bauby, Pierre, 2011, *L'eupéanisation des services publics*, Paris, Presses de Sciences Po.

Bauby, Pierre et Similie, Mihaela M., *Mapping of the Public services in the European Union and 27 Member States*, Bruxelles, CEEP.

Bafoil, François, 2006, *Europe centrale et orientale. Mondialisation, eupéanisation et changement social*, Paris, Presses de Sciences Po.

Hoorens, Dominique, 2008, *Les Collectivités territoriales dans l'Union européenne. Organisation, compétences et finances*, Paris, Dexia.

Lepesant, Gilles, 2011, *Géographie économique de l'Europe centrale*, Paris, Presses de Sciences Po.

Krajewski, Markus, Neergaard, Ulla et van de Gronden, Johan (eds.), 2009, *The changing legal framework for services of general interest in Europe: between competition and solidarity*, The Hague, T.M.C. Asser Press.

Mangenot, Michel (dir.), 2005, *Administrations publiques et services d'intérêt général: quelle eupéanisation?*, Maastricht, Institut européen d'administration publique.

Wollmann, Hellmut et Marcou, Gérard (eds.), 2010, *The provision of public services in Europe: between state, local government and market*, Cheltenham, Edward Elgar.