UCLG
CGLU

Troisième Rapport mondial
sur la Décentralisation
et la Démocratie locale – GOLD III

L'accès aux services publics et l'urbanisation du monde

GOLD III
2013

bruylant

7

Europe

Pierre Bauby

Reconstruire l'action publique (Paris)
www.actionpublique.eu

et

Mihaela M. Similie

Reconstruire l'action publique (Paris)
www.actionpublique.eu

TURKCELL
TURKCELL
TURKCELL
TAKSIM - TÜNEL

7.1 Introduction

Diversité et unité

Comparée aux autres régions du monde, l'Europe dispose d'une petite superficie au regard de sa population et bénéficie donc d'une densité relativement haute. Les pays européens ont une longue histoire, d'une part, de libre administration des collectivités territoriales et, d'autre part, de services publics. Les phénomènes d'urbanisation sont anciens et sont aujourd'hui moins sensibles que dans d'autres régions du monde. Parallèlement, les enjeux concernant le partage des compétences entre différents niveaux d'autorités publiques restent essentiels.

Depuis la crise financière, économique et sociale de 2008, les autorités publiques régionales et locales ont dû s'adapter au nouveau contexte. Le fonctionnement et les pratiques des autorités infranationales ont fait l'objet de nombreuses réformes, souvent initiées par les gouvernements nationaux. Les restrictions budgétaires, des tendances à des recentralisations et le désengagement progressif des gouvernements centraux ont affecté la libre administration des collectivités locales et régionales en Europe et la liberté d'action des gouvernements locaux(1).

Partout en Europe, les autorités publiques locales ont la responsabilité de l'organisation et de la fourniture des services publics de base. Ces services sont l'expression d'une dimension essentielle de l'autonomie locale.

Environ 70 % de la population de l'Union européenne vit dans des zones urbaines, mais il existe d'importantes disparités entre les États et à l'intérieur de ceux-ci. Les grandes villes et les métropoles concentrent une part importante du PIB (par exemple, Athènes et Dublin, plus de 50 % du PIB).

En même temps, les villes, en particulier les plus importantes, sont confrontées à des enjeux spécifiques en termes de développement et de cohésion. Les défis de l'urbanisation sont certes différents de ce qu'ils sont dans les autres régions du monde. En Europe, l'urbanisation n'est pas un phénomène récent ; dans beaucoup de pays, le mouvement des populations rurales vers les zones urbaines se poursuit, mais ni avec la même intensité ni avec les mêmes conséquences que dans les pays à faibles ou moyens revenus. En Europe, l'urbanisation s'accompagne de phénomènes tels que l'étalement urbain, la rurbanisation, la diminution de la population des centres-villes, l'existence de populations défavorisées ou non intégrées, souvent concentrées dans des zones suburbaines. Ces phénomènes, qui se développent différemment selon les pays et régions, ont des effets importants pour les services publics de base puisqu'il est difficile d'anticiper ces transformations et d'y apporter des réponses appropriées.

En Europe, les services de base, objets de cette analyse, sont considérés comme services publics ou services d'intérêt général (SIG). L'histoire spécifique, les traditions, la culture et les institutions de chaque pays continuent à marquer en profondeur les réalités et transformations de ces services. Les notions et concepts définissant les services publics, leurs champs d'action et leurs modes de fourniture, leur nature économique ou non économique, leurs modes de management (public, mixte, privé ou associatif), et les autorités publiques qui en sont responsables varient en Europe.

Chacun des 31 pays couverts par ce chapitre fait l'objet d'une fiche-pays présentant la situation et les enjeux des services de base locaux(2). Il existe dans ces pays 27 langues officielles et les termes et concepts utilisés pour définir les « services publics » sont différents. Cependant, le processus d'intégration européenne a conduit à faire émerger un langage commun aux différentes langues et traditions (services d'intérêt général ; services d'intérêt économique général, services non économiques d'intérêt général, services sociaux d'intérêt

(1) Pour une présentation détaillée de ces réformes, voy. V. GNIS (2013).

(2) Ce rapport est accompagné de 31 fiches-pays résumant l'évolution et/ou la situation des services publics de base dans les États européens couverts par le projet GOLD III. Ces fiches-pays sont accessibles sur www.uclggold.org

général, services universels). Nous utiliserons indifféremment « services publics » ou « services d'intérêt général » (SIG) dans ce chapitre.

Par-delà cette diversité linguistique et culturelle, deux approches fondamentales des services publics existent en Europe. D'un côté, l'approche organique, qui définit le service public comme service produit par une entité publique ; dans cette approche, des services produits par des entités privées ne sont plus des services publics. L'autre approche est fonctionnelle et met l'accent sur les objectifs et finalités particuliers des services considérés ainsi comme essentiels ; cette approche est indifférente au caractère public, mixte ou privé de l'opérateur du service. Cette seconde approche est commune aux pays européens et a été formalisée dès le traité de Rome de 1957, qui a inventé l'expression « services d'intérêt économique général ». Il fait référence explicitement à la « mission particulière » des services publics (servir l'intérêt général) tout en proclamant la neutralité de la Communauté/Union européenne (UE) pour ce qui concerne le régime de propriété des opérateurs dans les États membres(3).

Au sein même de cette série de diversités nationales, il existe en Europe une profonde unité concernant les services publics de base. Ils ne relèvent pas seulement du droit commun de la concurrence et des règles de marché, mais sont organisés et régulés par des normes spécifiques dans trois objectifs qui constituent le trépied de leur légitimité :

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

Ces objectifs d'intérêt général sont au cœur du système de valeurs qui caractérise tous les États européens et qui sont une valeur commune de l'Union européenne (art. 14 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne – TFUE (4)).

Lorsque l'on analyse les récentes évolutions et la situation des services publics en Europe, trois tendances majeures sont à l'œuvre, qui combinent leurs effets et structurent les changements à l'œuvre dans tous les pays européens :

– le poids des histoires, traditions et institutions nationales, qui continuent à marquer les modes d'organisation et de régulation dans chaque pays ;
– les logiques sectorielles – les télécommunications, l'électricité, l'eau et les transports ne peuvent pas être organisés de la même manière ni relever de règles identiques dans le marché unique européen ;
– l'« européanisation » des services publics de base, qui n'implique pas d'organiser ni de réguler les services de manière uniforme (principe de subsidiarité), l'européanisation se combinant avec les traditions nationales et les spécificités de chaque secteur.

Les traditions nationales

Chaque État européen possède une histoire et des traditions nationales, une géographie particulière, des institutions spécifiques, ses propres modes d'organisation et formes de régulation. Nous pouvons cependant identifier certaines caractéristiques qui, sans prétendre donner une vue exhaustive ou une typologie, permettent de définir des référentiels.

Les disparités de taille et de population des États membres sont relativement bien connues. Pour une densité moyenne de 114 habitants par km², certains États ont une densité très faible (17 en Finlande, 22 en Suède), d'autres sont proches de la moyenne (94 en Roumanie, 99 en Autriche, 109 en Hongrie, 110 en Slovaquie, 114 en France, 122 en Pologne, 132 en République tchèque), alors que

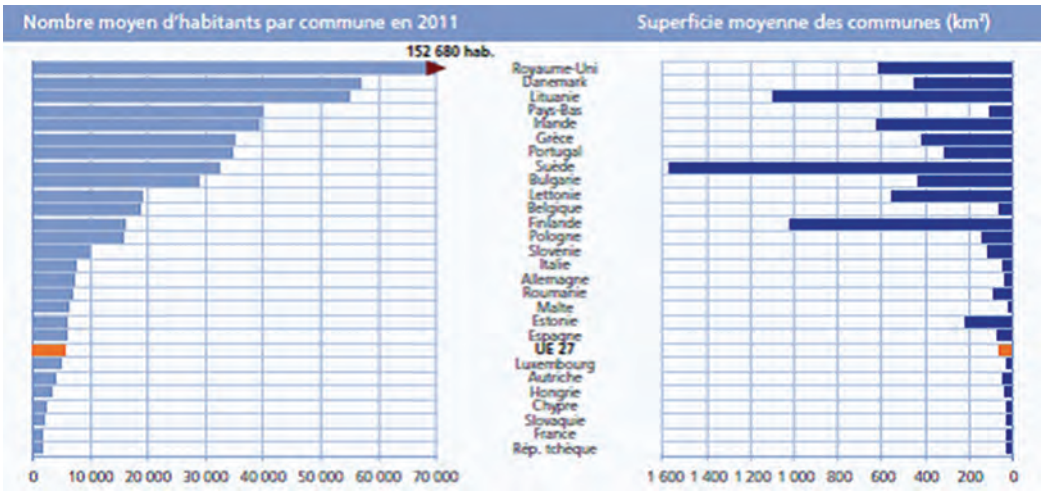
(3) Articles 106 et 345 du traité de fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).
(4) *Cf.* BAUBY et SIMILIE (2010) ; BAUBY (2011).

l'Allemagne a 231 habitants par km^2, le Royaume-Uni, 247, les Pays-Bas, 482, et Malte, 1 272 ! La densité de population joue un rôle clé dans l'organisation des SIG tant la réponse aux besoins de base des habitants et des sociétés implique que les services aient une relation directe avec les territoires et leurs populations.

Le nombre et la taille des municipalités, ainsi que leurs compétences, varient en Europe. À elle seule, la France a 40 % du nombre total des municipalités de toute l'Union européenne, mais le nombre moyen d'habitants par municipalité est l'un des plus bas d'Europe. D'un autre côté, le Royaume-Uni n'a que 0,5 % du nombre total de municipalités de l'UE, mais les « autorités publiques locales » ont le plus grand nombre d'habitants. La variété des structures politiques et administratives des États (voy. graphique 7.1) complique encore davantage le tableau. Cependant, les municipalités ont souvent les mêmes compétences quels que soient leurs niveaux de population et de densité.

GRAPHIQUE 7.1

Populations et superficies moyennes des communes en Europe en 2011



Source : http://www.ccre.org/docs/Note_CCRE_Dexia_FR.pdf.

Traditionnellement, dans beaucoup d'États européens, les autorités locales disposent d'autonomie locale avec des responsabilités générales ou plus spécifiques. Plus encore, au cours des quinze à trente dernières années, une série d'initiatives de décentralisation ont renforcé l'autonomie locale et régionale en Europe. Toutefois, les responsabilités des autorités locales dans le domaine des services de base ne sont pas identiques et dépendent de l'histoire et de la structure institutionnelle de chaque État. Plus encore, alors que tous les États membres ont des municipalités ou des entités similaires, 8 États membres n'ont pas de niveau intermédiaire de gouvernement entre les niveaux local et national (6 pays avec faible population et petite surface, ainsi que la Finlande et la Bulgarie). Au contraire, 8 États membres de l'UE ont deux niveaux intermédiaires entre les autorités locales et nationales (6 pays recouvrent une zone géographique large, comme la France et la Pologne ainsi que l'Autriche et la Belgique). Entre ces deux extrêmes, 11 pays ont un seul niveau intermédiaire de gouvernement.

Cette hétérogénéité institutionnelle a des conséquences quant au partage des compétences en matière de services publics de base, qui varie beaucoup entre les États. Plus encore, l'UE n'a pas de compétence pour harmoniser cette diversité en introduisant des règles communes sur les services publics de base, comme le traité de Lisbonne le confirme.

TABLEAU 7.1

Géographies nationales et institutionnelles

Pays	Population (Mn hab.)	Surface (10^3 km²)	Densité (hab./km²)	Communes ou équivalents	2e niveau	Régions ou États fédéraux
Autriche	8,2	83,9	98	2 357	-	9 États fédérés
Belgique	11,1	30,5	364	589	10 provinces + 6 communautés et régions	
Bulgarie	7,6	111,0	68	246	-	-
Croatie	4,4	56,5	78	429	20 départements	
Chypre	0,8	9,3 (5,6)	86	520	2 (*Kainuu et Aland*)	-
Rép. tchèque	10,2	78,9	129	6 250	14 régions	
Danemark	5,5	43,1	128	98	5 régions	
Estonie	1,3	43,7	30	226	-	-
Finlande	5,4	337,0	16	336	19 régions	
France	65,4	552,4	118	36 683	101 départements	26 régions
Allemagne	81,9	357,0	229	12 629	439 districts	16 États fédérés
Grèce	9,9	132,0	75	325	13 régions	
Hongrie	10,0	93,0	107	3 152	19 départements	
Islande	0,3	103,0	3	75	-	-
Irlande	6,4	84,4	76	114	8 autorités régionales	
Italie	59,6	301,3	198	8 096	110 provinces	20 régions
Lettonie	2,3	64,6	36	119	-	
Lituanie	3,2	65,3	49	60	-	-
Luxembourg	0,5	2,6	192	106	-	-
Malte	0,4	0,3	133	68 conseils loc.	-	-
Norvège	5,0	385,3	13	429	19 départements	
Pologne	38,5	312,7	123	2 479	314 départements	16 régions
Portugal	10,6	92,2	115	308	2 régions autonomes	
Roumanie	19,0	238,4	80	2 858	41 départements	
Slovaquie	5,4	49,0	110	2 883	8 régions	
Slovénie	2,1	20,3	103	210	(58 provinces – pas encore créées)	
Espagne	46,2	506,0	91	8 117	50 (+ 2) provinces	17 communautés autonomes
Suède	9,5	441,4	22	290	18 conseils départ. + 2 régions	
Pays-Bas	16,8	41,5	405	415	12 provinces	
Royaume-Uni	62,0	243,8	254	406	3 nations dévolues	
Ukraine	45,6	603,6	76	11 519	488 districts	24 régions

Source : DEXIA – CEMR, *Subnational Public Finance in the European Union,* été 2012, voy. http://www.ccre.org/docs/Note_CCRE_Dexia_FR.pdf (mis à jour et complété par les auteurs en décembre 2012).

Un autre aspect à prendre en considération tient aux différentes formes d'organisation de chaque État membre, des États unitaires centralisés (même s'ils mettent en œuvre des politiques de « décentralisation ») aux États fédéraux, d'où résultent des responsabilités très différentes entre les niveaux et entre les secteurs (selon *infra*).

La géographie physique a également une influence importante sur l'organisation des services publics de base, dans les responsabilités des autorités locales et dans la définition précise de leurs missions. Les services d'adduction d'eau ne sont pas organisés de la même manière dans les zones ayant un accès facile à une ressource de bonne qualité par rapport aux zones où

l'eau est rare, difficilement accessible et/ou polluée. Les réseaux de transport, leur accessibilité, leurs coûts de construction et de maintenance sont très différents dans les zones urbaines et densément peuplées et dans les zones de montagne faiblement peuplées.

Les compétences, responsabilités et ressources des autorités publiques locales évoluent en continu et sont très variées, selon l'organisation administrative spécifique de chaque pays européen (les pays peuvent être unitaires, fédéraux ou régionalisés, centralisés ou décentralisés). Les mêmes secteurs, gouvernés par le même corps de droit communautaire, peuvent être organisés et régulés de manière très différente dans les différents États membres de l'UE.

Sur ces bases, nous avons identifié quatre « référentiels » étatiques historiques qui affectent la fourniture des services publics de base (même s'il ne s'agit pas d'une typologie des pays européens[5]) :

Les États unitaires centralisés (la France est un exemple type) définissent par tradition des politiques et des normes au niveau central et laissent peu de liberté décisionnelle et de pouvoir discrétionnaire au niveau local. Certains services de base d'importance majeure sont gérés au niveau national et opérés par des entreprises nationales. Cette organisation nationale centralisée permet non seulement une unité de l'action publique mais aussi la concentration des ressources. Dans certains pays et/ou secteurs, cela a favorisé des résultats techniques et économiques positifs, ce qui aide à expliquer que ce modèle continue d'exister aujourd'hui dans beaucoup de secteurs, même s'il n'est plus dominant du fait de la tendance vers les privatisation des années 1980 et 1990. Ce type d'organisation centralisée est parfois critiqué pour être rigide, fermé et bureaucratique, rendant difficile l'échange social, l'innovation et le changement, ainsi que l'adaptation des services de base aux besoins, aux préférences et à leurs évolutions. Le gouvernement central peut exercer des pouvoirs importants de supervision et de contrôle des gouvernements locaux. Paradoxalement, dans certains cas, le développement des modes de gestion déléguée des services de base et celui de la compétence des autorités locales sont venus répondre à certaines limitations de leurs pouvoirs ou à leur position « subordonnée ». En France, par exemple, pendant une longue période, les autorités locales n'ont pas eu le droit de s'engager dans des activités économiques. Plus tard, lorsqu'elles ont eu le droit de fournir des services industriels et commerciaux, elles ont rencontré des limites à leur gestion. Ainsi, jusqu'à la fin des années 2000, les autorités locales en France n'ont pu fournir des services de base d'une compagnie publique dont elles détenaient l'intégralité du capital.

Les États unitaires avec une forte autonomie locale dans l'organisation et la régulation des services publics se trouvent généralement en Europe du Nord. Leurs histoires et traditions expliquent leur degré important de « socialisation », ainsi que les compétences importantes que les autorités locales détiennent dans le domaine social et celui des services de base. Ainsi, en 2005, les dépenses des autorités locales au Danemark et en Suède ont représenté respectivement 33 % et 25,1 % du PIB ; cela a représenté 62 % et 44,2 % de l'ensemble des dépenses publiques. Dans ces systèmes, les services sociaux et de santé représentent souvent la part la plus importante du budget public. De plus, la part des services sociaux en nature est bien plus importante dans ces pays que dans d'autres parties d'Europe où les dépenses de protection sociale et d'assistance sociale prennent le plus souvent la forme d'allocations financières. Alors que, pendant les deux dernières décennies, les municipalités ont recouru au secteur privé pour la fourniture de certains services, les services sociaux continuent à être principalement fournis par des entités publiques[6].

Les États fédéraux (Autriche, Allemagne et Belgique) **et les États régionalisés** (tels que l'Italie, l'Espagne, le Royaume-Uni) sont caractérisés par l'existence d'autorités infranationales qui ont certains pouvoirs

(5) BAUBY et SIMILIE (2010).
(6) BAUBY (2013), pp. 25-52.

législatifs, en particulier en ce qui concerne les services locaux de base. Néanmoins, le degré d'autonomie locale varie beaucoup entre les États fédéraux et régionalisés. Par exemple, en Allemagne, la Constitution de 1949 a établi le principe du fédéralisme allemand : le partage des pouvoirs législatifs et politiques entre le niveau fédéral, les *Länder,* et le niveau local conformément au 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). 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. L'entreprise multiservice est un mode de gestion particulier utilisé dans ces pays (*Stadtwerke* en Allemagne). Elle permet une subvention croisée entre différents services locaux (par exemple, les profits de l'électricité et de l'eau sont utilisés pour financer les services de transport). Ainsi, à la différence de la France où un système de péréquation nationale et sectorielle a été organisé dans le domaine électrique avec un seul tarif pour tout le pays, en Allemagne, les services électriques sont de la compétence des autorités locales, qui sont responsables de la fourniture de cette énergie et de l'établissement des prix.

Les pays de l'Europe centrale et orientale ont des caractéristiques spécifiques d'autonomie locale, influencées par leur transition, depuis 1990, à la démocratie et l'économie de marché. Ils expérimentent un processus graduel de décentralisation plus ou moins étendue et une implication progressive des autorités infranationales dans la conception des politiques locales, régionales et nationales et dans le processus d'intégration européenne. Les gouvernements locaux améliorent aussi leur capacité institutionnelle à coopérer, pour la fourniture des services locaux de base, avec les secteurs privés ou sans but lucratif.

Toutefois, si des « modèles nationaux » ont pu exister, il est clair que les réformes des vingt-cinq dernières années dans le domaine des services publics de base les ont déstabilisés et ont compliqué encore plus la situation. Les hybridations sont en cours et les modèles paradigmatiques n'existent plus.

Les caractéristiques et logiques spécifiques des huit secteurs

Chacun des secteurs couverts par ce rapport possède ses propres caractéristiques techniques, économiques et sociales et ses logiques spécifiques d'organisation et de régulation.

Les secteurs de l'eau et de l'assainissement dépendent des ressources de chaque territoire, ce qui fait que la production et la fourniture sont locales et que la responsabilité pour la fourniture du service et la gestion tend à relever du niveau local. Alors que peu de réseaux ou de connexions dépassent la dimension locale, les enjeux de bassin, qui recouvrent plusieurs niveaux d'autorité publique, ont conduit, dans beaucoup de pays, au développement de systèmes de partage de compétences plus ou moins complexes. L'eau fait l'objet d'un cycle dans lequel beaucoup de processus et facteurs différents ont conduit à des changements de sa disponibilité et de sa qualité. L'eau est vitale pour la vie, l'environnement et la santé publique.

À la différence de l'eau, **les déchets solides** sont le résultat de l'activité humaine. Pourtant, ils sont également produits localement et exigent ramassage et traitement locaux. Les déchets peuvent être une source économique qui, par le recyclage, permet le développement de nouveaux produits et services (par exemple, de l'énergie) et réduit l'impact sur l'environnement. En même temps, la quantité et la nature des déchets sont de plus en plus complexes et le traitement et le recyclage ne peuvent pas toujours être réalisés de manière appropriée au niveau local. Pour cette raison, le niveau régional a acquis un rôle accru dans la gestion des déchets. Le concept de « déchets municipaux » (qui fait l'objet de la compétence municipale) varie d'une municipalité à l'autre et/ou d'un pays à l'autre. Il comporte dans une large mesure les déchets générés par les ménages, mais peut également inclure des

déchets « similaires » produits par les institutions publiques et les petites activités commerciales, et qui sont collectés par la municipalité.

Le transport est la clé de voûte de la vie locale qui structure et lie les communautés et qui donne accès aux ressources, aux activités économiques et sociales et à d'autres services de base. Les services de transport cherchent à s'adapter aux besoins spécifiques de chaque localité et de sa population. Leur fourniture implique de prendre en compte les problèmes de mobilité, d'interconnexion et de multimodalité ainsi que les enjeux associés à leur impact environnemental. En conséquence, dans certaines villes, l'intégration des objectifs du changement climatique dans la politique du transport local conduit à l'établissement d'une infrastructure spécifique pour des modes de transport nouveaux et « verts », tels que les vélos (services opérés par le secteur public ou privé), la location partagée des voitures électriques et un usage étendu des tramways électriques.

La production d'électricité est en général centralisée mais des ressources énergétiques existent aussi au niveau local. Les réseaux et le transport de l'électricité sont organisés comme des monopoles naturels. Une régulation continue est nécessaire parce que l'électricité n'est pas aisée à stockée, la production et la consommation devant être toujours en équilibre.

Sous l'effet du développement technologique, l'accès à **l'Internet à haut débit** est devenu de plus en plus important dans la vie économique et sociale. Il représente également une voie par laquelle beaucoup d'autres services publics sont accessibles. Toutefois, son développement est récent et l'accès est inégal. Ainsi, un investissement coordonné est encore nécessaire pour assurer sa couverture universelle.

La garde des enfants et les soins aux personnes âgées sont des services à la personne qui doivent être fournis aussi près que possible du lieu de vie des bénéficiaires ou même dans leur logement. Ils ont également une fonction de renforcement de la solidarité sociale et de cohésion entre les générations.

Un processus graduel d'européanisation

Par rapport à d'autres régions du monde, l'Europe a deux caractéristiques spécifiques :

- D'un côté, tous les pays du continent européen considèrent que l'autonomie locale est une valeur fondamentale ou un principe et un élément de l'« identité européenne », comme le souligne la Charte européenne de l'autonomie locale adoptée par le Conseil de l'Europe le 15 octobre 1985, qui a été ratifiée par 46 pays. La Charte a une influence transnationale importante. Tous les États couverts par ce chapitre ont ratifié la Charte(7). De plus, le Comité des ministres(8), le Congrès des autorités locales et régionales(9) et la Conférence

(7) *conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=122&CM=8&DF=26/05/2013&CL=ENG*.
Le Conseil de l'Europe, plus large mais moins ambitieux que l'UE, a été créé en 1949. Certains pays ont formulé des déclarations selon lesquelles ils ne se considèrent pas liés par certaines des dispositions de la Charte de l'autonomie locale (*cf.* art. 12, alinéa 1er, de la Charte). La perception de la force juridique et de l'applicabilité directe de la Charte est également une question sensible. Ainsi, certains pays considèrent la Charte comme partie intégrante et supérieure à la législation interne. En même temps, dans beaucoup de pays, une intervention législative est nécessaire pour rendre la Charte (ou certaines de ses dispositions) exécutoire(s) et directement applicable(s). Ainsi, en général, la Charte est vue comme un ensemble de principes légaux pour l'interprétation, l'application et le développement du droit interne ; son impact légal dans les États membres varie.

(8) *REC*(90) 12E du 25 avril 1990 sur les services et infrastructures dans le milieu rural, *REC*(97) 7E du 1er avril 1997 sur les services publics locaux et les droits de leurs usagers, *REC*(2002) 114 sur les pouvoirs locaux et les services publics en Europe, *REC*(2003) 2 sur les services de proximité dans les zones urbaines défavorisées, *REC*(2007) 4 sur les services publics locaux et régionaux, *REC*(2008) 235 sur les services d'intérêt général dans les zones rurales, un élément clé dans les politiques de cohésion territoriale, *REC*(2007) 16F sur des mesures visant à promouvoir la valeur de service public de l'Internet.

(9) Résolution 87 (2000) sur le rôle des autorités locales et régionales dans la fourniture des services sociaux, résolution 140 (2002) sur les pouvoirs locaux et les services publics, résolution 252 (2008) sur les services d'intérêt général dans les zones rurales, un élément clé dans les politiques de cohésion territoriale.

européenne des ministres responsables pour la planification spatiale/régionale[10] du Conseil de l'Europe ont adopté une série de recommandations et de résolutions concernant les services publics/services d'intérêt général. Selon ce comité, « on entend par *service public local* ou *régional* un service qui, à la suite d'un accord social large tel qu'il est normalement exprimé par une décision prise par une autorité publique démocratique compétente, voit sa continuité générale et l'accès individuel assurés par une autorité publique locale par une gestion directe (à travers le secteur public local ou régional), et/ou par le financement de son offre par des tiers, et/ou par l'adoption de règles spécifiques qui vont au-delà de ce qui s'applique à d'autres services » [*REC*(2007) 4].

- D'autre part, depuis vingt-cinq ans, un processus d'européanisation des services publics de base est intervenu. Les services publics de base font l'objet d'une compétence partagée entre l'UE et ses États membres, fondée sur le principe de subsidiarité. Cela signifie que l'Union agit seulement si elle est plus efficace que chaque État membre agissant séparément. Cette caractéristique spécifique du processus d'intégration européenne est renforcée par le traité de Lisbonne, en vigueur depuis 1er décembre 2009. L'Europe est la seule région dans le monde qui a développé une compétence partagée et un système complexe de gouvernance multiniveau dans ces secteurs.

L'européanisation et l'« acquis » de l'Union européenne

Depuis soixante ans, un processus d'intégration européenne s'est développé. Cependant, l'européanisation des services publics de base n'a commencé qu'après l'adoption de l'Acte unique de 1986. Jusque-là, un consensus existait entre les États membres pour que chaque pays définisse, organise et finance ses services publics de base selon ses politiques, traditions, institutions, culture, mouvements sociaux et relations de pouvoir.

Pour notre part[11], le concept d'« européanisation » fait référence à une transition progressive du cadre national traditionnel de définition et d'organisation des services publics à l'existence de compétences partagées entre l'UE et les États membres. L'européanisation des services publics est un processus progressif, à la fois *bottom up* et *top down*, multi-acteurs et contradictoire. L'européanisation repose sur un équilibre précaire et évolutif entre un intérêt commun « communautaire » et les intérêts nationaux de chacun des États membres. L'européanisation n'est pas linéaire, c'est un processus tendu et parfois heurté dans lequel les intérêts et stratégies d'acteurs jouent un rôle clé.

L'objectif du Marché unique, fondé sur les quatre libertés fondamentales de circulation (des personnes, des marchandises, des services et des capitaux), a conduit les institutions européennes à engager un processus d'européanisation des « services d'intérêt économique général » (SIEG) circonscrits aux secteurs des communications, des transports et de l'énergie, c'est-à-dire aux grands réseaux d'infrastructures nécessaires aux libertés de circulation. En revanche, les services locaux relevant de la compétence des autorités locales n'étaient alors pas concernés par ce processus d'européanisation. L'européanisation a été basée sur des stratégies de libéralisation avec l'introduction progressive de la concurrence et des logiques de marché. Cependant, à l'époque, des objectifs ou normes européens clairs n'ont pas été définis pour assurer la « cohésion économique, sociale et territoriale » au niveau européen[12]. Mais, au cours des ans, des débats et des initiatives ont essayé d'équilibrer libéralisation et intérêt général et de

(10) Projet de Charte européenne relative à l'accès aux biens et services essentiels dans le contexte de l'aménagement du territoire du continent européen (première version du 7 mars 2008) et résolution CEMAT n° 1 relative à la contribution des services essentiels à un aménagement durable des territoires du continent européen.

(11) BAUBY (2011), p. 18.

(12) Telle que prévue par le traité sur l'Union européenne.

définir, au niveau de l'UE, des obligations de service public ou universel pour certains secteurs.

Le traité de Lisbonne comporte des innovations majeures dans le domaine des services publics de base (voy. annexe 7, en particulier l'article 14 du TFUE, la valeur juridique de la Charte des droits fondamentaux et un Protocole annexé aux deux traités). Ces dispositions se complètent et représentent des points d'appui nouveaux pour lever certaines incertitudes, garantir les services d'intérêt général, leurs objectifs et la diversité de leurs formes d'organisation. Plus généralement, le traité de Lisbonne renforce le rôle et les prérogatives des États et de leurs autorités publiques infranationales. Cela est essentiel pour la définition, l'organisation, l'exécution et le financement des services publics.

Aujourd'hui, il existe un acquis européen dans le domaine des services publics (services d'intérêt général) qui définit le cadre organisationnel des services de base et offre des garanties claires pour les gouvernements locaux[13]. Ce cadre est résumé dans l'encadré 7.1.

Encadré 7.1 – Service d'intérêt général (SIG) : l'acquis communautaire.

- Les États membres (et les autorités nationales, régionales et locales) ont la compétence générale pour « fournir, faire exécuter et organiser » les SIG ainsi que pour financer les services d'intérêt économique général (SIEG).
- Les institutions européennes ont la même compétence pour des services européens qui s'avèrent nécessaires à l'accomplissement de leurs objectifs.
- Pour les services non économiques d'intérêt général (SNEIG), 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).
- Pour les services d'intérêt économique général, les autorités publiques doivent clairement définir leur « mission particulière » (principe de transparence).
- 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.
- Les États membres sont libres de choisir les modes de gestion : directe, *in house*, déléguée, etc.
- 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 ».
- Les règles de concurrence et du marché intérieur s'appliquent aux SIEG uniquement s'ils ne font pas « échec à l'accomplissement, en droit ou en fait, de la mission particulière qui leur a été impartie ».
- Les États membres sont libres de choisir le type de propriété de l'opérateur (principe de neutralité).
- 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.

(13) DUPERON (2011).

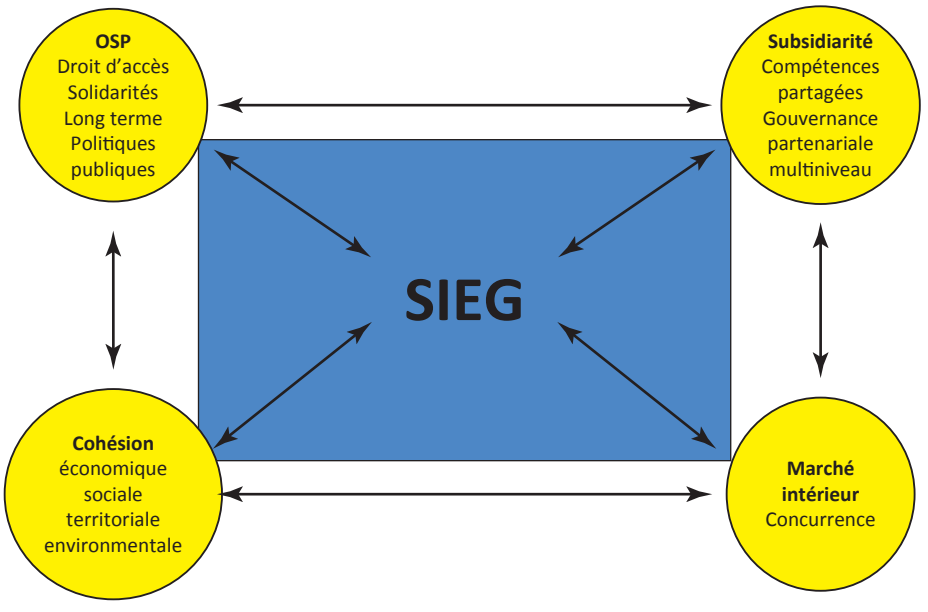
En Europe, les services publics de base sont au centre de tensions multiples et complexes entre :

- l'achèvement du marché intérieur – souvent idéalisé si l'on prend en compte que les services publics sont ancrés dans des territoires et ont des objectifs spécifiques ;
- les obligations de service public (générales comme spécifiques pour chaque secteur) de mener à bien les « missions particulières » définies par les autorités publiques pour accomplir les objectifs d'intérêt général qu'elles poursuivent ;
- la mise en œuvre du principe de subsidiarité en matière de partage des compétences des différents niveaux de gouvernement (européen, national, régional et local) ;
- le développement de l'objectif de cohésion économique, sociale et territoriale de l'UE, en particulier par rapport aux dispositions de l'article 174 du TFUE [14].

Ces tendances, et les relations entre elles, peuvent être synthétisées dans un « Carré magique des services d'intérêt économique général » qui précise les tensions qui vont continuer à marquer le devenir des services publics dans l'UE, tant celle-ci est indissociablement unité et diversité.

GRAPHIQUE 7.2

Le « Carré magique des services d'intérêt économique général »



7.2 Cadre institutionnel

Les responsabilités des autorités locales

En Europe, les services publics de base continuent à être définis, organisés, mis en œuvre, financés, contrôlés et réglementés dans le cadre de conditions politiques, administratives, économiques, territoriales, démographiques et culturelles diverses. Dans le respect des traités, le droit européen reconnaît la compétence des États membres ainsi que le rôle essentiel et

(14) « Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique, sociale et territoriale. [...] l'Union vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées. Parmi les régions concernées, une attention particulière est accordée aux zones rurales, aux zones où s'opère une transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents, telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne. »

le pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales à fournir, organiser, faire exécuter et financer les services d'intérêt économique général d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs(15). Par ailleurs, les dispositions des traités ne portent en aucune manière atteinte à la compétence des États membres pour fournir, faire exécuter et organiser des services non économiques d'intérêt général(16).

Comme cela est montré dans l'introduction, en Europe, les autorités publiques locales, en particulier les municipalités, ont des compétences pour certains services publics de base, assument des responsabilités et engagent des ressources pour leurs prestations et leur gestion. En Europe, les services publics locaux sont une dimension essentielle de l'autonomie locale et sont au cœur du modèle social européen.

Cependant, même s'il est possible d'identifier des zones de compétences similaires au sens que les autorités locales jouent un rôle dans des secteurs analogues, si l'on considère des secteurs spécifiques, on trouve une grande variété des situations allant : des compétences obligatoires aux compétences facultatives ; d'aucune compétence (par exemple, à Chypre, les municipalités n'ont pas de compétence dans le domaine du transport) à une compétence presque complète ; de compétences générales (pour définir, organiser, faire exécuter et financer les services publics de base et contrôler leur performance) à des compétences partagées, limitées ou même à aucune responsabilité pour certains aspects concernant les services publics, dont la gestion du personnel, les salaires, les relations de travail ; de la gouvernance démocratique multi-acteurs à un rôle limité ou inexistant pour les usagers, la société civile, les acteurs privés et le personnel.

Par rapport aux niveaux de gouvernance impliqués dans la définition, la fourniture et le suivi des services publics de base, nous trouvons aussi des différences par pays et secteurs, par niveaux municipal et intermunicipal, infranational décentralisé ou déconcentré, national ou supranational. Chaque niveau de gouvernement exerce des fonctions et responsabilités différentes (régulation, planification, stratégie, fourniture ou contrôle) et se trouve dans différents types de relations (exécution, consultation, coopération, information ou représentation) entre institutions.

Avec la crise économique et financière actuelle, les processus de décentralisation et de métropolisation ont eu lieu dans certains pays européens alors que, dans d'autres, des recentralisations ont été observées (dues, en partie, ou prétendant être dues, à la crise). Ces tendances peuvent varier dans le temps, l'espace et selon les secteurs.

Le partage urbain-rural doit être aussi pris en considération, moins du point de vue des responsabilités légales que davantage en termes d'accès et de capacités locales à répondre aux besoins des usagers (voy. tableau 7.2).

TABLEAU 7.2

Population selon la typologie urbain-rural (1er janvier 2011) [% de la population totale]

	UE à 27	AT	BE	BG	CY	CS	DK	EE	FI	FR	GE	GR	HU	IE
Urbain	41	35	68	17	-	24	22	-	27	36	43	47	17	27
Intermédiaire	35	27	24	45	100	43	36	52	31	36	40	11	36	-
Rural	23	39	9	38	-	33	42	48	43	29	17	43	47	73

(15) Article 14 du TFUE et article 1er du Protocole 26 sur les services d'intérêt général annexés aux TUE et TFUE.

(16) Article 2 du Protocole 26 sur les services d'intérêt général annexé aux TUE et TFUE.

	IT	LV	LT	LU	MT	NL	PL	PT	RO	SK	SI	SP	SE	UK
Urbain	36	49	26	-	100	71	28	49	11	12	26	49	22	71
Intermédiaire	44	13	31	100	-	28	34	15	44	38	31	38	56	26
Rural	20	38	43	-	-	1	38	36	46	50	43	13	22	3

Source : EUROSTAT, *News Release 51/2012,* 30 mars 2012, voy.
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/1-30032012-BP/EN/1-30032012-BP-EN.PDF
Pour plus de détails, voy. :
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/rural_development/introduction and
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Regional_typologies_overview

Les traditions et cultures nationales (et infranationales) sont explicitement reconnues par le principe de subsidiarité, non comme des obstacles mais comme des éléments clés de l'intégration européenne. Ce principe (voy. *supra*), complété par le principe communautaire de proportionnalité aux objectifs poursuivis, a été consolidé par le traité de Lisbonne.

Dans presque tous les pays européens, **la gestion de** l'**eau et de l'assainissement** est de la compétence des communes ou d'autres autorités locales qui peuvent décider soit de gérer ces services elles-mêmes (*in house*), soit de déléguer leur gestion ou de les privatiser complètement (comme en Angleterre et au pays de Galles).

Les communes sont, en outre, responsables **du ramassage et du transport des déchets solides**. Leur recyclage, traitement et élimination peuvent relever de la compétence de différentes autorités. Les responsabilités peuvent aussi dépendre de différents niveaux de gouvernement en fonction des types de déchets. Dans certains cas, la (ré)organisation des services d'élimination des déchets est influencée par les normes environnementales, chaque fois plus rigoureuses, imposées par la législation communautaire. Cependant, cela ne semble pas avoir exclu une mise en œuvre très différente : de la gestion des déchets ; de la couverture de la collecte ; des capacités et options de traitement (conformément au principe de la hiérarchie des déchets dans certains pays encore très dépendants de la décharge(17)) ; du niveau du recyclage(18) et du recouvrement de l'énergie ; de la planification dans le domaine des déchets ; de l'application des systèmes de redevances proportionnées aux déchets livrés – le *pay as you throw*(19) (instrument économique pour mettre en œuvre le principe du pollueur-payeur) – ; de la conformité avec les exigences techniques ; des progrès dans le découplage entre la production des déchets et la consommation accrue, et de la mise en œuvre de la prévention des déchets dans les politiques environnementales (une gestion environnementale/durable des déchets).

Dans le contexte de la décentralisation des services de transport, **le transport urbain** est généralement considéré comme une responsabilité des municipalités, en particulier dans les villes et les zones métropolitaines, car environ 70 % de la population européenne vit en zones urbaines. Dans la plupart des pays européens, le transport urbain a été traditionnellement géré par

(17) Avec des taux de mise en décharge qui vont de moins de 0,5 % à 100 %. Alors que certains pays ont interdit la mise en décharge, d'autres appliquent des restrictions. Néanmoins, dans beaucoup de pays, des changements importants sont intervenus au cours des vingt dernières années, dont la Grèce et l'Irlande passant de 100 % de mises en décharge à respectivement 82 % en 1990 et 57 % en 2010, le Royaume-Uni, de 90 % à 49 %, l'Italie, de 80-85 % à 51 %, la Finlande, de 78 % à 45 %, l'Espagne, de 74 % à 58 %, l'Allemagne, de 70 % à moins de 0,5 %, la France, de 52 % à 31 %, les Pays-Bas, de 52 % à moins de 0,5 %, la Belgique, de 49 % à 1 %, l'Autriche, de 48 % à 1 %, la Suède, de 35 % à 1 %, et le Danemark, de 15 % à 3 %. Pour les données de 2010, voy. EUROSTAT. Pour une présentation générale de la situation actuelle, voy. BiPRO *et al.,* (2012).

(18) En 2010, selon Eurostat, le taux des déchets municipaux recyclés se situait entre 0 % et 70 %. Voy. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Municipal_waste_treated_in_2009_by_country_and_treatment_category,_sorted_by_percentage,_2011.PNG&filetimestamp=20110708153221.

(19) Cela concerne en particulier le choix de la taille des conteneurs (volume), le nombre de sacs pour la collecte, la fréquence de la collecte et le poids du matériel collecté dans un conteneur. Pour la plupart des pays, ces systèmes couvrent seulement une partie du territoire.

les autorités locales. Quelques exceptions sont à noter telles que la réorganisation du secteur dans les pays de l'Europe centrale et orientale où les municipalités deviennent responsables du transport public après 1989, alors qu'une bonne partie d'entre elles ont été confrontées à une diminution dramatique de l'utilisation du transport public par la population. En Italie, la responsabilité est déléguée par les régions aux provinces et municipalités. Aux Pays-Bas, 7 régions urbaines sont responsables pour tous les moyens de transport. Au niveau central, dans la plupart des pays, un ou plusieurs ministères et/ou agences ont des compétences exécutives et/ou réglementaires. Les autorités infranationales sont souvent responsables du transport régional.

Dans la plupart des pays européens, **les services d'électricité et de gaz** ont été organisés au cours de la seconde moitié du XXe siècle par des entreprises intégrées – le plus souvent publiques – de production-transport-distribution-fourniture avec des droits exclusifs nationaux ou régionaux. Dans la plupart des pays, les compétences des autorités locales, en ce qui concerne l'électricité, continuent à être limitées malgré une tendance à une territorialisation des politiques énergétiques. Cependant, dans certains pays européens[20], les municipalités sont les principaux vecteurs de l'UE et des politiques et stratégies nationales dans le domaine électrique. La transition vers des énergies renouvelables pourrait encore renforcer leur rôle. Certaines municipalités ont déjà engagé le processus de production et/ou de fourniture des énergies renouvelables issues de l'exploitation de sources d'énergie de leurs régions.

Plus généralement, jusqu'à présent, les directives ou les règlements de l'UE ont établi des règles communes mais ils ont conféré leur « régulation » aux autorités nationales dans chaque État membre. Cela crée des différences de mise en œuvre des règles et standards communs.

Des règles européennes encadrantes

Pour chaque secteur, le processus d'européanisation des services publics de base a donné lieu à des normes communes qui encadrent la « libre administration » des autorités nationales, régionales et locales. Néanmoins, des règles transversales ont aussi été adoptées, qui concernent en particulier le financement des services publics et les marchés publics.

Les États membres et les gouvernements infranationaux sont libres de décider du mode de gestion utilisé pour la prestation des services publics de base. L'UE est neutre quant à la propriété des fournisseurs de services de base[21].

En même temps, les logiques du processus d'européanisation sont basées sur des approches politiques différentes. Alors que, pendant vingt ans, les secteurs de l'électricité, des télécommunications, des services postaux et du transport ont fait l'objet d'un processus de libéralisation, les secteurs de l'eau et de l'assainissement ont fait l'objet d'un processus d'européanisation non sur la base des règles du marché intérieur mais sur celle de la définition de standards de qualité ambitieux et légalement obligatoires basés sur la protection de l'environnement et la santé publique.

L'UE a également défini des politiques concernant les déchets solides en relation avec les besoins sanitaires, d'hygiène et de santé. Ils ont connu une expansion renouvelée par la prise de conscience environnementale accrue et des standards environnementaux de plus en plus élevés.

(20) Voy. les fiches-pays sur www.uclggold.org.
(21) Article 345 du TFUE.

Encadré 7.2 – L'état du droit européen en matière :

D'eau et d'assainissement

La Communauté européenne a adopté, à partir des années 1970, une série de directives comportant des normes ambitieuses de qualité et de pollution. On peut distinguer trois phases :

- une première génération (de 1973 à 1988) concerne la protection de la qualité de l'eau utilisée pour les activités humaines (directive de 1980 sur la qualité de l'eau pour la consommation humaine, révisée en 1998) ;
- une deuxième génération de directives (de 1988 à 1995) se concentre sur la prévention de la pollution (en particulier une directive de 1991 concernant les traitements des eaux usées, qui établit un agenda pour la construction de centres de traitement des eaux usées dans toutes les zones urbaines) ;
- la troisième génération, après 1995, a donné lieu en particulier à la directive-cadre sur l'eau n° 2000/60/CE, qui définit les principes généraux de production et de gestion de l'eau et abroge, respectivement sept et treize ans après son entrée en vigueur, une partie de la législation antérieure sur la qualité des eaux et la protection contre la pollution. En même temps, cette directive-cadre introduit le principe du recouvrement complet des coûts à partir de 2010.

Une communication de la Commission européenne (*COM*[2012] 673, « Plan d'action pour la sauvegarde des ressources en eau de l'Europe ») du 14 novembre 2012 souligne plusieurs thèmes clés en vue d'une future politique et d'une action de l'UE sécurisant la disponibilité des eaux de bonne qualité pour un usage durable et équitable.

De déchets solides

Dans le droit primaire de l'UE, une seule disposition expresse renvoie aux « mesures affectant [...] la gestion des déchets » (art. 192-2 du titre XX du TFUE consacré à la politique européenne de l'environnement). Sur cette base, la législation des déchets de l'UE a été développée comme une des priorités politiques environnementales de l'UE.

La politique européenne actuelle sur les déchets est fondée sur le concept de « hiérarchie des déchets(22) », et le cadre légal très complexe inclut, d'une part, une législation horizontale(23) et, d'autre part, la législation concernant le traitement et l'enlèvement des déchets(24).

De transport urbain

Le règlement n° 1370/2007 du 23 octobre 2007 [que la Commission européenne a récemment proposé de modifier – voy. *COM*(2013) 28] précise en son article 5 que, « sauf interdiction en vertu du droit national [...], toute autorité locale compétente [...] peut décider de fournir elle-même des services publics de transport de voyageurs ou d'attribuer directement des contrats de service public à une entité juridiquement distincte sur laquelle l'autorité locale compétente [...] exerce un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services [« opérateur interne »] ». « Toute autorité compétente qui recourt à un tiers autre qu'un opérateur interne attribue les contrats de service public par voie de mise en concurrence, sauf dans les cas visés aux paragraphes 4 [lorsque le contrat porte sur des sommes ou des distances peu importantes], 5 [en cas d'urgence] et 6 [transport par chemin de fer, à l'exception du métro ou du tramway]. »

(22) Prévention des déchets → réutilisation → recyclage → valorisation/récupération des déchets qui ne peuvent pas être évités (p. ex., valorisation énergétique) → rejet. Selon Eurostat, pour 2010, le taux de récupération énergétique des déchets municipaux se situe entre 0 % et 54 % (avec 8 pays sans aucune récupération). En ce qui concerne le rejet des déchets (dépôts dans ou sur la terre et incinérés sans valorisation), le taux se situe entre 0,4 % et 100 % en 2010.

(23) Directive-cadre sur les déchets (dont la révision est planifiée pour 2014), directive sur les déchets dangereux, règlement sur le transfert des déchets, etc.

(24) Directives sur les décharges et l'incinération, législation concernant la gestion des flux de déchets spécifiques, directives sur les emballages et les déchets d'emballages. Il existe plus de deux cents textes. Voy. http://ec.europa.eu/environment/waste/legislation/index.htm.

Le règlement vise également à réglementer la manière dont les contrats de service public doivent être attribués dans l'UE et les circonstances dans lesquelles ils devraient faire l'objet d'une mise en concurrence. Ainsi, il prévoit que, « lorsqu'une autorité compétente décide d'octroyer à l'opérateur de son choix un droit exclusif et/ou une compensation, quelle qu'en soit la nature, en contrepartie de la réalisation d'obligations de service public, elle le fait dans le cadre d'un contrat de service public ». Le contrat de service public doit définir clairement les obligations de service public que l'opérateur doit remplir ainsi que les zones géographiques concernées et les contreparties convenues (art. 3 et 4). « Les autorités compétentes ne devraient pas être autorisées à fractionner les contrats ou les réseaux afin d'échapper à l'obligation d'organiser une mise en concurrence » (considérant 23).

D'énergie et d'électricité

Le traité de Lisbonne a introduit l'énergie comme nouvelle politique commune de l'UE (titre XXI, art. 194, du TFUE).

Dans le cadre du fonctionnement du marché intérieur, les objectifs d'amélioration de l'environnement et de solidarité entre les États membres visent à la fois : à assurer le fonctionnement du marché de l'énergie ; à promouvoir l'efficacité énergétique, les économies d'énergie et le développement des énergies renouvelables, et à promouvoir l'interconnexion des réseaux énergétiques. Les États membres conservent le droit de déterminer les conditions d'exploitation de leurs ressources énergétiques, leur choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de leur approvisionnement énergétique.

Les règles d'organisation du secteur ont pour objectif de développer un marché de l'électricité concurrentiel, sûr et durable sur le plan environnemental. Le principe est celui du libre choix de son fournisseur par chaque utilisateur, le réseau devant en permettre la réalisation.

En matière d'obligations de service public et de service universel, l'article 3 des directives, enrichi entre la première (du 19 décembre 1996) et la troisième (du 13 juillet 2009), définit le service universel : le droit d'être approvisionné en électricité d'une qualité définie, à des prix raisonnables, aisément et clairement comparables et transparents et non discriminatoires (3e paragraphe). Pour les clients résidentiels et éventuellement les petites entreprises, « les États membres peuvent imposer aux entreprises du secteur de l'électricité, dans l'intérêt économique général, des obligations de service public qui peuvent porter sur la sécurité, y compris la sécurité d'approvisionnement, la régularité, la qualité et le prix de la fourniture, ainsi que sur la protection de l'environnement, y compris l'efficacité énergétique et la protection du climat » (2e paragraphe). Les consommateurs nationaux doivent avoir un accès égal aux entreprises d'électricité ; la défense du client vulnérable est intégrée ; les clients doivent avoir accès à de nombreuses informations concernant la nature de l'électricité dont ils disposent ; les États doivent imposer des mesures favorisant la cohésion économique et sociale, la protection de l'environnement et la lutte contre le changement climatique, et doivent informer la Commission des mesures mises en œuvre afin de faire appliquer la directive.

La législation de l'UE impose une série d'exigences, en particulier en ce qui concerne la gestion des déchets municipaux dont la mise en œuvre varie beaucoup entre les États membres.

À partir de la fin des années 1980, quand le transport urbain a commencé à faire l'objet du processus européen de libéralisation, la politique de transport urbain est devenue, de plus en plus, un problème multiniveau impliquant des institutions urbaines, régionales et européennes. Les pertinentes initiatives actuelles de l'UE sont relatives aux politiques de transport, d'environnement et de cohésion.

Depuis les années 1990, le processus d'européanisation, qui a été basé sur la création du marché intérieur, a conduit à la libéralisation de la production et de la fourniture d'électricité sans affecter les monopoles des réseaux de transport-distribution ni à séparer les activités, tout

en garantissant des obligations de service public ou de service universel.

Il n'existe pas d'obligation de service public au niveau de l'UE pour fournir un accès aux communications électroniques à haut débit. La directive 2002/22/CE exige seulement que les États membres assurent l'accès fixe en cas de demande raisonnable. Le raccordement réalisé devrait permettre « de prendre en charge les communications vocales, les communications par télécopie et les communications de données à des débits suffisants pour permettre un accès fonctionnel à l'Internet, compte tenu des technologies les plus couramment utilisées par la majorité des abonnés et de la faisabilité du point de vue technique » (art. 4). Néanmoins, dans le contexte des débats concernant l'élargissement du service universel à d'autres domaines des télécommunications, le secteur du haut débit est exploré.

Pour le moment, les pays européens, y compris les États membres de l'UE, continuent d'avoir des pouvoirs et responsabilités pour les services de garde des enfants et des soins aux personnes âgées. Il n'y a pas de politique de l'UE dans ce domaine. Cependant, en particulier dans les deux dernières décades, comme suite aux résolutions du Parlement européen concernant la situation des personnes âgées(25), la Communauté a augmenté ses actions dans ce domaine(26). Plus généralement, la Commission a commencé à développer une approche communautaire sur les « services sociaux d'intérêt général(27) », qui inclut tout spécialement les services aux personnes âgées et aux enfants(28). (*Cf.* encadré 7.3.)

Encadré 7.3 – État actuel du droit européen dans le domaine des soins aux personnes âgées et de la garde des enfants.

La *Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs*, adopté par les chefs d'État et de gouvernement des 11 États membres à la réunion du Conseil européen de Strasbourg le 9 décembre 1989, statue en particulier dans la section intitulée « Personnes âgées » :

« Selon les modalités propres à chaque pays : 24. Tout travailleur de la Communauté européenne doit pouvoir bénéficier, au moment de la retraite, de ressources lui assurant un niveau de vie décent. 25. Toute personne ayant atteint l'âge de la retraite, mais qui se verrait exclue du droit à la pension, et qui n'aurait pas d'autres moyens de subsistance, doit pouvoir bénéficier de ressources suffisantes et d'une assistance sociale et médicale adaptée à ses besoins spécifiques. »

***Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, titre III, Égalité :**

Article 25 – Droits des personnes âgées. L'Union reconnaît et respecte le droit des personnes âgées à mener une vie digne et indépendante et à participer à la vie sociale et culturelle.

(25) Résolution du 18 février 1982 sur la situation et les problèmes des personnes âgées dans la Communauté européenne, résolution du 10 mars 1986 sur les aides aux personnes âgées et résolution du 14 mai 1986 relative à une action communautaire visant à améliorer la situation des personnes âgées.

(26) Voy. en particulier les deux communications concernant les soins de santé et les soins aux personnes âgées :

COM(2001) 723, « L'avenir des soins de santé et des soins pour les personnes âgées : garantir l'accessibilité, la qualité et la viabilité financière » ;

COM(2002) 774, « Soins de santé et soins pour les personnes âgées : soutenir les stratégies nationales visant un degré élevé de protection sociale »,

ainsi que la recommandation du Conseil n° 92/241/CEE du 31 mars 1992 concernant la garde des enfants.

(27) Voy. en particulier *COM*(2006) 177 du 26 avril 2006 et *COM*(2007) 725 du 20 novembre 2007.

(28) BAUBY (2013).

Article 24 – Droits de l'enfant. 1. Les enfants ont droit à la protection et aux soins nécessaires à leur bien-être. Ils peuvent exprimer leur opinion librement. Celle-ci est prise en considération pour les sujets qui les concernent, en fonction de leur âge et de leur maturité. 2. Dans tous les actes relatifs aux enfants, qu'ils soient accomplis par des autorités publiques ou des institutions privées, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale. 3. Tout enfant a le droit d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents, sauf si cela est contraire à son intérêt.

Stratégie actuelle de l'UE sur les services de garde d'enfants

Actuellement, dans le cadre de la *Stratégie européenne pour la croissance et l'emploi,* à la suite de la deuxième réunion de printemps du Conseil européen sur la situation économique, sociale et environnementale dans l'Union (Conseil européen des 15 et 16 mars 2002 de Barcelone), le Conseil a adopté les « Objectifs de Barcelone ». Les conclusions de la présidence statuent que « les États membres devraient éliminer les freins à la participation des femmes au marché du travail et, compte tenu de la demande et conformément à leurs systèmes nationaux en la matière, s'efforcer de mettre en place, d'ici à 2010, des structures d'accueil pour 90 % au moins des enfants ayant entre trois ans et l'âge de la scolarité obligatoire et pour au moins 33 % des enfants âgés de moins de trois ans » (paragraphe 32[29]).

Une tendance générale vers le partage des compétences

Étant donné leur fonction – répondre aux besoins des habitants, des citoyens et de chaque communauté –, les services publics de base sont ancrés dans les territoires. Ils s'adaptent aux réalités locales, leur gouvernance fait partie de la gouvernance globale des sociétés et elle est particulièrement liée à la gouvernance et au développement urbain. Parallèlement, ils intègrent les spécificités locales, structurent les territoires, créent des réseaux entre différents lieux et connectent le local et le global. Les pouvoirs et les responsabilités des municipalités sont le plus souvent intégrés dans les politiques régionales, nationales et européennes, dont l'évolution décentralisée ne peut pas être gérée seulement par les autorités locales et infranationales (par exemple, les politiques environnementales et sur le changement climatique affectent les services de l'eau, de l'assainissement, des déchets, de l'énergie et du transport) et en ignorant la « dépendance mutuelle » dans et entre tous les niveaux d'autorité publique.

Il existe une tendance générale au partage des compétences entre les différents niveaux de gouvernement et entre les différentes autorités dans chaque pays et région, bien qu'il existe des différences dans l'intensité et l'ampleur de ces interactions, ainsi que dans les secteurs où elles se produisent. Ce partage peut être vertical, horizontal, intersectoriel, ou une combinaison de ces trois dimensions. Ainsi, en Europe, les services publics de base font de plus en plus l'objet d'une « gouvernance multiniveau ».

Par exemple, les acteurs clés dans la gestion des déchets incluent les gouvernements centraux (par le ministre ou l'agence d'environnement), et autres agences gouvernementales (avec des degrés variés de responsabilités exécutives), des autorités infranationales et locales[30]. En général,

(29) Voy. aussi la STRATÉGIE UE 2020, *COM*(2010) 2020, *A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth.*

(30) Une enquête menée en 2006 dans 29 États membres du Conseil de l'Europe a montré que, dans 57 % des pays participants, un seul ministère a des responsabilités dans le domaine des déchets solides. Les auteurs du rapport ont remarqué la concentration des responsabilités dans le domaine des déchets qui, dans les décades précédentes, étaient partagées entre différents ministères ou agences centrales. Voy. PREDA (2007).

les responsabilités de planification[31] sont de la compétence des autorités centrales, à l'exception de l'Italie, des Pays-Bas et de l'Allemagne, qui ont conféré respectivement cette responsabilité aux régions, provinces et aux 16 *Länder*. Dans certains pays, les autorités infranationales ont des responsabilités pour établir des stratégies régionales concernant les déchets. Parfois, cela amène un manque de cohérence entre les différents niveaux de gouvernement et peut conduire à un manque de clarté des orientations politiques sectorielles pour les municipalités[32].

En ouvrant le processus de prises de décision à de nouveaux acteurs, l'UE promeut de plus en plus les approches de la « gouvernance multiniveau »[33] pour prendre en considération la diversité et les différences nationales et locales. Cela inclut les autorités locales et régionales comme suite à la création, par le traité de Maastricht, du Comité des régions – l'organe consultatif représentant les autorités infranationales (locales et régionales) dans le processus législatif et de prises de décision de l'UE – et la reconnaissance des ces autorités par le traité de Lisbonne.

Pour le Comité des régions, la gouvernance multiniveau représente « *l'action coordonnée* de l'Union, des États membres et des autorités régionales et locales, *fondée sur le partenariat* et visant à élaborer et mettre en œuvre les politiques de l'Union européenne. Celle-ci induit *la responsabilité partagée* des différents niveaux de pouvoirs concernés et s'appuie sur toutes les sources de la légitimité démocratique et sur la représentativité des différents acteurs impliqués. Elle suscite par une *approche intégrée*[34] *la coparticipation* des différents niveaux de gouvernance dans la formulation des politiques et de la législation communautaires par le truchement de différents mécanismes (consultation, analyses d'impact territorial…) ». Selon le Comité, « dans les domaines d'action politique où il n'existe pas de compétence explicite de l'Union européenne mais dans lesquels les politiques communautaires produisent leurs effets comme, par exemple, la politique du logement ainsi que de larges segments des services d'intérêt général, *la gouvernance à multiniveau est un outil* qui permet d'appréhender la transversalité de ces domaines et de *dépasser une lecture trop rigide de la répartition des compétences afin d'atteindre des objectifs communs,* et ce tout en tenant compte de la diversité constitutionnelle et administrative des États membres respectifs ». « Le concept de multiniveau […] peut également contribuer à contrer d'éventuelles tendances négatives à l'égard de la décentralisation » et « garantit la coopération entre tous les niveaux de gouvernance et d'administration dans l'exercice des compétences et les processus décisionnels[35] ». Ainsi, le Comité a réitéré son « intention d'élaborer une charte de l'Union européenne sur la gouvernance à multiniveau ».

Les secteurs des services publics de base sont liés et exigent la coordination de politiques sectorielles de plus en plus complexes dans des domaines tels que le climat, la planification urbaine, le développement local et régional. Plus encore, les enjeux technologiques, de qualité, de

(31) L'enquête menée en 2006 par le Conseil de l'Europe a montré clairement qu'à la différence des États membres de l'UE où les aspects concernant l'environnement ont reconnaissance et force légales, dans d'autres pays européens il manque une planification nationale.

(32) Voy., p. ex., le cas polonais présenté par la Banque mondiale (2004).

(33) Selon la Commission européenne, « la notion de "gouvernance" désigne les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs au niveau européen, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence » [*COM*(2001) 428, *La gouvernance européenne – Un livre blanc*].

(34) Plus généralement, les institutions européennes ont exprimé de manière régulière leur engagement en faveur d'une « approche intégrée » pour assurer une cohérence politique améliorée. Récemment, l'article 99 du projet de Règlement sur les fonds structurels [*COM*(2011) 615, titre II, chapitre IV, « Développement territorial »] prévoit un instrument d'investissement territorial intégré et, dans ce cadre, une possible délégation des missions vers une ou plusieurs autorités locales, un ou plusieurs organes régionaux ou des organisations non gouvernementales.

(35) Voy. COMITÉ DES RÉGIONS, projet d'avis sur « La décentralisation dans l'Union européenne et la place de l'autonomie locale et régionale dans l'élaboration des politiques de l'UE et leur mise en œuvre », 100e session plénière, 11-12 avril 2013, rapporteur : prof. Franz Schausberger (Land de Salzburg, Autriche).

sécurité, environnementaux et de protection de la santé ont conduit à ce que certains des enjeux des services publics soient traités au-dessus du niveau local. En même temps, le processus progressif d'européanisation a conduit à la définition d'une série de règles et normes qui encadrent les activités des autorités locales. Par exemple, dans le domaine des services de l'eau et de l'assainissement, les enjeux du cycle de l'eau ont imposé une reconsidération des zones de captage et la création d'institutions nouvelles. Une approche similaire a été développée dans le domaine des déchets.

Une étude récente sur la gouvernance publique de l'eau conduite par l'OCDE auprès de quelques États membres[36] a relevé l'existence d'une pléthore des parties prenantes au niveau des bassins, des municipalités, des États nationaux et au plan international. Elle a montré des cas d'hyperfragmentation des rôles et des responsabilités ainsi que des capacités financières et techniques différentes, une asymétrie d'information, des cadres d'intégrité institutionnels et réglementaires différents, et en conséquence révélé une série d'enjeux dans la gestion des interdépendances entre les domaines politiques et entre les niveaux d'autorité publique, tant horizontaux que verticaux.

Dans le domaine de l'eau, une grande variété d'entités est impliquée dans le processus décisionnel au niveau régional et local. L'architecture institutionnelle peut être plus complexe au niveau métropolitain du fait de la création de mécanismes de gouvernance à l'échelle métropolitaine. Pour leur part, les autorités locales sont responsables des ressources d'eau et de la fourniture du service d'assainissement (y compris de l'opération et de la maintenance de l'infrastructure, du comptage et de la facturation) pour lesquelles elles mettent en œuvre une série d'objectifs politiques (réduction de la consommation d'eau et de l'utilisation d'énergie pour la fourniture de l'eau, prévention des infiltrations d'eau et des interruptions, etc.). L'étude montre qu'il n'y a pas de réponse universelle valable, d'approche miracle ni de panacée magique pour répondre aux enjeux de gouvernance dans le secteur de l'eau, mais plutôt un appel à des politiques spécifiques et locales intégrant les spécificités et les préoccupations territoriales.

Il serait vain d'essayer de détailler tous les pouvoirs et responsabilités dans le domaine des services publics de base dans chacun des 31 pays de cette étude, étant donné les réformes et les expérimentations en cours avec la gouvernance multiniveau.

Définir les territoires pertinents et les autorités organisatrices

De plus en plus, les questions des services publics de base ont des implications au-delà du domaine exclusif des autorités publiques locales et sont devenues sujet de la gouvernance multiniveau. Cette dernière implique le développement des relations de coopération et de partenariat, la définition d'un territoire pertinent pour l'organisation de chaque service et, sur cette base, la mise en œuvre du concept d'« autorité organisatrice » des services publics de base. Les autorités organisatrices n'ont pas une compétence exclusive, mais ont la responsabilité de développer des relations avec les différentes autorités publiques à tous les niveaux. C'est ainsi par exemple que des réformes importantes concernant l'organisation et la régulation des services d'eau ont été entreprises en Espagne et aux Pays-Bas.

Espagne : les ressources d'eau sont de la compétence de l'État central (ministère de l'Environnement, Direction de l'eau et l'environnement rural et marin). Le Conseil national de l'eau joue un rôle consultatif dans la planification de l'eau (plans nationaux et de bassin). Au niveau des bassins, la gestion des ressources d'eau (planification, construction et opération de grandes infrastructures, suivi de la qualité, inspection, etc.) sont de la compétence d'une agence de bassin, qui joue également un rôle important dans la détermination du cadre pour la fourniture des services d'eau et d'assainissement. Dans certaines situations, la compétence de la gestion de l'eau appartient aux communautés autonomes.

(36) OCDE (2011).

La fourniture des services d'eau est de la responsabilité des municipalités et des entités locales, qui peuvent organiser ces services soit par une compagnie municipale publique, soit par une coopération intermunicipale, soit par des concessions à des compagnies mixtes ou privées. En fait, l'Espagne est l'un des rares pays de l'UE où la gestion des services d'eau est largement déléguée aux opérateurs privés.

Pays-Bas : la gestion de l'eau est de la responsabilité de cinq niveaux différents de gouvernement : le gouvernement central, les provinces, les 25 autorités régionales d'eau ou *Waterschappen* (elles étaient au nombre de 2 500 en 1945), les municipalités et les compagnies d'eau. Ces compagnies sont des institutions importantes compte tenu du fait qu'environ un quart du pays se trouve au-dessous du niveau de la mer. Ce sont des organes publics décentralisés (avec leurs propres représentants élus et pouvoirs de taxation) et les plus anciennes institutions démocratiques des Pays-Bas avec des conseils exécutifs élus dont les origines remontent au Moyen Âge. Leur pouvoir réglementaire est limité au domaine de l'eau : digues, canaux, purification de l'eau, etc.(37). La présidence du comité exécutif est nommée par le gouvernement central. Le secteur est caractérisé par des monopoles régionaux intégrés verticalement, et la gestion de la production, de la distribution et de la fourniture de l'eau est réalisée par un seul opérateur. L'eau potable peut être fournie seulement par des compagnies qualifiées ; d'autres opérateurs que les compagnies de distribution d'eau potable ne sont pas autorisés à fournir de l'eau potable aux ménages. Les spécificités de ce secteur, ainsi que la nécessité de garantir la qualité, la santé publique et la sécurité de la fourniture, font qu'il n'y a pas aujourd'hui de concurrence dans ce secteur ni de règles permettant l'accès de tiers au réseau.

Les opérateurs, quelle que soit leur forme juridique (la plupart sont des compagnies de droit privé), doivent être des autorités publiques (provinces, autorités de l'eau ou municipalités). La structure multiniveau de la gestion de l'eau a conduit à de nombreuses redevances pour l'eau, la plupart étant établies en fonction de prix de revient majorés mais avec des variations régionales importantes(38). Le principe de paiement des intérêts assure que toutes les parties prenantes participent au processus de prise de décision pour la gestion de l'eau(39). En 2011, l'Accord administratif sur l'eau a été signé par tous les niveaux de gouvernement et les compagnies d'eau potable. Il a permis une meilleure clarification des missions et des responsabilités.

Le gouvernement national est responsable pour les politiques de gestion régionale de l'eau, la sûreté, les eaux souterraines et l'eau potable. Les autorités régionales de l'eau ou les organes de l'eau prennent les mesures de qualité de l'eau et les mesures concernant le fonctionnement et la maintenance de l'infrastructure de l'eau. Ils sont en charge du traitement des eaux usées. Les municipalités sont responsables pour la collecte et le transport des eaux usées, des eaux de pluie et l'excès des eaux souterraines. Les compagnies d'eau potable sont responsables du traitement et de la distribution de l'eau potable. L'accord de 2011 stimule la coopération régionale entre les municipalités et les organes de l'eau pour la synchronisation des investissements, des infrastructures et de la gestion de la chaîne d'assainissement afin d'accroître l'efficacité et la qualité et limiter la vulnérabilité.

Combiner et faire converger les niveaux – « Autonomie locale » et solidarité

Ces tendances mettent en lumière les enjeux et défis de relation et de convergence de l'action publique, du niveau micro/local au niveau européen, de façon non hiérarchique. Les États continuent à exercer un rôle majeur. Le défi est de combiner l'« autonomie », la subsidiarité ET la solidarité.

(37) Les Pays-Bas sont peut-être le premier pays qui a développé des formes spécifiques de service public (au sens organique) pour les autorités de l'eau (*Waterschappen*), dont les origines se situent au Moyen Âge, avant la création de l'État néerlandais. ZILLER (2001), p. 197.

(38) OCDE (2012a), p. 24.

(39) OCDE (2012b), p. 47.

Dans sa communication sur l'Union économique et monétaire (UEM) du 30 novembre 2012[40], la Commission européenne note que : « Toute action visant la légitimité démocratique (...) doit reposer sur deux principes fondamentaux. Premièrement, dans les systèmes de gouvernance à plusieurs niveaux, il convient de placer la responsabilité à l'échelon où la décision d'exécution est prise, tout en tenant dûment compte de l'échelon où la décision a des incidences. Deuxièmement, dans le cadre du développement de l'UEM et de l'intégration européenne en général, la légitimité démocratique doit toujours être à la mesure de la souveraineté transférée des États membres aux sphères européennes. »

L'accent mis sur l'autonomie des autorités locales ainsi que la mise en œuvre du principe de subsidiarité peuvent conduire à des rivalités entre les niveaux, à un développement inégal et à des disparités accrues dans les résultats des services. La gouvernance multiniveau n'implique pas de concurrence entre régions ni entre acteurs ; elle cherche plutôt à développer des mécanismes de coopération et de solidarités en liant les niveaux et les projets. Cela exige la participation de toutes les parties prenantes, de leur permettre d'exprimer leurs attentes et besoins, d'assurer des débats publics ouverts et de proposer des solutions, stratégies et choix alternatifs. Sur ces bases, les autorités publiques ont des responsabilités essentielles dans la prise de décision, l'établissement des priorités et les arbitrages.

La politique de cohésion de l'UE offre également des exemples et leçons en ce sens quand elle établit un cadre de gouvernance multiniveau (basée en particulier sur le partenariat et la complémentarité). Comme le soulignent Hooghe et Marks, le concept de gouvernance multiniveau a été d'abord développé par les recherches universitaires pour expliquer une politique de cohésion[41]. Une tendance générale vers la gouvernance multiniveau se développe ; mais elle prend des formes et approches différentes et variées selon les caractéristiques de chaque secteur ainsi que selon les histoires et traditions nationales. Cette tendance n'est pas encore stabilisée.

7.3 Le fonctionnement des services de base : les systèmes de gestion et leur financement, le rôle des autorités locales dans la réglementation et la régulation des services

En Europe, il existe une grande variété de modes de gestion des services publics de base, façonnés par l'histoire, les évolutions nationales et régionales, les caractéristiques sectorielles, l'impact du processus d'européanisation, la mondialisation et par les approches de la « nouvelle gestion publique » et les pratiques et théories ultérieures.

Modes de gestion

Historiquement, dans la plupart des pays européens, les services publics de base ont été définis, organisés, fournis et financés par les autorités locales, même si, dans certains pays, la gestion déléguée de ces services à des acteurs autonomes et privés est pratiquée depuis longtemps.

Ainsi, en France, pendant plusieurs décennies, la gestion des services publics nationaux par des entreprises publiques nationales, dans le secteur de l'énergie (EDF et GDF), des transports nationaux (SNCF), des communications (France Télécom, La Poste), a coexisté avec la gestion déléguée de la majorité des services locaux d'eau et de transport urbain à de grands opérateurs privés.

À la fin des années 1970, au Royaume-Uni, de profonds changements dans les modes de gestion des services publics de base, de la propriété et de l'organisation de leurs opérateurs ont vu le jour. Cela a été

(40) *COM*(2012) 777, « Projet détaillé pour une Union économique et monétaire véritable et approfondie – Lancer un débat européen ».

(41) HOOGHE et MARKS (2001), p. 86.

fait avant que la Communauté européenne ne commence le processus d'européanisation des services publics. Il est important de souligner que, depuis 1957, les traités européens ont proclamé la neutralité de la Communauté vis-à-vis de la propriété des entreprises(42).

Depuis les années 1980 et 1990, des changements similaires ont eu lieu dans la plupart des pays européens (par exemple, les processus de transformations du statut des opérateurs en sociétés commerciales, la contractualisation, etc.). Selon les secteurs, leur envergure a été plus ou moins importante. Aujourd'hui, la palette des modes de gestion varie beaucoup entre les pays et les secteurs. Dans de nombreux secteurs, la fourniture publique des services locaux reste dominante soit directement, en partenariat avec d'autres autorités publiques, soit à travers des entreprises publiques. Le développement des partenariats public-public a connu un essor particulier dans le contexte de l'augmentation des approches de gouvernance multiniveau.

Dans la grande majorité des pays européens, des formes de partenariat public-privé (PPP) se sont développées. Néanmoins, la participation du secteur privé et la répartition des risques entre les parties ne sont pas les mêmes selon les secteurs ni dans tous les pays/municipalités. La participation du secteur privé prend, en général, la forme d'un contrat avec une entité privée, avec ou sans but lucratif, mais des partenariats institutionnels ou même des privatisations complètes existent également. La privatisation compète peut être déterminée par le besoin de nouveaux investissements – particulièrement importants en Europe centrale et orientale –, les ressources réduites des autorités publiques, l'expertise technologique accrue nécessaire pour beaucoup de services, ou des demandes d'efficacité.

Le contenu des obligations de service public varie aussi largement. Une étude européenne récente concernant les pratiques dans le domaine du transport ferroviaire ou routier a montré que, dans la plupart des États membres de l'UE, les obligations de service public sont définies dans des termes généraux (par exemple, sans clairement préciser la sphère géographique(43)). Les pratiques contractuelles varient également beaucoup(44) et les nouveaux États membres ont moins d'expérience pour conclure des contrats de service public conformes au droit de l'UE. Cela soulève la question de la difficulté de préciser les termes contractuels et, dans le cas de la gestion externalisée du service, d'évaluer les risques ainsi que de décider comment mieux les répartir entre les parties, cela soulève également la difficulté de la réduction des asymétries et de la mise au point des partenariats avec des opérateurs externes. Les obligations de service public peuvent concerner tous les services de transport local, qu'ils soient fournis directement par les autorités locales ou externalisés à des opérateurs publics, mixtes ou privés. Par exemple, au Royaume-Uni, au dehors de Londres, les services de transport sont en général organisés par des compagnies privées selon une approche de marché. À Londres, les services de bus sont planifiés par l'autorité publique et la prestation est assurée par des entités externes sur des bases contractuelles. En France, depuis une longue période, la plupart des services de transport urbain ont fait l'objet de délégations de service public aux opérateurs privés, ce qui a été longtemps une exception en Europe. Aujourd'hui, il existe une tendance générale vers le développement des partenariats public-privé (PPP) pour améliorer et gérer les transports urbains. En même temps, de grands groupes privés développent leur influence en Europe (par exemple, Keolis ou Transdev-Veolia).

Dans **le domaine de l'eau et de l'assainissement**, dans la plupart des États membres de l'UE, les services sont gérés par des autorités publiques. En moyenne,

(42) Article 345 du TFUE.

(43) MACZKOVICS *et al.* (2010).

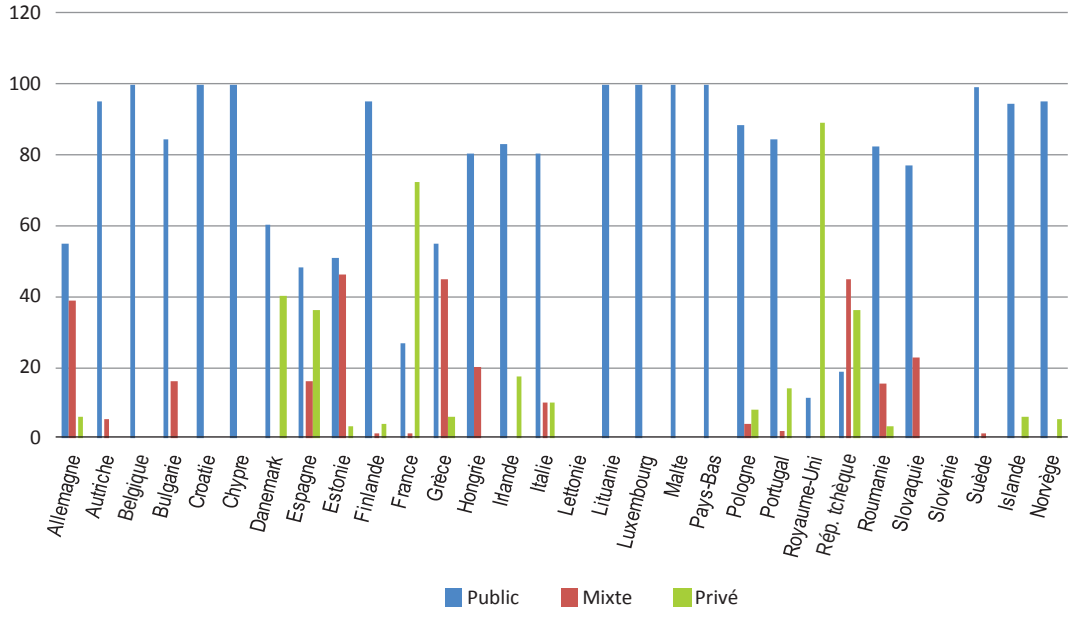
(44) Voy. l'annexe III de l'étude DLA Piper, MACZKOVICS (2010), pour les pratiques contractuelles dans le transport routier en Belgique (entre la Région de Bruxelles-Capitale et STIB/MIVB) ; dans la République tchèque (entre la Région Ústi et Veolia) ; en Allemagne (entre Rhein-Neckar-Kreis et PalatinaBus GmbH) ; en France (entre Bordeaux et Keolis) ; en Hongrie (entre l'État et Tisza Volán) ; en Italie (entre la municipalité de Rome et ATAC S.p.A.) ; en Pologne (entre la ville de Kaunas et UAB Kaunoautobusai).

les opérateurs privés fournissent l'eau et l'assainissement à seulement respectivement 26 % et 23 % de la population européenne. Dans deux pays seulement, plus de la moitié de la population est desservie par des entreprises privés : en France, par la gestion déléguée, héritage du XIXe siècle, et en Angleterre et au pays de Galles, où l'infrastructure et la gestion ont été privatisées dans les années 1980. Cependant, des changements importants ont eu lieu en Europe au cours des dernières vingt années. En parallèle avec l'augmentation progressive des standards de qualité, les autorités publiques ont fait un appel croissant aux opérateurs privés pour fournir des services de base dans ce domaine. Néanmoins, dans certains cas, les services d'eau ont été remunicipalisés (voy. encadré 7.5).

Ainsi, le marché européen de l'eau est très fragmenté. Il comporte des dizaines de milliers d'opérateurs différents. Traditionnellement, les entreprises publiques locales d'eau ont été organisées au niveau de chaque autorité. Contrairement à la situation existant dans d'autres secteurs, tels que ceux de l'électricité et des télécommunications, les opérateurs publics de ce secteur ont été plutôt de petite taille. Si certaines fusions sont apparues, les entreprises publiques de ce secteur ne sont pas des compagnies multinationales (voy. graphiques 7.3 et 7.4).

GRAPHIQUE 7.3

Population desservie par des opérateurs d'eau (% de la population desservie)

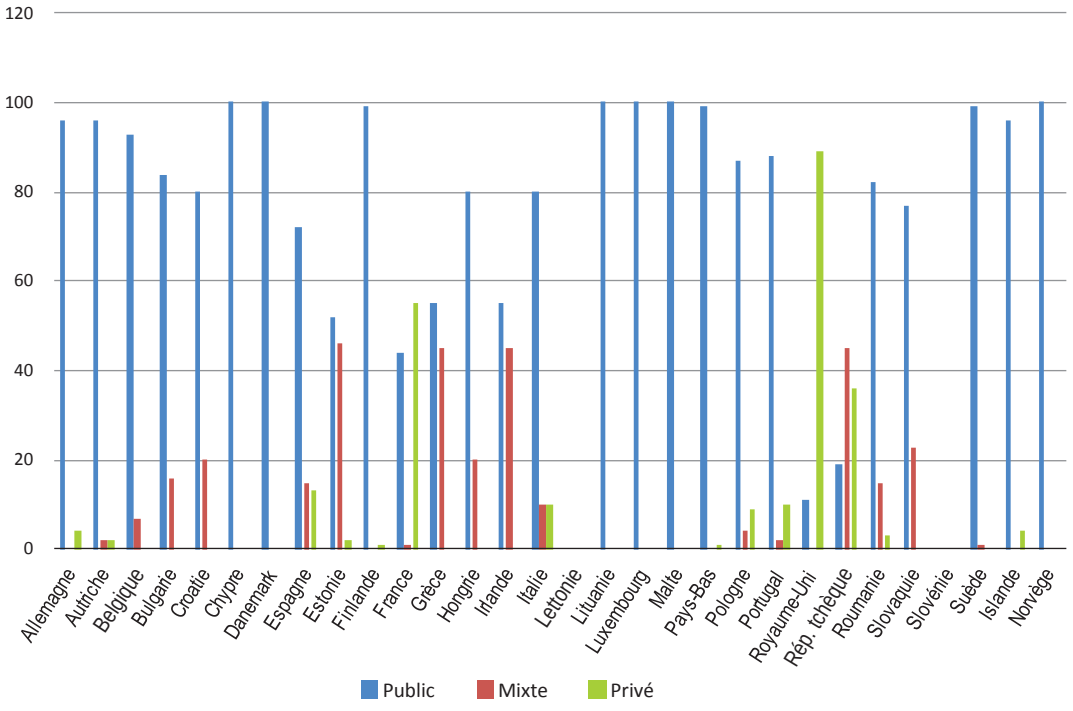


Sources : Statistiques EUREAU (2009), p. 87.

Données non disponibles pour la Slovénie et la Lettonie.

GRAPHIQUE 7.4

Population desservie par des opérateurs d'assainissement (% de la population desservie)



Sources : Statistiques EUREAU (2009), p. 87.

Données non disponibles pour la Slovénie et la Lettonie.

Comme nous l'avons déjà précisé, en Europe, il y a peu d'exemples de vente totale du capital des services d'eau : en Angleterre et au pays de Galles (1989) et deux exemples dans la République tchèque(45). En Angleterre et au pays de Galles, les services d'eau et d'assainissement sont fournis par des compagnies privées (10 compagnies régionales gèrent l'eau et l'assainissement, 16 compagnies fournissent seulement des services d'eau). L'Autorité de régulation des services d'eau (*OFWAT*) est responsable de la régulation économique du marché de l'eau, l'Agence environnementale et *Natural England* sont responsables de la régulation environnementale, et l'Inspection de l'eau potable régule la qualité de l'eau potable. En Écosse et en Irlande du Nord, des compagnies publiques (*Scottish Water Industry Commission* et *Northern Ireland Water*) fournissent les services d'eau et d'assainissement. Dans ces deux territoires, des autorités spéciales (*Scottish Water Industry Commission, Scottish Environment Protection Agency* et *Northern Ireland Environment Agency*) assurent la régulation économique et environnementale de l'eau et de l'assainissement. Le contrôle de la fourniture et de la qualité est assuré en Écosse par *Drinking Water Quality Regulator* et en Irlande du Nord par *Drinking Water Inspectorate*.

Les investissements importants nécessaires pour assurer les standards de l'Union européenne dans ce domaine ont favorisé l'utilisation croissante des PPP. Pendant la crise économique actuelle, certains « grands acteurs » au niveau international ont recentré leurs activités en Europe.

L'extension du rôle du secteur privé a apporté de nouveaux « modèles » contractuels. Par exemple, il y a eu un certain passage du « modèle français » (contrats d'affermage ou de concession) vers le « modèle allemand(46) » dans lequel les

(45) Voy. les fiches nationales de GOLD III.
(46) M. PINSENT (2011).

capitaux opérationnels sont organisés de manière commerciale avec une minorité de capitaux de la compagnie holding détenue par une ou plusieurs compagnies du secteur privé qui, en échange, gèrent la concession (système connu comme le *Kooperationmodell,* qui décrit peut-être mieux la plupart des contrats de concession ; par exemple, *Berliner Wasser* était partenaire avec Veolia). Une autre variante du « modèle allemand » est le *Betreibermodell*, dans lequel l'opérateur du secteur privé paie un taux fixe pour le droit d'exploiter les services d'eau ou d'assainissement (par exemple, *Gelsen Wasser*). (*Cf.* encadré 7.4.)

Encadré 7.4 – Traitement thermique des déchets municipaux solides par des PPP en Pologne.

Parmi les nouveaux États membres de l'Union européenne, le cas de la Pologne est particulièrement intéressant pour le développement des PPP. Pour atteindre les objectifs fixés de la législation communautaire sur les déchets, la ville de Poznan (500 000 hab.) a décidé de réaliser un plan de traitement thermique des déchets solides municipaux par un contrat PPP avec l'opérateur privé *SITA ZielonaEnergia*. Le partenariat public-privé doit non seulement assurer la planification et la construction de l'unité de traitement (comme dans d'autres grandes villes polonaises) mais aussi son financement et son opération. Dans ce cadre, la ville a également fait appel aux fonds européens du Fonds de cohésion. Si la ville n'obtient pas le support financier de l'UE pour le projet, l'opérateur *SITA ZielonaEnergia* financera 100 % des coûts de construction et recevra une compensation appropriée.

Dans certains cas, les autorités publiques locales ont décidé de remunicipaliser certains services locaux. En France, à Paris, la remunicipalisation de l'eau a été réalisée en 2010 avec un opérateur public unique mandaté avec la responsabilité d'exploiter l'ensemble du cycle de l'eau (production, transport et distribution) pour une meilleure orientation et un meilleur contrôle public. Il est cependant trop tôt pour avoir une analyse approfondie des effets de cette remunipalisation. Une étude récente(47) s'étendant sur la période 1998-2008 et concernant environ 75 % du marché de l'eau français a observé que 107 autorités locales sont passées *d'une gestion privée à une gestion publique* et que 104 sont passées *d'une gestion publique à une gestion privée*. Selon les auteurs, les changements du mode de gestion peuvent être déterminés par des raisons économiques(48) aussi bien que par des facteurs politiques. En ce qui concerne les facteurs économiques, l'étude considère que les améliorations potentielles en termes d'efficacité motivent les municipalités à changer les formes d'organisation (à l'exception des municipalités très petites).

(47) CHONG, SAUSSIER et SILVERMAN (2013).

(48) Plus généralement, dans les municipalités de petite taille dans lesquelles le service est fourni en PPP, le prix est en moyenne 8 % plus élevé ; mais, dans les grandes municipalités, les PPP ne semblent pas avoir un impact important sur le prix de l'eau.

Encadré 7.5 – La remunicipalisation des services locaux de base à Bergkamen (Allemagne).

En Allemagne, dans le cas de la ville de Bergkamen (51 000 hab.), en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, jusqu'en 1966, seul le service d'assainissement était fourni en gestion publique. Tous les autres services publics de base étaient, depuis une longue période, « prestés » par des entreprises privées sur la base d'appel d'offres. En 1995, la ville a décidé de municipaliser l'électricité (avec début de la distribution en 1996), le gaz (avec début de la distribution en 1999), le chauffage urbain (avec début de la distribution en 2003) et la fourniture de l'eau (avec début de la distribution en 2010), ainsi que le nettoyage des rues en 2002 et la collecte des déchets urbains solides en 2006. Une entreprise publique multiservice a été constituée avec les municipalités de Kamen (qui a apporté 42 % du capital) et de Bönen (qui a apporté 16 % du capital). Aujourd'hui, cette entreprise dessert la région et fournit les services d'eau, d'électricité, de gaz naturel et de chauffage urbain (y compris la participation à la production d'énergie – gaz, énergie thermique, énergie éolienne produite par des unités offshore, énergie solaire), ainsi que des services liés aux loisirs (piscine, sauna). Par la filiale GSWcom, les services de télécommunication sont assurés (téléphonie, Internet, avec début de l'opération en 1999). Pour la maintenance du réseau d'eau, un accord a été conclu avec l'ancien fournisseur d'eau pour établir une entreprise PPP. Les profits obtenus des activités économiques ont permis à la municipalité de financer des activités sociales, culturelles, sportives ou autres et de couvrir les pertes des services de loisirs. Selon le maire de la ville de Bergkamen, quand il s'agit de décider du mode de gestion des services locaux, il est important « de se concentrer sur les intérêts concrets des citoyens » et de s'assurer que chaque municipalité décide de manière transparente et démocratique du mode de gestion des différents services. Selon la maire, si « la fourniture municipale des services publics est souvent le meilleur mode », il faudrait également tenir compte du fait que « la municipalisation est une décision entrepreneuriale, en particulier dans des marchés libéralisés » ; du capital financier est nécessaire ainsi que du personnel expérimenté. La municipalité assume aussi la responsabilité de sa mauvaise gestion et des risques, aléas, grèves et décisions non populaires.

Source : présentation de Roland Schäfer, maire de la ville de Bergkamen, à la Conférence annuelle des autorités locales et régionales organisée par EPSU, Riga (Lettonie), 8 mai 2012.

Une étude comparative[49] réalisée par *Public Service International Research Unit* de l'université de Greenwich a passé en revue plusieurs exemples de remunicipalisation des services de déchets, d'eau, d'électricité, de transport routier et de services sociaux en Allemagne, en France, au Royaume-Uni, en Hongrie et Finlande.

Les partenariats entre les municipalités sont moins souvent utilisés dans les pays où les autorités locales ont des populations importantes (comme au Royaume-Uni,) mais ils sont très développés dans les pays avec beaucoup de municipalités de petite taille (comme en France). Dans certains pays, comme la Norvège, différentes formes de coopération entre les municipalités se sont développées pour améliorer les capacités des opérateurs et leur efficacité, étant donné que leurs missions sont similaires en dépit de leurs tailles différentes. Dans les pays d'Europe orientale, l'adhésion à l'UE et les politiques de cohésion ont incité le développement de la coopération intermunicipale (par exemple, par l'établissement de compagnies intermunicipales pour la fourniture des services d'eau en Hongrie, Croatie et Roumanie). Pendant la crise, le partage des ressources professionnelles et de l'équipement pour des opérations administratives (collecte des taxes, marchés communs, technologie de l'information, etc.) sont devenus populaires [50]. Dans

(49) http://www.epsu.org/IMG/pdf/Redraft_DH_remunicipalization.pdf.
(50) DAVEY (2012), p. 69.

tous les cas, la coopération, soit légale, soit volontaire, diffère d'une région à l'autre et son impact et son influence sur la gouvernance des services varient également.

Dans **le domaine des déchets solides,** les modes de gestion incluent la gestion publique et privée – avec des opérateurs publics, mixtes ou privés, mandatés pour certains – ou l'ensemble des services de gestion des déchets. Des pays maintiennent certaines coopérations intermunicipales dans l'élimination des déchets(51). Au niveau européen, les plus grandes compagnies dans ce secteur sont les compagnies françaises Veolia et Suez, les compagnies espagnoles FCC, ACS et Ferrovial et les groupes allemands Remondis et Alba. En France, en Allemagne et au Royaume-Uni, les opérateurs publics et privés jouent un rôle relativement similaire dans la collecte et le traitement des déchets, certaines compagnies municipales exercent leurs spécialités également au-delà des frontières européennes (par exemple la compagnie néerlandaise Indaver-Delta(52)). (Voy. encadré 7.6.)

Aujourd'hui, en Europe, les autorités organisatrices peuvent choisir, après avoir défini les objectifs des services, en conformité avec la législation, entre la gestion directe ou *in house*, et la gestion déléguée par l'intermédiaire des partenaires externes.

Encadré 7.6 – La gestion des déchets solides en Slovaquie.

Depuis 2010, les municipalités slovaques sont responsables de toute une série de services concernant les déchets. Elles doivent assurer la collecte séparée du papier, du plastique, du verre et du métal ; à partir de 2013, elles doivent également assurer la séparation des déchets biologiques. Selon les opinions exprimées à l'occasion de l'enquête conduite dans le cadre de GOLD III, il manque une stratégie appropriée de gestion des déchets, reflétant les priorités dans la gestion des déchets, des outils financiers ainsi qu'une bonne stratégie pour améliorer le stockage et l'enfouissement. La collecte séparée s'avère 4,5 fois plus chère pour les municipalités que de déposer les déchets et de les enfouir. C'est pourquoi beaucoup de déchets sont encore stockés, ce qui demeure la méthode la moins chère. Par ailleurs, les capacités dont disposent les municipalités sont différentes. Le niveau de séparation est également faible à cause des pratiques existantes au niveau de la population. Souvent, les déchets séparés sont « sales » et doivent être enfouis ou incinérés. En termes de compostage (traitement biologique des déchets(53)), les plus petites municipalités sont confrontées à un problème particulier parce qu'elles ne trouvent pas d'acheteur pour le compostage collecté. Cela ne semble pas être le cas pour les villes, qui l'utilisent pour fertiliser les zones vertes et les parcs. Par ailleurs, il n'y a pas de coopération établie entre les municipalités. Chaque municipalité assure ses responsabilités individuellement et il est difficile, pour l'instant, d'imaginer qu'une municipalité s'occupe de la collecte des déchets d'une autre municipalité. Les accords séparés conclus entre une compagnie de ramassage des déchets et plusieurs ou toutes les municipalités d'une région pour la collecte des déchets mixtes ou séparés sont une pratique beaucoup plus fréquente.

Source : GOLD III, *Europe, fiche-pays de Slovaquie.*

(51) Finlande, Norvège et Suède (selon l'enquête du Conseil de l'Europe de 2006).

(52) HALL *et al.* (2013).

(53) En général, les municipalités européennes utilisent de manière différente le compostage. P. ex., la ville de Rome l'utilise à hauteur de 12 % de ses déchets municipaux, Madrid, à hauteur de 50 %, Varsovie, à 60 %, et Vienne, à 70 % (source : ACR+, 2010).

Pas de mode de gestion unique supérieur avéré

Dans le contexte des divers modes de gestion par externalisation, (re)municipalisation et privatisation, les recherches montrent qu'*il n'y a pas de mode de gestion ayant fait la preuve de sa supériorité de manière universelle*. Ainsi, une étude économétrique récente, qui a analysé des études empiriques sur la gestion des déchets et de l'eau, a montré qu'il n'y a pas de supériorité systématique pour des prix moins élevés dans les cas de production privée ; elle soutient ne pas avoir trouvé un effet empirique véritable concernant la réduction des coûts résultant de la production privé(54). Un autre auteur affirme qu'en général il n'y a pas de raison de croire que les entreprises privées soient plus efficaces que les entreprises publiques, montrant que des études sont nécessaires pour comparer la gestion publique et privée en termes de conséquences/effets et en termes de bien-être(55).

Le choix optimal entre l'externalisation et la (re)municipalisation peut être fait seulement sur la base d'une évaluation au cas par cas, par les autorités publiques, des avantages et inconvénients de chaque mode de gestion. Notre chapitre ne vise pas à analyser tous les critères utilisés par les autorités publiques pour décider les modes de gestion des services publics de base. Nous nous limitons ici aux principaux enjeux qui sont souvent pris en considération.

Le prix du service pour les utilisateurs peut être un facteur. Dans le cas de la gestion privée, ce prix doit couvrir les paiements aux actionnaires, ce qui peut conduire à des augmentations de prix, contrairement à la gestion publique dont l'objectif n'est pas (en général) d'obtenir des profits mais d'atteindre les objectifs d'intérêt général. Par ailleurs, une efficacité accrue des acteurs privés peut permettre des prix plus bas. Cependant, le niveau d'investissement qui doit être couvert par des tarifs et/ou par le délégataire pendant la période de la gestion déléguée peut également influencer les prix. De nouvelles contraintes concernant la qualité, la couverture du service ou les arrangements contractuels peuvent avoir un effet similaire.

Un autre aspect critique de la gestion déléguée est la difficulté pour l'autorité organisatrice de maintenir un contrôle approprié sur le délégataire. Cela est dû en particulier aux asymétries d'information et d'expertise entre l'autorité publique et le délégataire, phénomène qui peut aussi exister dans le cas de la gestion *in house*. La cause peut en être les relations légales et/ou contractuelles entre l'opérateur et la(les) autorité(s) publique(s) et le manque de transparence de la part des opérateurs. En fait, comme résultat de leur présence dans des zones géographiques, économiques, culturelles et sectorielles différentes, certains opérateurs privés peuvent être mieux équipés en termes d'expertise technique, économique et contractuelle et en termes d'expérience et de capacité financière (y compris la capacité de partager les ressources). Néanmoins, cela peut aussi créer les conditions pour des asymétries dans les relations avec les autorités publiques et les usagers. Les opérateurs, qui bénéficient souvent d'un monopole territorial et temporel, peuvent utiliser cette asymétrie pour obtenir une forte profitabilité. Cela explique aussi le développement d'une concurrence oligopolistique dans certains secteurs. Par ailleurs, la multiplicité des acteurs impliqués dans la gouvernance des services locaux de base et, en particulier, la faible capacité politique, administrative et technique des autorités publiques peuvent amplifier les problèmes de contrôle. Dans certains cas, tout spécialement dans le cadre des contrats de délégation à long terme, les autorités publiques peuvent même « abandonner » les services délégués, considérant qu'ils ne sont plus (ou agissant comme s'ils n'étaient plus) responsables.

Beaucoup d'exemples montrent que la performance des opérateurs des services, en gestion tant directe que déléguée, dépend de la capacité des autorités publiques à contrôler l'accomplissement des missions et des obligations de service public, que l'opérateur soit public ou privé.

(54) BEL *et al.* (2008).
(55) MÜHLENKAMP (2013).

La gestion interne (*in house*) peut être avantageuse du fait de la présence, de l'implication et du pouvoir accru qu'elle confère aux autorités publiques. Elle conforte leur capacité de négociation (par exemple, par la présence directe des élus dans les organes de management des opérateurs publics, leur permettant d'être régulièrement et directement informés sur l'opération du service) et facilite la cohérence et l'adaptabilité aux politiques et objectifs publics. Mais la présence politique peut être aussi une source d'instabilité quand elle vise d'autres objectifs que ceux de l'entreprise. La gestion interne peut également faire l'objet d'inflexibilités bureaucratiques. Un monopole temporel illimité peut aussi conduire à des rentes utilisées par l'entité concernée ou son personnel, ou pour d'autres objectifs que le service public.

La concurrence est utilisée comme un moyen d'assurer un système de gestion meilleur et plus approprié. Ainsi, le droit de l'Union prévoit des règles spécifiques pour le cas où les autorités publiques décident d'externaliser la gestion des SIEG aux opérateurs privés. Mais cela ne concerne pas les modes de gestion internes, qui, de leur côté, peuvent faire l'objet de pratiques d'études comparatives (*benchmarking*) plus ou moins développées. De manière similaire, les opérateurs privés en charge de la gestion d'un service public peuvent externaliser certaines activités auprès de leurs propres filiales, sans mise en concurrence. La concurrence exige par ailleurs des marchés et des opérateurs bien équipés.

Les différents régimes fiscaux et conditions d'emploi, ainsi que la culture des opérateurs publics et privés, peuvent aussi favoriser un mode de gestion plus qu'un autre. La relation entre l'autorité organisatrice, l'opérateur et les usagers reste un enjeu clé, quel que soit le mode de gestion du service. Les mécanismes de solidarité sociale, tels que les subventions, ont été traditionnellement favorisés par le secteur public, mais ils peuvent conduire à des coûts et/ou dépenses publiques plus élevés. Pourtant, la gestion déléguée peut aussi mettre en œuvre des politiques sociales innovantes.

Dans tous les cas, les autorités publiques devraient maintenir un certain degré de connaissance et d'expertise interne. Par exemple, certaines autorités choisissent d'utiliser en même temps la gestion déléguée et directe, coexistence qui peut être bénéfique pour toutes les parties.

Changer le mode de gestion implique du temps pour étudier, préparer et mettre en œuvre le nouveau système. Cela implique aussi des coûts spécifiques (techniques, humains et économiques). De manière croissante, l'enjeu est d'intégrer la politique et la gouvernance, d'aller au-delà du seul choix du mode de gestion et de développer la gouvernance multiniveau.

Participation démocratique des parties prenantes

Un système public de régulation, basé sur la participation démocratique de toutes les parties prenantes, est crucial pour le succès de tout mode de gestion. Cela marque un mouvement d'une régulation d'« experts » à une régulation d'« acteurs ». Il existe une reconnaissance accrue de la nécessité d'impliquer toutes les parties prenantes, non seulement les autorités publiques et les opérateurs des services, mais aussi les consommateurs (utilisateurs résidentiels et industriels, grands et petits), les citoyens, les autorités locales, les élus, les employés et syndicats. Par leurs diverses expériences, ces acteurs ont beaucoup plus d'informations à leur disposition que les « autorités organisatrices » et les « agences régulatrices » n'en détiennent. Leurs attentes et demandes ont leurs sources dans leurs diverses expériences. Réunir toutes les parties prenantes pour engager le débat, le dialogue et la négociation est un moyen pour renforcer la régulation et la gouvernance des services d'intérêt général[56].

Dans le cadre du Conseil de l'Europe, un protocole additionnel à la Charte

(56) Pour des développements sur des pratiques actuelles de participation en Europe, voy. la section III et les fiches-pays sur www.uclggold.org.

européenne de l'autonomie locale, concernant le droit de participer aux affaires des autorités locales, a été adopté le 16 novembre 2009. Il est entré en vigueur le 1er juin 2012[57]. Ce protocole donne le droit de déterminer ou d'influencer l'exercice des pouvoirs et responsabilités des autorités locales. Il exige de prendre des mesures légales et d'autres mesures pour faciliter l'exercice de ce droit et lui donner corps. Ce protocole exige également que des mesures soient prises pour s'assurer de l'intégrité éthique et de la transparence de l'exercice des pouvoirs et des responsabilités des autorités publiques afin que ce droit à la participation ne soit pas mis en danger.

Garantir le libre choix, permettre l'expérimentation et la réversibilité

Dans le domaine de la gouvernance et de la régulation, aucun système n'a démontré sa supériorité universelle. Le critère le plus important pour le succès semble être la capacité de l'autorité publique à mobiliser les connaissances et l'expertise.

Garantir le libre choix des modes de gestion et permettre l'expérimentation des différents modes de gestion ainsi que la possibilité de revenir sur ces décisions (certaines municipalités ont choisi, par exemple, pour remunicipaliser certains services) seraient importants. Pour ces raisons, une bonne solution est que le secteur public fournisse au moins une partie du service, directement, comme c'est le cas à Nantes-Métropole (voy. encadré 7.7).

Encadré 7.7 – Gestion durable de l'eau : les choix de Nantes-Métropole.

La communauté urbaine de Nantes, Nantes-Métropole, est une structure intermunicipale qui rassemble 24 municipalités totalisant environ 600 000 habitants. Elle exerce les pouvoirs et les responsabilités qui lui ont été transférées par les municipalités à l'occasion de sa création en 2001, en particulier la gestion du service public d'eau et d'assainissement ainsi que la gestion des eaux pluviales et la préservation de l'environnement aquatique dans le cadre d'une approche intégrée du cycle de l'eau. Auparavant, les modes de gestion étaient hétérogènes avec autant de contrats et tarifs différents que le nombre des municipalités. La métropole a été confrontée à l'enjeu de savoir comment organiser ces services pour assurer un accès équitable à des services de qualité et pour préserver l'environnement dans le contexte d'une communauté urbaine en développement rapide.

Pour répondre à ces enjeux, Nantes-Métropole a repensé le mode de gestion de l'eau, en particulier en lançant une expertise interne et en créant une autorité organisatrice forte. Les conseillers ont mis en œuvre un système de gestion durable de l'eau consistant en une autorité organisatrice forte et en un *mix* de modes de gestion avec coexistence d'opérateurs publics et privés.

Source : Ph. MAREST *et al., Nantes-Métropole (2012).*

Le financement des services publics de base

En termes de modes de gestion des services publics de base, les pays européens connaissent une large diversité de pratiques, ancrées dans les histoires nationales et les besoins de financement. Ils incluent :

- la fourniture gratuite pour tous ou certaines catégories d'usagers, financée par taxation (par exemple, pour le service d'eau en Irlande) ;
- le financement du coût du service par des tarifs payés intégralement par les usagers selon le principe du « recouvrement complet des coûts » ;

(57) Voy. http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=207&CM=8&DF=07/12/2012&CL=ENG.

- un système de subventions ou la participation d'autres acteurs (comme dans le cas du transport urbain dans beaucoup de municipalités françaises) ;
- un cofinancement par les autorités nationales, régionales et locales ainsi qu'européennes ou par des fonds internationaux ;
- des subventions croisées, qui peuvent être géographiques (par exemple, un prix unique, universel, pour un timbre-poste), sociales (entre groupes sociaux), intergénérationnelles (entre générations ou pour étaler à long ou moyen terme les amortissements des investissements) ou entre secteurs (les profits générés dans une activité étant utilisés pour financer les déficits obtenus dans d'autres).

Souvent, une combinaison de ces modes de financement est utilisée, ce qui rend parfois difficile la transparence des « vrais coûts » de la fourniture du service.

Encadré 7.8 – Le financement des services publics encadré par l'Union européenne.

De plus en plus, les règles adoptées au niveau de l'UE encadrent la marge de manœuvre des autorités locales dans le financement des services publics de base. Depuis 1992, des règles communes concernant les marchés publics ont été adoptées pour garantir l'accès des marchés nationaux de toute l'UE aux opérateurs provenant des différents États membres et permettre ainsi d'accomplir l'objectif de création d'un marché intérieur unique. Des règles européennes concernant la compensation des obligations de service public ont été également adoptées. Elles visent à assurer que la compensation des obligations de service public soit transparente et proportionnelle et que l'opérateur ne soit pas favorisé au détriment de ses concurrents. Actuellement, tout financement public doit faire l'objet d'une claire définition des missions et des obligations, décidées par les autorités organisatrices, et doit être basé sur des méthodes de calcul claires. Sur ces bases, les règles européennes définissent à présent, selon les secteurs ou la taille du service (le chiffre d'affaires), une série de procédures différentes qui imposent la séparation des comptes pour les activités de service public et le remboursement des financements publics en cas de surcompensation des obligations de service public. Dans beaucoup de cas, avant de décider d'octroyer le financement public, les autorités locales demandent une autorisation préliminaire de la part de la Commission européenne, qui contrôle la compatibilité de la proposition de financement avec les règles du marché intérieur.

Ainsi, le financement du transport public urbain est, en partie seulement, assuré par les passagers. C'est pour cette raison que les « aides publiques » au secteur du transport ont été acceptées dans la Communauté européenne depuis 1957[58]. La plupart des coûts peuvent être financés, par exemple, par des subventions publiques et des revenus d'opérateurs – par une participation d'autres opérateurs économiques, comme en France – ou par des subventions croisées entre différents services municipaux, comme en Allemagne (même si l'utilisation de ce modèle tend à décroître[59]), et des revenus résultant d'activités commerciales associées. Dans tous les cas, les utilisateurs sont relativement peu impliqués dans le choix des modes de financement. Par ailleurs, une étude récente sur les transports publics urbains montre que les contrats de service public ne définissent pas tous le niveau des coûts de l'opérateur de transport public ; mais les coûts peuvent aussi être définis par l'opérateur. Néanmoins, certaines autorités publiques établissent des *benchmarks* avec des entreprises

(58) Actuellement, l'article 73 du TFUE.

(59) Le règlement 1370/2007/UE prévoit des règles spécifiques pour éviter la subvention croisée dans les situations dans lesquelles les contrats ont été octroyés directement et quand l'opérateur de transport urbain s'engage également dans d'autres activités que celles définies en tant qu'obligations de service public. Voy. aussi les projets de nouvelles directives UE sur les marchés publics et les concessions proposées par la Commission européenne, actuellement en cours de procédure législative.

comparables pour évaluer l'effet financier[60]. Dans les pays d'Europe centrale et orientale, les services de transport urbain étaient traditionnellement financés par l'État, mais, depuis 1990, le processus de décentralisation a été accompagné de la réduction des subventions d'État.

Dans le secteur des déchets solides, des fonds infranationaux sont parfois octroyés pour atteindre les objectifs environnementaux[61]. Par exemple, pour atteindre les objectifs de recyclage des déchets (35 % en 2009 et 51 % en 2011), la province de Rome, avec le soutien financier de la Région Lazio, octroie un support financier aux municipalités pour leur compétence à établir des systèmes de collecte des déchets leur permettant d'individualiser les déchets des ménages, et à créer des incitations fiscales pour la réduction des déchets et le recyclage[62].

Dans le domaine de l'eau, les objectifs politiques de l'UE évoluent pour augmenter le taux de la couverture des coûts par les usagers. Néanmoins, les taux de couverture varient beaucoup entre les pays. Par exemple, en Espagne, les taux se situent à environ 95 % pour la distribution urbaine de l'eau et à environ 85 % pour le traitement des eaux usées[63]. Au Danemark, depuis 1992, les prix du service d'eau ont été basés sur le principe du recouvrement complet des coûts avec des prix couvrant tant les coûts économiques (par les prix payés par les usagers) que les coûts environnementaux (par des taxes). En République tchèque, les coûts d'infrastructure relatifs à la fourniture d'eau potable et à l'assainissement sont couverts par les prix payés par les usagers. Le taux de couverture des coûts est de 100 % par rapport aux coûts opérationnels mais ne représente que 10 à 20 % par rapport aux coûts de renouvellement et aux nouveaux investissements[64]. L'Irlande est un exemple unique ; dans ce pays, les usagers ne paient directement ni pour le capital ni pour les coûts opérationnels concernant la fourniture de l'eau, la collecte et le traitement des eaux usées.

Alors que les politiques redistributives pourraient être améliorées pour générer plus de compétitivité locale et régionale, l'élimination de toutes les subventions croisées et de la redistribution n'est pas une solution durable pour les services de base. Les enjeux soulevés par les modes de financement concernent tant l'accès aux services de base que la cohésion et la gouvernance.

Il existe des degrés différents de décentralisation des prix en Europe et les prix varient beaucoup, non seulement entre les pays (et municipalités) et secteurs, mais aussi en termes de proportions dans le budget des ménages. Dans certains cas, des efforts sont faits pour assurer l'accès aux plus vulnérables dans le contexte des prix en continuelle augmentation. De nombreux pays ont introduit des prix subventionnés ou d'autres mesures, mais il est clair qu'il y a des manques de connaissances importantes en ce qui concerne les usagers vulnérables. Les taxes peuvent aussi influencer le caractère abordable des services. Tenant compte des larges disparités européennes, le caractère abordable peut être analysé seulement en prenant en compte chaque contexte local.

Le traité de Lisbonne reconnaît spécifiquement le caractère abordable comme une valeur commune importante de tous les services d'intérêt économique général. Partant, la mesure du caractère abordable doit être intégrée de manière spécifique dans les politiques publiques, et davantage d'informations et de meilleures capacités de collecte des données sont nécessaires au niveau local. Cela devrait permettre une identification plus précise des besoins réels des différents usagers ainsi que le suivi des différents facteurs influençant le caractère abordable des différents services (évolution des revenus, inflation, etc.). Il existe deux

(60) MACZKOVICS (2010), p. 58.

(61) La Commission européenne demande aux États européens la suppression progressive des subventions nuisibles. Voy. *COM*(2011) 571, « Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources ».

(62) KAMAL-CHAOUI (2008), p. 35.

(63) Selon OCDE, *Environment Policy Committee, Working on Biodiversity, Water and Ecosystems,* août 2012.

(64) OCDE (2012c).

approches principales pour cela en Europe : une qui vise le caractère abordable pour tous, et une autre qui vise exclusivement le caractère abordable pour les usagers à faibles revenus.

L'accès abordable est non seulement favorable aux usagers ; il pourrait aussi être un instrument pour atteindre d'autres objectifs (par exemple, le développement des systèmes de transport durables). Par ailleurs, les conditions d'accessibilité financière évoluent dans le temps. À Budapest, par exemple, une ville qui reste dans l'histoire des transports urbains comme la première à avoir eu une ligne de métro, les prix pour le transport public sont actuellement considérés comme étant élevés(65). Le prix d'un abonnement mensuel pour une famille avec deux adultes et deux enfants représente 20 % du salaire moyen mensuel(66). En général, dans l'Europe centrale et orientale, les habitants sont critiques envers le transport urbain (pas nécessairement pour des raisons d'accessibilité financière) et en conséquence il y a un usage des voitures individuelles relativement élevé.

Encadré 7.9 – La protection des usagers vulnérables dans le secteur de l'eau.

La tarification écosolidaire à Dunkerque

Le 1er octobre 2012, les 27 communes de la communauté urbaine de Dunkerque (220 000 hab.), en partenariat avec l'opérateur Lyonnaise des eaux, ont mis en place un nouveau système de tarification de l'eau, basé sur trois tarifs : l'eau « essentielle », nécessaire pour la nutrition et l'hygiène (0,32 €/m^3), l'eau « utile » (1,53 €/m^3) et l'eau pour le « confort » (2,04 €/m^3). Michel Delebarre, maire de Dunkerque et président de la communauté urbaine, souligne que « chacun peut faire un effort pour l'environnement et pour réduire son budget d'eau ». Par la tarification écosolidaire, le territoire de Dunkerque a affirmé ses engagements aux valeurs de solidarité et de développement durable. Un observatoire écosolidaire a été mis en place avec les fournisseurs de logements sociaux, les services sociaux et les partenaires du développement durable pour assurer le suivi et la flexibilité des mécanismes des prix.

Électricité : protection des « consommateurs vulnérables » dans l'UE

La directive 2009/72/EC concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité(67) demande aux États membres de prendre les mesures appropriées pour protéger les clients finals et veiller en particulier à garantir une protection adéquate des consommateurs vulnérables. Dans ce contexte, chaque État membre définit le concept de consommateurs vulnérables en faisant éventuellement référence à la pauvreté énergétique et, notamment, à l'interdiction de l'interruption de la connexion à l'électricité de ces clients lorsqu'ils traversent des difficultés. Les États membres veillent à ce que les droits et les obligations relatifs aux consommateurs vulnérables soient respectés. En particulier, ils prennent des mesures pour protéger les clients finals dans les régions reculées. Ils garantissent un niveau de protection élevé des consommateurs, notamment en ce qui concerne la transparence des termes et conditions des contrats, l'information générale et les mécanismes de règlement des litiges. Les États membres veillent à ce que les clients éligibles puissent effectivement changer aisément de fournisseur. En ce qui concerne au moins les clients résidentiels, ces mesures incluent celles figurant à l'annexe I (Mesures relatives à la protection des consommateurs) (art. 3, Obligations de service public et protection des consommateurs).

(65) Le caractère abordable est souvent défini en prenant en considération le rapport entre le prix des services et les revenus des ménages. Cependant, le service pourrait être cher par rapport aux coûts de production ; cela n'indique pas toujours le fait que les usagers potentiels sont pauvres.

(66) SCHIPPL et PUHE (2012), p. 41.

(67) Dans le domaine du gaz naturel, voy. l'article 3 de la directive 2009/73/CE.

Le concept européen reste restreint : *energy poverty* concerne seulement les secteurs de l'électricité et du gaz alors que le concept plus large de *fuel poverty* recouvre l'ensemble des sources d'énergie (électricité, gaz naturel, gaz de pétrole liquéfié, pétrole, charbon, chauffage urbain et les autres combustibles solides). La législation de l'UE concernant l'efficacité énergétique(68) prend également en compte le concept de pauvreté énergétique (au sens de précarité liée au coût de l'énergie – précarité énergétique).

Si la pauvreté énergétique est présente dans tous les États membres, les réalités et les approches de ce phénomène sont très diverses(69). Au niveau national, des définitions semblent exister seulement au Royaume-Uni et en Irlande (+ 10 % du revenu des ménages sont des dépenses de chauffage → *fuel poor households*), mais, dans nombreux pays qui ne se sont pas dotés de définition officielle ou d'estimations, la problématique reste confuse et/ou non débattue(70).

Les données statistiques de l'UE montrent clairement, pour la décade 2001-2011(71), l'augmentation du niveau des dépenses des ménages de l'UE-27 pour l'électricité, le gaz et d'autres combustibles, pour le logement, l'eau et les autres services liés aux logements, ainsi que pour la santé. De l'ensemble des services analysés, les prix de l'énergie sont ceux qui ont le plus augmenté. Dans certains pays, cela est dû aux taxes et tarifs mis en place aussi qu'aux incitations pour la durabilité environnementale. Des prix énergétiques plus élevés (par exemple, en Allemagne) et des écotaxes sont utilisés pour économiser l'énergie ou pour décourager la production des déchets (par exemple, en Autriche). Le Danemark est en train d'établir ou de modifier les taxes environnementales et énergétiques pour changer les comportements des consommateurs et diminuer la consommation dans la période 2010-2019(72).

Les analyses des modes de financement des services de base sont souvent complétées par des comparaisons entre les prix et tarifs d'un certain type de service dans différents pays. Si les comparaisons de prix sont pertinentes pour un certain service, à un certain moment, dans une certaine zone, ils ne sont pas pertinents pour comparer les communes, les villes, les régions ou les pays. Ainsi, les coûts des services d'eau peuvent être jusqu'à cinq fois plus élevés, voire plus, dans une zone que dans une autre en fonction de la situation géographique, du bassin, de la qualité, de l'accessibilité et de la quantité de la ressource, de la densité de la population, de la taille du service, du type d'habitat, du niveau des revenus des ménages et de leur « pouvoir d'achat ».

Les comparaisons sur la base de « toutes choses étant égales par ailleurs » n'offrent pas des représentations utiles ni significatives. Il faut mieux analyser et comparer la proportion des budgets des ménages dépensés pour les services publics de base, et leur évolution dans le temps(73).

(68) Directive 2012/27/UE sur l'efficacité énergétique.

(69) Pour l'étude des cas grec et italien, voy. Y. EUSTATHOPOULOS, *Programme d'ajustement structurel et SIEG – Le cas de l'électricité en Grèce,* http://www.cesi.org/pdf/seminars/121024_08_eustathopoulos_yannis.pdf ; M. BROLIS, *Lotta alla precarietà energetic – Misure e strumenti per garantire l'accessibilità ai servizienergetic,* http://www.cesi.org/pdf/seminars/121024_09_brolis_mauro.pdf et Symposium CESI, *Fournir des services publics de haute qualité en Europe sur la base des valeurs du Protocole 26 du TFUE*, Varsovie, 11-12 octobre 2012.

(70) Pour une présentation des débats européens, voy. BAUBY et SIMILIE (2012).

(71) GERSTBERGER et YANEVA (2013).

(72) Pour un aperçu de la part des taxes environnementales (%) dans le total des taxes dans l'UE à 27, voy. EUROPEAN COMMISSION, *Taxation Trends in the European Union,* 2011, SEC(2011) 1067.

(73) Pour une enquête de 2009 résumant la perception de la difficulté de payer les factures à la fin du mois, voy. EUROSTAT, *Urban Audit* (2012), p. 174.

TABLEAU 7.3

Les dépenses des ménages pour la consommation finale de certains services de base (% du total)

Pays	Fourniture d'eau et autres services aux logements		Électricité, gaz naturel et autres combustibles		Transports	
	2002	2011	2002	2011	2002	2011
UE à 27	1.5	↗ 1.7	3.4	↗ 4.4	13.5	↘ 13.2
Autriche	2.6	2.6	3.7	↗ 4.0	13.1	↗ 13.4
Belgique	1.4	1.4	4.6	↗ 5.4	12.1	↗ 12.4
Bulgarie		0.9 (2010)	4.2 (2008)	↗ 4.8 (2010)	15.2	↗ 16.8 (2010)
Rép. tchèque	1.4	↗ 1.7	7.6	↗ 8.6	9.3	↗ 9.4
Chypre	0.7	↗ 1.1	2.4	↗ 3.4	15.6	↘ 11.5
Danemark	2.0	↗ 2.3	6.3	↘ 5.9	11.9	↗ 12.3
Estonie	1.5	↘ 1.2	4.2	↗ 4.8	10.6	↗13.2
Finlande	0.4	↗ 0.5	2.4	↗ 3.3	12.2	↘ 11.2
France	1.4	↗ 1.6	3.4	↗ 3.9	14.2	↗ 14.4
Allemagne	2.2	2.2	3.8	↗ 4.8	14.0	14.0
Grèce	1.0	↗ 1.3	1.7	↗ 5.6	10.5	↗ 11.8
Hongrie	1.2	↗ 1.9	5.1	↗ 7.5	14.5	↘13.0
Irlande	0.1	↗ 0.3	2.8	↗ 3.8	11.2	↗ 13.3
Italie	1.7	↗ 2.0	3.2	↗ 3.9	13.5	↘ 12.8
Lettonie	1.3	↘ 1.2	5.5	↗ 7.4	9.2	↗ 13.6
Lituanie	1.2	↗ 1.3 (2009)	5.5		13.7	↗ 14.6 (2010)
Luxembourg	0.9	↗ 1.1	2.2	↗ 2.9	16.8	↗ 19.1
Malte	0.4	↗ 0.7	1.5	↗ 2.7	12.2	↗ 12.5
Pays-Bas	1.4	↗ 1.5	3.8	↗ 4.7	11.3	↗ 12.5
Pologne	1.6	↗ 2.3	7.4	↗ 9.1	9.1	↗ 10.0
Portugal	1.1	↗ 1.7	2.8	↗3.5	14.8	↘ 12.6
Roumanie	0.7	↗ 2.0 (2010)	3.1	↗ 5.0 (2010)	11.4	↘ 11.0 (2010)
Slovénie	1.6	↗ 2.0	4.9	↗ 6.5	14.8	↗ 15.1
Slovaquie	1.6	↗ 2.7	8.8	↗ 10.9	8.8	↘ 7.3
Espagne	1.4	↗ 2.1 (2010)	2.2	↗ 3.0 (2010)	11.5	↗ 11.6 (2010)
Suède	0.0	0.0	5.5	↗ 6.0	13.6	↘ 13.2
Royaume-Uni	0.8	↗ 0.9	2.2	↗ 3.6	15.2	↘ 14.3
Islande	0.8	↗ 1.2	2.2	↗ 2.7	13.9	↗ 14.8
Norvège	1.3	1.3 (2010) 0.0	4.0	↗ 4.8 (2010) 0.0 (2011)	14.4	↗ 15.0

Source : EUROSTAT, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_co3_c&lang=en.

Les modes de financement utilisés précédemment sont directement affectés par la crise économique et financière, mais aussi, plus généralement, par l'UE, qui offre des opportunités de financement (par exemple, des fonds structurels) et pose des contraintes (par exemple, les règles en matière d'aides d'État, des principes de financement convergents).

Par exemple, la directive-cadre sur l'eau 2000/60/CE exige des États membres d'assurer la couverture des coûts de l'eau tout en laissant une certaine flexibilité et des taux de recouvrement plus bas si nécessaire (art. 9). En fait, jusqu'à présent, les coûts économiques et environnementaux sont couverts par les tarifs dans seulement très peu de pays (le Danemark étant une exception notable). De plus, les investissements des services d'eau sont principalement financés par des subventions publiques et des prêts. En ce sens, les fonds structurels de l'UE peuvent jouer

un rôle important dans certains contextes locaux[74]. Ainsi, en rapport avec la directive-cadre sur l'eau, plusieurs types d'activités peuvent être financés par la politique de cohésion de l'UE et les fonds structurels. Par exemple, dans la période de programmation budgétaire 2007-2013, le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds social européen (FSE) ont ouvert des financements pour les activités de gestion et des activités administratives (renforcement des autorités de bassin, construction de la capacité technique, études scientifiques, cartographies et inventaires).

Le Fonds social européen intervient également avec des fonds pour la mise en place de réseaux de parties prenantes et la gestion, par les autorités de bassin, de processus participatifs et de campagnes de sensibilisation. En ce qui concerne les activités opérationnelles et de suivi, le FEDER peut être utilisé pour des systèmes de contrôle et d'analyse de risque, la gestion du risque d'inondations, le contrôle des érosions et des solutions d'économie d'eau dans les industries. Ce fonds peut également être utilisé pour des investissements d'infrastructures pour la modernisation, l'entretien et la construction dans ces domaines ; des fonds sont également disponibles par le Fonds de cohésion pour la restauration des zones humides et l'achat d'équipements[75]. Parallèlement, des retards dans la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau dans les États membres sont souvent liés aux préoccupations liées à la disponibilité des ressources, alors que des niveaux élevés d'investissements sont nécessaires dans les systèmes d'eau et d'assainissement, en particulier pour maintenir, réparer et remplacer les réseaux existants[76].

Aperçu des dépenses et revenus publics locaux[77]

En Europe, le niveau de la dépense des autorités locales pour les services de base varie beaucoup entre les pays et municipalités.

Pendant la crise financière, économique et sociale, les dépenses des autorités centrales et locales ont connu une augmentation modeste. Même si, en termes de proportion du PIB, cela représente un taux de dépenses plus élevé, cela peut également être dû aux baisses importantes du PIB nominal (à l'exception de l'augmentation des fonds de sécurité sociale pour combattre la crise).

En 2010, dans l'UE[78], la dépense publique totale moyenne a été d'environ 50,7 % du PIB. Les « administrations centrales » continuent (en moyenne) de réaliser la part la plus importante de la dépense publique (37,1 %, soit 18,8 % du PIB) alors que les dépenses des « États fédérés » ont représenté 7,9 % (4,0 % du PIB), celles des « administrations locales », 23,5 % (11,9 % du PIB), et celles des « administrations de sécurité sociale », 31,5 % (16,0 % du PIB). Si nous prenons en considération les exemples extrêmes, en 2010, dans 4 pays (Irlande, Grèce, Chypre et Malte), les autorités locales ont réalisé moins de 10 % des dépenses publiques totales alors que, dans 3 autres pays, des taux élevés de dépenses au niveau des autorités locales sont observés : au Danemark, 63 % de la dépense publique générale totale ; en Suède, 48 %, et en Finlande, 40 %. Les taux les plus faibles de dépenses du gouvernement central se retrouvent dans les pays ayant une structure fédérale et régionalisée (Allemagne, Autriche, Espagne et Belgique).

(74) Pour un aperçu des projets mis en œuvre, voy. DEAS *e.a.* (2010).

(75) Résumé basé sur WORLD WILDLIFE FUND (WWF) [2005].

(76) OCDE, Environment Policy Committee, Working Party on Biodiversity, *Water and Ecosystems,* août 2012.

(77) Cette partie est réalisée sur la base de DEXIA-CEMR (2012).

(78) EUROSTAT, L. WAHRIG et I. GANCEDO VALLILA, *Statistics in focus,* n° 16/2012 : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-12-016/EN/KS-SF-12-016-EN.PDF

Cependant, même si, dans la plupart des pays, la part de la dépense des autorités locales apparaît comme étant plus faible que celle du gouvernement central, elle continue à être plus élevée que le niveau des revenus infranationaux, qui, en 2011, a été relativement stable dans l'UE à 27. De plus, la situation de chaque État évolue : si, en 2010, une distinction claire est apparue entre les pays du nord de l'Europe, où les revenus infranationaux ont augmenté, et les pays du sud de l'Europe, où les revenus infranationaux ont diminué, en 2011 la situation a été relativement différente. Les causes de ces évolutions de revenus incluent : les effets de la situation économique sur les recettes fiscales ; les mesures prises par les gouvernements en ce qui concerne les transferts, et les réformes structurelles qui ont affecté les niveaux infranationaux d'autorité publique et leur financement (par exemple, la décentralisation financée par de nouveaux revenus, des réformes fiscales, des mécanismes de péréquation et des politiques de prix).

Les aides et subventions restent les sources principales de revenus des autorités infranationales (environ 44 % des revenus totaux moyens dans l'UE à 27). Dans 10 pays, cette catégorie de revenus a représenté en 2011 plus de 70 % des revenus (Malte, Roumanie, Bulgarie, Pays-Bas, Royaume-Uni, Grèce, Hongrie, Lituanie, Belgique et Irlande). *Les revenus provenant des taxes* ont assuré en 2011 environ 41 % des revenus moyens au niveau infranational dans l'UE à 27. Cependant, aucune taxe locale n'existe à Malte et, dans 6 autres pays, cette catégorie représente moins de 15 % des revenus locaux (Irlande, Royaume-Uni, Pays-Bas, Grèce, Roumanie et Bulgarie). Les taxes locales ont représenté plus de 46 % des budgets publics en Finlande, France, Lettonie, Autriche, Allemagne, Espagne et Suède. Les prix et tarifs payés par les usagers ont assuré environ 10,6 % des revenus publics au niveau infranational, et les revenus des ventes et les opérations en capital physique et financier ont fourni 1,6 % des revenus infranationaux en 2011 [(79)]. En général, en 2011, le revenu par habitant du secteur public infranational allait de 15 772 € au Danemark à 97 € à Malte.

Dans le contexte de la crise économique de 2008-2010, les revenus totaux du secteur public infranational ont connu une baisse moyenne en volume dans l'UE à 27. Néanmoins, au regard de la situation particulière de chaque pays, dans certains États membres, les revenus ont augmenté (par exemple, dans certains pays de l'Europe du Nord et orientale) alors que, dans d'autres, ils ont baissé (par exemple, dans des pays sud-européens). En 2011, les revenus totaux du secteur public infranational ont atteint 2 016 milliards d'euros (un peu plus élevés que le chiffre atteint en 2010 : 1 967 milliards d'euros), soit 16,0 % du PIB (une valeur similaire à celle de 2010) et 35,8 % des revenus publics (plus faible qu'en 2010 : 36,4 %[(80)]).

Pour l'ensemble des sources de revenus, les tarifs payés par les usagers sont, en moyenne, la seule catégorie qui a augmenté constamment. Pourtant la situation nationale varie : ainsi, ces revenus ont baissé dans 11 pays alors qu'ils ont augmenté dans 16 autres États membres. En 2011, les augmentations les plus importantes (Lettonie, Chypre, Bulgarie et Slovénie) et les baisses les plus marquées (Grèce, Luxembourg et Royaume-Uni) ont été observées dans les pays où ces revenus sont une contribution importante au budget local. Dans d'autres cas, les taux d'augmentation des tarifs des usagers attestent l'effort des autorités locales pour trouver les ressources financières en explorant des domaines nouveaux, plus larges et plus variés.

En fait, dans l'UE, la part des investissements des autorités locales dans les investissements publics totaux est, en moyenne, plus élevée que la part des investissements du gouvernement central, qui crée aussi la plupart des dettes publiques. Cependant, en somme, les dépenses des autorités infranationales ont commencé à ralentir en 2010, tendance qui se poursuit en 2011 avec une baisse encore plus marquée au niveau local. Les dépenses relatives aux

(79) Pour disposer de données et graphiques, voy. DEXIA (2012), p. 15.
(80) Pour disposer de données et graphiques, voy. DEXIA (2012), p. 12.

missions optionnelles ont été particulièrement ciblées, mais, dans certains pays, même les services obligatoires ont été affectés. Dans d'autres, la diminution de la dépense s'est également traduite par une tendance croissante à l'externalisation des services publics et, parfois, à la privatisation de certaines activités et compagnies (en particulier en Allemagne, Autriche, Italie, Espagne, Portugal, Pays-Bas et Royaume-Uni). GOLD III montre qu'il n'y a pas beaucoup de marge financière pour la modernisation et la rénovation, les renouvellements et le développement durable dans les services locaux alors que les besoins d'investissements évoluent.

TABLEAU 7.4

Dépense infranationale par fonctions économiques dans l'UE à 27 en 2009

	Éducation	Protection sociale	Services généraux	Santé	Affaires économiques	Autres*
Autriche	18.6	19.2	15.7	22.2	13.9	10.4
Secteur local seul	*17.5*	*19.1*	*17.2*	*17.5*	*12.9*	*15.8*
Belgique	32.1	17.9	18.2	1.6	15.9	14.3
Secteur local seul	*19.3*	*16.8*	*23.6*	*2.6*	*9.6*	*28.1*
Allemagne	22.3	27.5	22.1	1.6	10.3	16.2
Secteur local seul	*16.8*	*32.8*	*16.0*	*1.6*	*11.3*	*21.5*
Bulgarie	29.7	6.8	20.0	4.9	10.9	27.8
Chypre	0.0	0.0	43.7	0.0	0.0	56.3
République tchèque	28.9	11.3	11.6	2.3	23.3	22.6
Danemark	10.8	54.2	4.2	23.2	3.3	4.2
Estonie	37.9	7.4	7.9	15.0	17.8	14.0
Finlande	18.7	24.4	14.6	29.1	6.2	7.0
France	16.5	16.7	18.7	1.1	12.4	34.7
Grèce	2.4	11.1	39.5	0.0	20.2	26.8
Hongrie	28.3	13.2	17.7	13.6	8.1	19.1
Irlande	16.1	9.4	3.6	0.0	26.3	44.7
Italie	8.1	4.7	15.7	44.2	13.9	13.4
Lettonie	37.4	6.9	10.2	11.4	16.9	17.3
Lituanie	41.0	8.3	6.5	20.2	5.0	19.1
Luxembourg	21.4	4.4	22.0	0.1	16.1	36.0
Malte	0.0	0.0	52.2	0.0	15.5	32.3
Pays-Bas	28.4	13.8	16.0	1.6	16.8	23.4
Pologne	26.6	11.5	9.2	16.0	16.1	20.5
Portugal	9.7	6.4	31.7	5.3	19.0	28.0
Roumanie	25.6	17.3	12.4	2.1	18.8	23.9
Slovaquie	39.4	7.2	17.6	0.4	13.6	21.7
Slovénie	35.5	9.0	11.1	10.4	12.9	21.0
Espagne	19.9	6.9	15.9	25.8	13.5	18.0
Suède	21.2	26.5	11.1	27.2	6.1	7.9
Royaume-Uni	32.5	28.5	5.7	0.0	8.6	24.8
Total UE à 27	**20.8**	**19.5**	**15.9**	**13.1**	**11.8**	**18.8**
Secteur local seul	***19.4***	***18.7***	***14.0***	***15.5***	***11.9***	***20.5***

* Logement et services locaux, ordre public et sûreté, récréation et culture, environnement et défense.

Source : DEXIA (2012).

Les dépenses infranationales du secteur public local sont très diverses dans les pays européens. Dans les États les plus décentralisés (Danemark, Finlande, Suède), en Allemagne (État fédéral) et dans certains pays régionalisés (Belgique et Espagne), le poids de la dépense infranationale dans l'économie nationale est significatif. En Autriche, en Italie, aux Pays-Bas et en Pologne, les ratios de la dépense infranationale sont proches de la moyenne européenne alors que les taux sont plus bas que la moyenne de l'UE à 27 en France, au Royaume-Uni et dans certains nouveaux États membres (Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Roumanie, République tchèque). Dans les États relativement centralisés (tels que l'Irlande, la Grèce et le Portugal) et dans les pays dans lesquels les autorités locales ont des compétences limitées à cause de leur petite taille (tels que Chypre et Malte), les dépenses des autorités locales sont bien au-dessous de la moyenne de l'UE à 27 et leurs compétences sont souvent limitées[81].

7.4 Répondre aux besoins de la population : solidarité, dialogue social et participation citoyenne

Les services publics de base existent pour répondre aux besoins des citoyens et des communautés. Ils sont donc évolutifs dans le temps selon l'évolution des besoins et des changements technologiques.

Aperçu sur l'accès aux services publics de base

En général, en Europe, l'accès aux services de base est beaucoup plus étendu que dans d'autres parties du monde. Parallèlement, les statistiques disponibles montrent que l'accès n'est pas assuré partout ni pour tous les usagers.

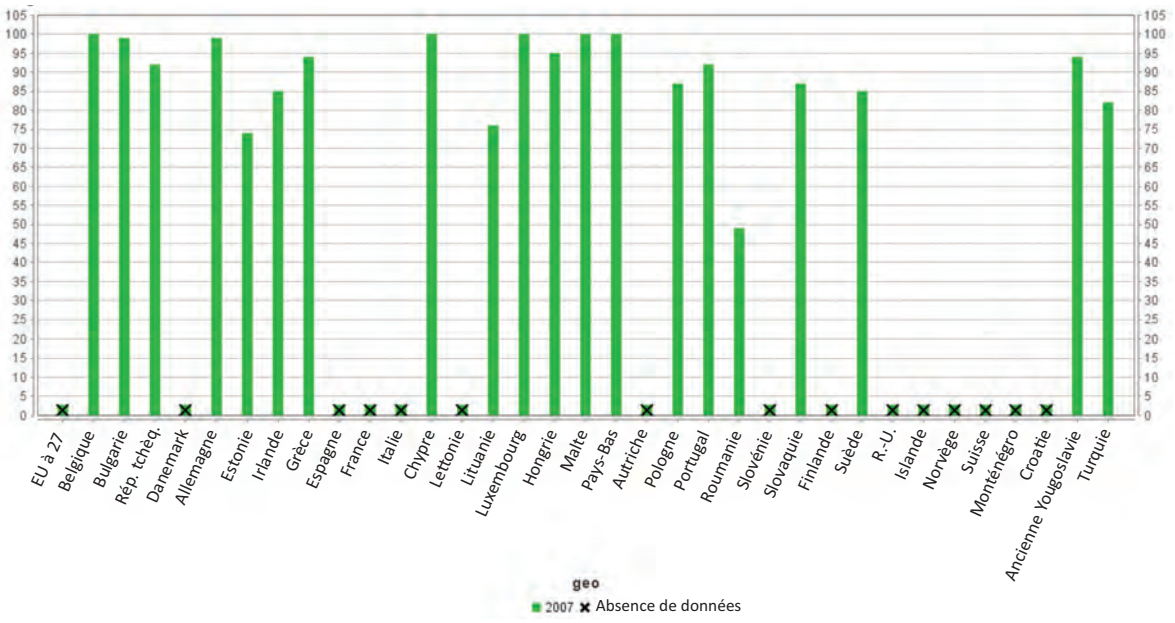
Eau et assainissement

En ce qui concerne l'accès aux services publics d'eau, une situation différente demeure entre l'Europe de l'Ouest et l'Europe de l'Est. Ainsi, depuis les années 1990, dans beaucoup de pays de l'Ouest, en moyenne, près de 100 % de la population a accès à une fourniture d'eau potable par un service public. Dans l'Europe de l'Est, l'accès à l'eau potable fournie par des services en réseaux s'est amélioré mais il reste plus bas, en particulier dans les zones rurales[82] où les investissements sont coûteux par rapport aux ressources locales. Cela explique que, dans ces régions, la population continue d'avoir accès à l'eau directement de sources situées soit sur leurs terrains (fontaines à proximité des maisons, avec ou sans pompage), soit sur le territoire de la municipalité (fontaines publiques gratuites).

(81) Pour disposer de données et graphiques, voy. DEXIA (2012), p. 24.
(82) WHO-ENHIS (2009).

GRAPHIQUE 7.5

Population connectée à la fourniture d'eau potable dans quelques pays européens, 2007 (en %)



Source : EUROSTAT, voy. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=ten00012.

La différence est encore plus grande entre les différents pays européens et à l'intérieur de ceux-ci en ce qui concerne le taux de la population connecté à l'infrastructure de traitement des eaux usées. Pourtant, comme dans le domaine de l'eau, la couverture a augmenté au cours la dernière décade. Dans les pays ayant une grande tradition de traitement des eaux usées (en particulier ceux du nord de l'Europe), plus de 85 % de la population a accès à ce service alors que, dans les pays du Sud de l'Europe, la proportion s'établit à environ 40-60 % avec des niveaux d'accès même plus bas dans l'Est. Il existe également une importante disparité rurale-urbaine dans ce secteur.

TABLEAU 7.5

Population connectée aux systèmes urbains de collecte et de traitement des eaux usées (% du total)

Pays	1999	2009
Autriche	85 (2000)	93 (2008)
Belgique	39	71 (2008)
Bulgarie	36	45
Croatie	9 (2000)	29 (2007)
République tchèque	62	76 (2008)
Chypre	13	30 (2005)
Danemark	NA	NA
Estonie	69	80
Finlande	80	n/a
Allemagne	93 (2001)	95 (2007)
Grèce	NA	87
Hongrie	29	57 (2006)
Irlande	66	84 (2005)
France	79 (2001)	NA
Italie	69	NA

Pays	1999	2009
Lettonie	65 (2002)	65 (2007)
Lituanie	57 (2002)	71
Luxembourg	93	NA
Malte	13	48
Pays-Bas	98	99
Pologne	52	64
Portugal	57 (2002)	70 (2008)
Roumanie	n/a	29
Slovaquie	50	57 (2007)
Slovénie	21	52
Espagne	NA	92 (2009)
Suède	86 (2000)	NA
Royaume-Uni	NA	NA
Angleterre et pays de Galles	92	97
Écosse	80 (2001)	91 (2005)
Irlande du Nord	83	81
Islande	16	57 (2005)
Norvège	73	79

Source : EUROSTAT, voy. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=ten00021.

Services des déchets solides

L'accès aux services de ramassage des déchets solides varie également. Dans certains pays, les ménages ne sont pas tous connectés à la collecte des déchets ; c'est le cas en particulier dans certains pays d'Europe centrale et orientale et dans certains pays baltes(83), ainsi qu'à Chypre, en Espagne, en Grèce, en Irlande et en Italie(84). La qualité des services de collecte des déchets est également problématique dans certaines zones (en particulier dans certaines zones rurales et éloignées(85)). La quantité des déchets générée va de 0,8 kg à 14,8 kg par habitant et par jour(86) alors que le taux de collecte va de 70 % à 100 % (2010, UE à 27). Les disparités entre les taux de la collecte sélective (avec ramassage et recyclage séparés) sont encore plus importants tant entre qu'au sein des pays.

Accès au haut débit

Dans le cadre de la Stratégie UE 2020, la Commission européenne a défini, à la fin de l'année 2010, un *Agenda numérique pour l'Europe*. Elle propose un paquet de trois mesures pour garantir l'accès à l'Internet à haut débit à tous les citoyens européens d'ici à 2013 et l'accès à haut débit et à très haut débit (30 Mbps ou plus) d'ici à 2020, avec 50 % des ménages bénéficiant d'une vitesse de plus de 100 Mbps [*COM*(2010) 245 du 19 mai 2010 et *COM*(2010) 472 du 20 septembre 2010]. L'accès au haut débit est défini comme un service public de base dans encore peu de pays, mais de plus en plus de municipalités mettent en place un accès à Internet gratuit dans des lieux publics. (*Cf.* graphique 7.6.)

(83) Les zones rurales de ces pays peuvent avoir des valeurs proches de zéro.

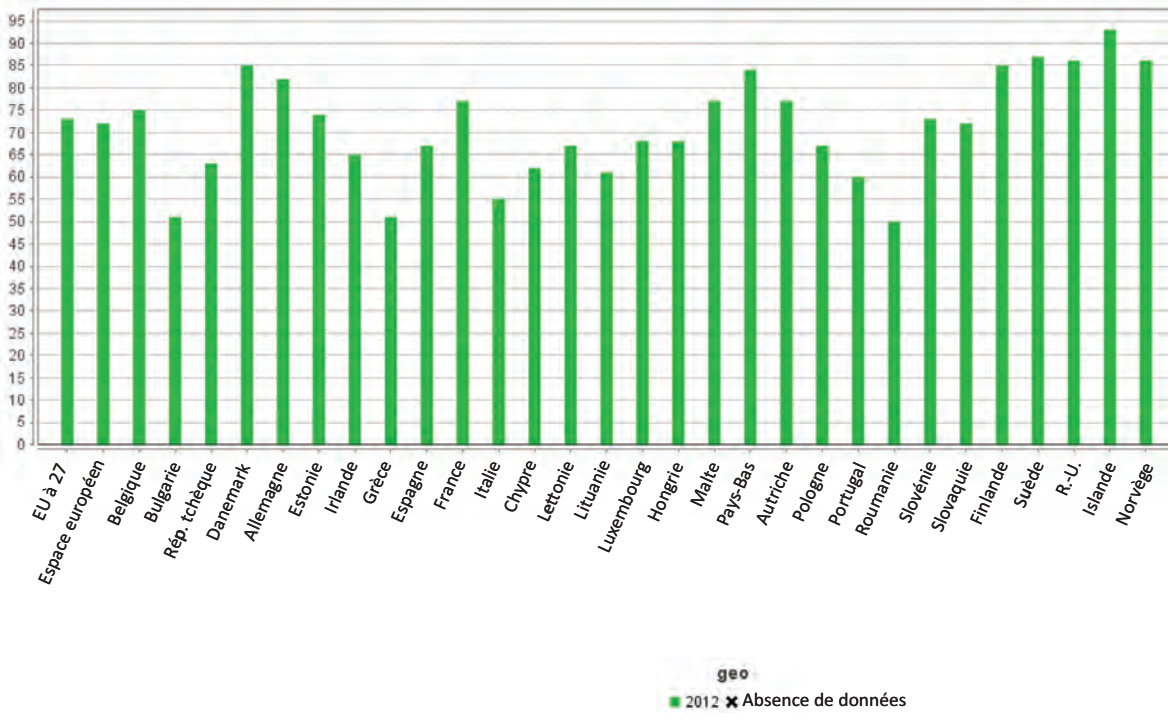
(84) Dans les années 1980, certains de ces pays ont commencé à mettre en place les Principes 3R (réduire, réutiliser, recycler).

(85) En Irlande et en Suède, les zones éloignées peuvent pratiquer des systèmes individuels de gestion des déchets.

(86) Selon les statistiques européennes disponibles, la quantité moyenne des déchets solides produits dans l'UE a été de 520 kg/hab./an (de 414 à 784 kg/hab./an).

GRAPHIQUE 7.6

Ménages avec accès au haut débit (% de l'ensemble des ménages)



Source : EUROSTAT, voy. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/graphDownload.do?tab=graph&language=en&plugin=1&pcode=tin00073.

Services aux enfants et aux personnes âgées

La demande et l'accès aux services pour les enfants varient beaucoup entre et à l'intérieur des États membres de l'UE. Dans certains cas, les variations sont dues aux modalités de congé parental et/ou au rôle de la famille dans la satisfaction des besoins de l'enfant, comme par exemple en Ukraine[87]. (*Cf.* tableau 7.6.)

TABLEAU 7.6

Prestation de garde d'enfants[88] dans les pays européens (% de tous les enfants d'un même groupe) [2010]

	Moins de 3 ans (objectif de Barcelone 33 %)			Entre 3 ans et l'âge de scolarisation obligatoire (objectif de Barcelone 90 %)			
États membres	**1 à 29 heures/ semaine**	**30 heures ou plus**	**Total**	**1 à 29 heures/ semaine**	**30 heures ou plus**	**Total**	**Âge de scolarisation obligatoire *(école pré-primaire comprise)***
UE à 27	14	14	28	39	45	84	6
Autriche	6*	3*	9	58	26	84	6
Belgique	17	19	36	36	63	99	6
Bulgarie	1*	6*	7	4*	50	54	7

(87) Voy. la fiche-pays sur www.uclggold.org/.

(88) Selon UE-SILC, cette catégorie inclut tous les services organisés et/ou contrôlés par une structure : préscolaire ou équivalente, éducation obligatoire, centres d'accueil au dehors des heures d'école, crèches collectives ou autres centres de jour, y compris gardes familiales et professionnelles.

	Moins de 3 ans (objectif de Barcelone 33 %)			Entre 3 ans et l'âge de scolarisation obligatoire (objectif de Barcelone 90 %)			
États membres	**1 à 29 heures/ semaine**	**30 heures ou plus**	**Total**	**1 à 29 heures/ semaine**	**30 heures ou plus**	**Total**	**Âge de scolarisation obligatoire *(école pré-primaire comprise)***
Chypre	11*	13*	24	35	46	81	6
Rép. tchèque	2*	0*	2	32	39	71	6
Danemark	10*	68	78	15	75	90	7
Estonie	2*	19	21	6*	86	92	7
Finlande	8	20	28	21	56	77	7
France	17	26	43	47	47	94	6
Allemagne	7*	13	20	46	46	92	6
Grèce	3*	5*	8	46	23	69	6
Hongrie	1*	8	9	14	65	79	6
Irlande	21	8*	29	73	17	90	6
Italie	6	16	22	17	70	87	6
Lettonie	1*	15	26	5*	59	64	5
Lituanie	2*	11*	13	9*	58	67	7
Luxembourg	17	19	36	42	37	79	4
Malte	7*	4*	11	25*	49	74	5
Pays-Bas	44	6*	50	76	15	91	5
Pologne	0*	2*	2	10	32	42	6
Portugal	5*	32	37	11*	68	79	6
Roumanie	4*	3*	7	49	17*	66	6
Slovénie	4*	33	37	14	77	91	6
Slovaquie	0*	3*	3	8*	64	72	6
Espagne	20	18	38	45	50	95	6
Suède	18	33	51	29	65	94	7
Royaume-Uni	31	4*	35	67	22	89	5
Islande	3*	37	40	6*	92	98	
Norvège	10*	37	47	15	65	80	
Croatie	1*	7*	8	13*	29	42	

* Peu fiables.

Source : EUROSTAT, voy. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/dataset? p_product_code =TPS00185[89].

De même, les services aux personnes âgées (services de soins à domicile ou résidentiels/de jour) varient considérablement entre les pays. En général, ils représentent une faible partie des services sociaux, à l'exception des pays de Nord (Danemark, Norvège et Suède) où ils représentent plus de 1 % du PIB. En même temps, si les prévisions sur le vieillissement démographique de la population s'avèrent précises (même si les caractéristiques des personnes âgées changent), la demande pour des services aux personnes âgées devrait croître. Il y a des différences remarquables entre les niveaux de fourniture de soins aux personnes âgées ; par exemple, en Norvège, 62 % des personnes du groupe le plus âgé de la population (plus de 85 ans)

(89) L'Audit urbain de 2004 montre les différences concernant la garde d'enfants institutionnalisée dans 133 villes européennes de différentes tailles, qui vont des taux les plus faibles de 41 enfants sur 1 000 à Innsbruck (Autriche) au taux le plus élevé de 934 enfants sur 1 000 à Nyíregyháza (Hongrie) : www.urbanaudit.org.

utilisent les services des soins à domicile contre 7 % en Estonie (âgées de plus de 80 ans). L'utilisation des soins institutionnalisés varie de 4 % en Estonie et 8 % en Espagne à 34 % au Danemark et 40 % en Islande(90).

Organiser l'expression des besoins des citoyens et utilisateurs

La gouvernance efficace des services publics de base exige l'organisation de l'expression des besoins évolutifs des citoyens. En combinant les différents niveaux d'organisation et en facilitant un débat démocratique avec les citoyens et usagers, des solutions peuvent être trouvées pour assurer la satisfaction des besoins.

Le seul objectif des services publics de base est de satisfaire les besoins et leurs évolutions. À cet égard, l'organisation systématique de l'expression des besoins de chaque usager, ainsi que celle des besoins des groupes sociaux et du personnel du service public qui assure le fonctionnement des services publics, sont essentielles. Cette expression des besoins doit être décentralisée aussi près que possible de ce que vivent et ressentent les citoyens. Tous les moyens disponibles, y compris les consultations et les débats publics, l'expression formelle des besoins, le traitement des plaintes, l'élection de comités d'usagers, devraient être utilisés pour atteindre cet objectif.

L'expression démocratique des besoins et des aspirations est la base de la légitimité de tout service public. Les dispositions du Protocole 26 du traité de Lisbonne consacrent les besoins des utilisateurs parmi les « valeurs communes » de l'UE concernant les SIEG.

Les méthodes de participation varient d'un pays à l'autre, et elles peuvent prendre la forme de réunions ouvertes de conseils locaux, de référendums, de débats et expressions en ligne, de réunions publiques et de consultations publiques.

Encadré 7.10 – Participation des usagers.

À **Chypre**, plusieurs modalités formelles et informelles existent pour permettre aux citoyens de participer à la prise de décisions : réunions ouvertes des conseils locaux, référendums, sites web, réunions publiques, consultations publiques, etc. Cependant, dans la pratique, les formes représentatives de participation des citoyens continuent à jouer un rôle important (par exemple, la participation des conseillers municipaux dans les conseils de fourniture d'eau et dans les bureaux d'assainissement). En revanche, dans le secteur social, l'implication des parents dans les conseils des écoles ou l'activité des volontaires dans les centres pour les personnes âgées sont des formes de participation directe des usagers dans la gouvernance des services, même s'il est difficile d'évaluer leur influence réelle dans le processus de décision.

En **Angleterre**(91), les usagers des services de l'eau ont le droit de participer à l'établissement des tarifs d'eau et des standards de qualité. Ils ont la possibilité de participer à des consultations organisées par le gouvernement central, l'Agence de l'environnement et *OFWAT* pour établir les standards des services et les limites tarifaires.

En **France**(92), la législation offre aux usagers des opportunités croissantes de participer. Cependant, les usagers des services de l'eau ont souligné les difficultés d'avoir des représentants dans les comités consultatifs des services publics locaux. Les représentants des consommateurs travaillent sur une base volontaire et doivent couvrir un grand nombre de sujets pour exercer leurs responsabilités. Des asymétries d'information et de ressources entre les usagers, les opérateurs privés et les autorités publiques ont été considérées comme étant les principales limites pratiques à la participation publique.

(90) Pour le taux des personnes utilisant les services des personnes âgées, voy. VAALAVUO (2011), p. 21.
(91) Pour des détails et autres cas nationaux, voy. GARCIA-QUESADA (2011), p. 102.
(92) GARCIA-QUESADA (2011), pp. 138-139 ; SIMPSON (2012).

En **Écosse**, les partenariats communautaires de planification (*Community Planning Partnerships – CPP*) sont des organes statutaires définis par la loi. Ils sont composés d'autorités locales, de responsables de la santé, des réseaux d'entreprise, de la police, des pompiers et des partenariats régionaux de transport. Les *CPP* font actuellement l'objet de révision. Selon la « Déclaration d'objectifs » (*Statement of Ambition*), le gouvernement écossais et les autorités locales vont réformer les *CPP* pour pouvoir se rapprocher des besoins et des aspirations de leur communauté dans le contexte du contrôle local et national démocratique tout en assurant une surveillance stratégique des autres mécanismes spécifiques et en prenant leur la responsabilité pour les aspects clés de la fourniture des services publics. Les *CPP* doivent donc être capables d'influencer et de prendre des décisions face à la planification et aux investissements que définissent leurs partenaires, et cela afin d'atteindre les objectifs préalablement définis dans les Accords des résultats (*Single Outcome Agreements*).

En **Finlande**, plusieurs mécanismes sont utilisés pour rassembler et répondre aux plaintes des usagers des services, entre autres, des tables rondes de clients, des systèmes de commentaires électroniques, des enquêtes de service et des boîtes pour des commentaires. Les résidants ont également un droit de recours contre les décisions municipales, ils peuvent proposer des initiatives sur des questions municipales et exprimer leurs points de vue sur ceux qui sont en charge de la planification et de la prise de décisions. Dans le secteur de la santé, les patients peuvent formuler un recours contre les décisions, préciser, auprès de l'autorité responsable, des objections concernant un certain service ou une procédure de traitement ou adresser des plaintes à l'autorité de contrôle. Dans tous ces cas, les plaintes et réclamations sont traitées par l'ombudsman municipal du service social ou par le médiateur de santé et par les départements sociaux et de santé des offices provinciaux de l'État. L'ombudsman municipal du service social assiste également les usagers dans leurs recours contre les décisions et dans la rédaction des plaintes. Dans d'autres domaines (par exemple, l'assainissement et les soins aux personnes âgées), des agents autorisés auprès des patients (*potilasasiamies*) adressent les plaintes au niveau de l'autorité compétente (*potilasturvalakija – asiamies*).

Source : GOLD III, *Europe, fiches-pays sur Chypre, la Finlande et le Royaume-Uni.*

Pour les services publics de base couverts par ce rapport, les règles européennes n'imposent pas la création, par les États membres, d'agences de régulation autres que celles qui existent pour l'électricité et le haut débit. De telles agences ne sont pas courantes aux niveaux national et local.

Définir des solutions alternatives et organiser des débats publics

Répondre aux besoins des usagers, tout en assurant « un haut niveau de qualité, de sûreté et, quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des usagers », comme mentionné dans le traité de Lisbonne, exige de prendre en compte une série de solutions techniques, économiques, sectorielles, intermodales ainsi que leurs avantages, désavantages et coûts respectifs. Les gouvernements locaux de plusieurs pays européens organisent des débats publics sur ces alternatives avec les parties intéressées : usagers, opérateurs et leur personnel, et les élus.

Cependant, la participation de toutes les parties prenantes peut être étendue à des consultations ou à des référendums, comme c'est le cas en Italie. Dans ce pays, les services d'eau ont été traditionnellement fournis par la gestion publique directe des réseaux, dans le cadre d'une planification régionale de l'infrastructure, et avec un niveau élevé de subventions pour l'investissement. Au cours de la dernière décennie, le système de gestion de l'eau a connu des réformes importantes et la loi n° 36/1994 a institué une association obligatoire entre municipalités (une agence intermunicipale) dans chacune des nouvelles unités de gestion (*ATO,* « unités territoriales optimales ») pour assurer une intégration verticale de la responsabilité dans l'ensemble du cycle

urbain de l'eau et promouvoir un seul opérateur pour tous les services. Le décret-loi n° 135/2009 a imposé l'appel d'offres obligatoire et la fin de tous les modes de gestion *in house*. Pourtant, le 19 juillet 2010, les citoyens italiens ont demandé, par le Forum italien des mouvements de l'eau, un référendum sur l'eau.

À l'occasion du référendum des 12 et 13 juin 2011, le quorum nécessaire a été atteint (5 % de la population ayant le droit de voter) et 95 % des votants participant au référendum ont voté pour annuler les règles permettant de confier la gestion des services publics locaux au secteur privé(93), ainsi que les réglementations régissant la détermination du tarif du service d'eau sur la base d'un retour adéquat du capital investi.

Un dialogue social stratégique

Une gouvernance efficace exige le développement d'un dialogue social stratégique pour assurer une convergence entre les attentes des usagers et celles des travailleurs et des syndicats. Le dialogue social est ancré dans l'histoire du continent européen, et cet héritage distingue l'Union européenne de la plupart des autres régions du monde. Le dialogue social prend des formes diverses dans différents pays et secteurs avec les employés des services de base, dans le secteur public et privé, et à différents niveaux de représentation.

En raison de leurs missions particulières, les services publics peuvent être soumis à des normes spécifiques concernant l'emploi, les relations industrielles et le dialogue social. Alors que les autorités publiques jouent un rôle clé dans la définition, l'organisation et la régulation des services publics, le rôle de l'État et des autorités publiques dans le dialogue social et dans la négociation varient considérablement en l'Europe. Certains pays ont une forte tradition de négociation et de consensus, alors que d'autres ont une plus grande tradition de conflit social. Il y a encore des différences entre le degré de représentativité et de relations industrielles dans le secteur public, en particulier entre les activités accomplies par le secteur public et les entreprises et opérateurs du secteur privé. Dans certains pays et régions, des domaines de service public ne sont pas couverts par la négociation collective ; il y a une grande diversité dans l'UE.

Le cas suédois est l'un des meilleurs exemples de participation des employés à la gouvernance des services publics de base, en particulier par leur collaboration à des réunions du personnel et à des enquêtes régulières, qui sont des pratiques standards dans les municipalités suédoises. Les employés participent également par les accords collectifs de travail. Les syndicats ont le droit de prendre part aux discussions sur les changements organisationnels proposés et de demander une audition. En même temps, certains pays ont une représentation locale particulièrement forte grâce à leurs autorités locales puissantes et autonomes : Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, Islande, Luxembourg, Norvège et Pays-Bas(94).

Cependant, le rôle des syndicats est plus important dans le secteur public que dans le secteur privé, et les anciens opérateurs publics historiques ayant disposé de monopoles jouent souvent un rôle clé dans le domaine des relations industrielles. Ils continuent à avoir une position dominante dans beaucoup de services publics. Dans nombre de pays ou secteurs, les fournisseurs privés de services publics sont moins bien représentés dans le dialogue social et les relations industrielles, et parfois ne sont pas du tout impliqués. De même, les structures de partenariat social sont moins développées ou même absentes dans les zones de petites dimensions et chez les nouveaux opérateurs, avec des différences entre secteurs et pays(95). Il existe une érosion générale des statuts publics spéciaux et une diminution des niveaux de syndicalisation,

(93) Le décret Ronchi de 2009 a prévu la transformation de toutes les entreprises publiques de distribution d'eau en des compagnies mixtes avec au moins 40 % de capital privé.

(94) Une étude menée par CCRE et EPSU (2009) en fournit un aperçu : http://www.ccre.org/en/champsactivites/detail_news/1642

(95) BAUBY et SIMILIE (2010), p. 73.

qui varie de 5 % à 90 %[96]. En même temps, dans la plupart des domaines de service public, aussi bien les règles de droit public que celles de droit privé s'appliquent. Dans une perspective sectorielle, les différences sont plus complexes. Le rôle des partenaires sociaux varie également entre les pays selon les traditions, institutions et pratiques nationales.

Encadré 7.11 – Une typologie des relations industrielles.

Le rapport 2008 sur les relations industrielles de la Commission européenne a dressé une typologie des systèmes nationaux de relations industrielles, qui regroupe les États membres de l'UE selon cinq régimes, en prenant en compte les syndicats et les organisations d'employeurs, les rapports de force entre eux, les niveaux et styles de négociation, les possibilités d'intervention des partenaires sociaux dans les politiques publiques et de l'État dans les relations entre employés et syndicats :

– *Nord* : le « corporatisme organisé » des États nordiques (Danemark, Finlande et Suède) ;
– *Centre-Ouest* : le « partenariat social » en Allemagne, Autriche, Belgique, au Luxembourg, aux Pays-Bas et en Slovénie ;
– *Sud* : l'approche « centrée sur l'État » en Espagne, France, Grèce, Italie et au Portugal ;
– *Ouest* : le pluralisme « libéral » à Chypre, en Irlande, à Malte et au Royaume-Uni ;
– *Centre-Est* : une approche « mixte » (polarisée ou centrée sur l'État) en Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Roumanie et Slovaquie.

Source : COMMISSION EUROPÉENNE (2009), p. 50.

Il existe plusieurs dispositions dans le traité (TFUE) et dans le droit du travail européen qui visent à renforcer le dialogue social et le rôle des partenaires sociaux au niveau européen, national, sectoriel, local et de chaque compagnie. Alors que le traité établit et institutionnalise le dialogue social au niveau de l'UE (dialogue social européen horizontal et sectoriel), plusieurs directives européennes, orientations et recommandations politiques visent aussi à renforcer le dialogue social entre les partenaires sociaux au niveau national, local et de chaque compagnie[97].

Des comités de dialogue social sectoriel pour les autorités locales et régionales ont été créés progressivement au niveau de l'UE[98]. Il existe un comité de ce type pour l'électricité, qui concerne notamment les grands opérateurs européens mais moins les services locaux, et un comité pour les autorités locales et régionales, mais qui n'englobe pas tous les secteurs des services de base locaux couverts par le rapport GOLD III. Ce comité de dialogue social a été formellement créé en 2004. Tous les États membres de l'UE participent à ce comité, présidé à la fois par le président de la Fédération syndicale européenne des services publics et par celui du groupe des employeurs (représenté par le CCRE), qui organise au moins quatre rencontres par an sur des thèmes concernant les autorités locales et régionales[99].

(96) http://www.eurofound.europa.eu/eiro/index.htm
(97) BAUBY et SIMILIE (2010), p. 62.
(98) http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=480.
(99) En décembre 2012, le comité a adopté son « Cadre d'action » qui établit six priorités d'action pour les autorités locales dans le domaine du « futur du lieu de travail ». Il est disponible sur : http://www.ccre.org/en/champsactivites/detail_news/2282.

Les décisions des autorités publiques : le rôle essentiel des citoyens et des élus

Les autorités publiques et les élus jouent un rôle essentiel dans l'organisation de l'évaluation et du contrôle des services pour assurer leur adaptabilité aux besoins évolutifs. Sans rien enlever des responsabilités de choix, d'arbitrage et de décision des autorités publiques et des élus, l'expression décentralisée des besoins et attentes des usagers leur offre une meilleure connaissance des enjeux auxquels ils font face et des choix possibles.

En même temps, les autorités publiques doivent assurer la responsabilité ultime de la définition des objectifs de chaque service public en mettant en œuvre les meilleures voies pour les accomplir, en organisant l'évaluation des résultats et en adaptant en conséquence les décisions prises.

Développer l'évaluation et le contrôle : mettre en œuvre la réversibilité

L'objectif de ce rapport n'a pas été de réaliser une évaluation de l'efficacité et de l'efficience des services locaux en Europe. On peut observer que les institutions européennes n'ont pas développé de manière systématique de telles évaluations, ce qui les prive d'éléments clés pour une gouvernance pertinente.

L'utilisation d'indicateurs spécifiques pour évaluer la performance des services de base a été développée au niveau national et local ; certains d'entre eux sont publiés et/ou impliquent la participation directe ou indirecte des usagers des services.

Encadré 7.12 – Évaluation et repères comparatifs (*benchmarking*).

Au **Danemark**(100), il existe un système ouvert (en ligne) de suivi qui contient environ 200 indicateurs couvrant la situation structurelle et financière de chaque municipalité dans les principaux domaines de l'activité municipale. En **Finlande**, la Banque de statistiques et d'indicateurs SOTKAnet(101) contient environ 1 500 indicateurs fournissant des informations accessibles (en ligne) sur les services sociaux et de santé. En **Irlande**, la *Local Government Management Agency* publie depuis 2004 un rapport d'indicateurs de services annuel(102). En **Norvège**, le Système d'information et d'enregistrement des données des autorités locales (KOSTRA(103)) publie, depuis 1995, des données sur 16 domaines de services concernant plus de 95 % des municipalités. Aux **Pays-Bas**, l'Institut de recherches sociales publie chaque année, depuis 2003, des « Indicateurs pour les municipalités » (*Matenvoorgemeenten*(104)). Cependant, des analyses restent à faire sur les liens entre les indicateurs et leur impact sur l'acte décisionnel et l'évolution des services de base.

En **Suède,** les usagers peuvent recevoir une compensation en cas de défaillance de fourniture de service. En fonction des secteurs et/ou des municipalités, cela peut être conféré au cas par cas ou sur la base d'une réglementation générale. Par exemple, les interruptions d'électricité sont compensées comme suit : pour des interruptions entre 12 et 24 heures, une réduction de 12,5 % du coût annuel sera appliquée ; pour des interruptions entre 48 et

(100) www.noegletal.dk (en langue danoise).
(101) www.sotkanet.fi (en anglais).
(102) http://www.lgmsb.ie/en/publication-category/service-indicator-reports-2004-2010.
(103) Données disponibles sur :
http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/Default_FR.asp?PXSid=0&nvl=true&PLanguage=1&tilside=selecttable/MenuSelS.asp&SubjectCode=17.
(104) Pour des résumés en anglais, voy. http://www.scp.nl/english/Publications/Summaries_by_year/Summaries_2012/Measurements_for_municipalities_2012.

72 heures, une réduction de 62,5 %, et une réduction supplémentaire de 25 % pour chaque 24 heures qui dépassent les premières 72 heures. Cependant, la recherche GOLD III a révélé qu'en Suède, alors que les garanties de service sont usuelles, ce n'est pas toujours le cas quand il s'agit de compensations (l'exemple de l'électricité apparaît comme étant un exemple sectoriel peu fréquent).

Source : GOLD III, *Europe, fiche-pays sur la Suède.*

7.5 Enjeux actuels et émergents : l'avenir des services publics de base

La crise financière, économique et sociale qui a commencé en 2008 a soulevé des questions nouvelles pour les services publics de base. Un « effet de ciseaux » se développe. D'un côté, des besoins nouveaux apparaissent à cause de la vulnérabilité et de la pauvreté dans une part croissante de la population de l'UE. Répondre à ces besoins est la raison d'être des services publics. Mais, d'autre part, les services publics de base et leurs usagers sont confrontés à une diminution des ressources et souffrent des effets des politiques d'ajustement et d'austérité.

La vague la plus récente d'élargissement de 2007 a augmenté de manière considérable les disparités entre les régions de l'Union(105). Pendant la crise financière, économique et sociale, presque tous les pays de l'Union ont connu un taux de croissance du PIB négatif. Parallèlement, cela varie considérablement tant d'un pays à l'autre(106) qu'au sein des pays. En 2010, dans la plupart des pays de l'UE, le PIB a commencé à augmenter de nouveau, mais les taux de croissance ont varié et n'ont pas compensé les chutes des trimestres précédents. Dans certains pays de l'Union, la contraction du PIB a commencé en 2010(107). Les données sur l'emploi et le chômage ont reflété ces changements avec une augmentation rapide du taux de chômage dans certains pays, en particulier dans les zones urbaines. En fait, parmi les pays de l'UE, seuls deux pays, l'Allemagne et la Pologne, ont connu des améliorations de cet indicateur pendant la période 2008-2010.

Relever les défis de la crise et de ses effets

Les services publics de base ont joué un rôle d'« amortisseur » face aux effets de la crise. De ce point de vue, la situation actuelle nécessite un renforcement des services à la fois qualitativement et quantitativement. Par exemple, les gouvernements locaux d'Islande, d'Espagne, de Chypre, de Lituanie, de Finlande ou d'Ukraine répondent aux enjeux de la crise dans une variété de modes :

Islande : l'enquête auprès des responsables locaux a montré que les services locaux ont été affectés par la crise actuelle. Les représentants de la capitale ont souligné la détérioration de l'ensemble des services, en particulier de l'eau, de l'assainissement et de la fourniture d'électricité. Le manque de financement pour améliorer ou étendre les services et les réglementations européennes est, selon l'enquête, le principal enjeu qui va affecter tous les services publics de base dans les dix prochaines années. Les prix croissants de l'énergie, les changements du nombre de la population dans chaque structure d'âge, le développement de nouveaux services pour répondre aux nouveaux besoins font également partie des préoccupations.

Espagne : la plupart des conseils locaux évoquent des coupes budgétaires, des

(105) En 2007, en Bulgarie, le PIB par tête s'est établi à 26 % de la moyenne communautaire dans la région la plus pauvre et, au Royaume-Uni, à 334 % pour la région la plus riche.

(106) Allant d'une baisse de 18 % en Lettonie à 2,6 % en France.

(107) De 1,3 % en Roumanie à 0,1 % en Espagne.

non-paiements par les usagers, des prix plus élevés pour équilibrer les revenus et les dépenses, des réductions de personnel et de dépenses, et la baisse de l'efficacité dans la prestation des services. Les maires consultés déclarent essayer de protéger les services publics des effets de la crise. Toutefois, en termes d'enjeux pour les services publics de base dans les dix prochaines années, presque toutes les réponses soulignent le fait que la crise actuelle sera décisive quant à la qualité des services qui seront disponibles.

Chypre : la crise actuelle a conduit, dans certains secteurs, à réduire le financement des services de base. Le paiement et la collecte des tarifs et taxes (y compris des tarifs plus élevés pour les usagers vulnérables, par exemple pour les personnes âgées) sont difficiles dans certaines municipalités, ce qui affecte le financement des services locaux ; certains services pourraient ne pas être financés sans le soutien du gouvernement central (par exemple, les écoles maternelles municipales).

Lituanie : alors que des améliorations de services publics de base ont été constatées en Lituanie au cours des cinq dernières années, la crise actuelle a eu un impact sur ces services. L'enquête GOLD III a montré une réduction des fonds pour les investissements d'infrastructure et de renouvellement, des capacités de paiement réduites des usagers, qui amènent une certaine réduction de la consommation, une légère augmentation du montant des paiements retardés, mais aussi une détérioration de certains services sociaux pendant la crise (nombre accru de personnes en droit de recevoir des aides sociales, mais des transferts sociaux retardés de la part du gouvernement central, par exemple, pour le transport public). Pour les maires qui ont répondu à l'enquête GOLD III, le manque de financement pour améliorer ou étendre les services (à l'exception du service de déchets et du service de haut débit) va rester l'enjeu principal de la prochaine décennie sans parler des changements démographiques, de l'impact des politiques et du droit de l'UE, des prix de l'énergie en augmentation et du développement des énergies renouvelables, des problèmes ruraux et de vieillissement des infrastructures. Assurer un accès égal aux services de base dans les zones rurales reste problématique.

Finlande : du point de vue de la gouvernance publique, les principaux problèmes de coordination apparaissent quand plusieurs niveaux d'autorités publiques et de réglementation sont impliqués dans l'organisation et la gestion des services (par exemple, dans le cas des financements européens). L'enquête GOLD III a souligné le besoin de prendre en compte les conditions locales (par exemple, en cas de standardisation nationale), la nécessité de plus de dialogue entre les différents niveaux et de plus de flexibilité des règles. En général, la crise économique actuelle a réduit les revenus municipaux provenant des taxes et a engendré une détérioration de certains services ou une diminution de leur fréquence (par exemple, dans les transports publics). Dans ce contexte, maintenir les conditions actuelles de fourniture et améliorer ou étendre les services peut être un enjeu dans certains secteurs (par exemple, pour les infrastructures d'adduction d'eau, l'électricité, les services sociaux). Dans certains secteurs sociaux, les services facultatifs sont fermés, les subventions sont diminuées et des processus sont redéfinis pour assurer une meilleure productivité. D'un autre coté, la crise économique a affecté les dépenses financières des organisations. Pour certains élus locaux, « à présent, la responsabilité des familles ou de la population devrait être posée plus clairement ; dans beaucoup de municipalités, l'obligation d'organiser un grand nombre de services est devenue trop lourde. Les services de garde des enfants et les soins aux personnes âgées nécessitent beaucoup de travail pour être développés mais engagent également la responsabilité des familles ».

Ukraine : la crise actuelle a été ressentie de manière différente par les municipalités et les services : financement en baisse ou insuffisant des budgets locaux et de l'État pour l'opération et/ou la modernisation des services, détérioration des investissements, capacité de paiement réduite de la part des usagers. Certaines municipalités considèrent que la crise n'a pas eu un effet particulier (en général ou dans certains secteurs). Pour d'autres, le fait que les tarifs ne couvrent pas les coûts de

fourniture du service constitue le principal enjeu de financement de ces services. Du fait des ressources financières publiques limitées, une baisse du nombre d'usagers a été soulignée dans certaines municipalités et certains services (garde des enfants et soins aux personnes âgées).

De profonds changements : démographie et mobilité, inégalités, exclusion et pauvreté, changement climatique, développement durable et technologies de l'information et de la communication (TIC)

Les gouvernements locaux européens ont à faire face à de nombreux défis et développent des ressources variées pour y répondre. En même temps, plusieurs enjeux communs affectent actuellement les services de base et leur développement durable : le changement démographique et climatique, l'efficacité énergétique et le développement des énergies renouvelables, les TIC, etc.

Des études récentes(108) ont montré la diversité de l'Europe en termes de développement démographique et migratoire(109). Elles ont également identifié des tendances démographiques communes au niveau régional : une augmentation générale de la population dans certaines régions à cause de migrations (internationales et européennes) *versus* une minorité de régions affectées par la dépopulation (par exemple, en Bulgarie, dans la partie est de l'Allemagne, en Pologne, en Roumanie, en Lettonie et en Lituanie) ; un taux faible de fertilité dans la plupart des régions européennes ; l'augmentation de l'espérance de vie et du vieillissement de la population (même si cette augmentation varie) ; un déclin de la force de travail jeune (mais qui a augmenté en Irlande, en Espagne et dans une large partie de l'Europe de l'Est). Les dynamiques de population et le mouvement interculturel affectent de manière différente les services de base.

Les pays et les villes européens se distinguent également en termes de développement économique et de structure sociale. En même temps, ils partagent une tendance commune vers plus d'inégalités (plus ou moins concentrées), même si cela apparaît plutôt modeste par rapport à d'autres régions du monde(110). Cette tendance est particulièrement importante parce qu'elle affecte les politiques et les services sociaux et, plus généralement, les mécanismes pour garantir l'accès universel aux services de base et pour réduire l'exclusion sociale. Alors que beaucoup de personnes vivent actuellement dans des zones urbaines (et suburbaines, avec certaines agglomérations rassemblant presque la moitié de la population nationale) et que la proportion de la population dans les zones urbaines connaîtra une hausse, ces enjeux affectent également les zones rurales. L'exclusion et la pauvreté sont liées à l'urbanisation, qui peut prendre des formes différentes et peut avoir des effets différents selon les pays et les villes. Dans certaines régions, la concentration ou l'établissement des migrants et des communautés défavorisées dans des zones suburbaines créent des besoins spécifiques. Parfois, la création de services publics de base nouveaux et des infrastructures dans les nouvelles zones urbaines/suburbaines, adaptés aux besoins spécifiques des migrants ou d'une partie minoritaire de la population, vont de pair avec l'étalement urbain/suburbain.

Les régions européennes(111) sont également affectées de manière différente par le changement climatique. Les effets spécifiques du changement climatique varient de manière importante ainsi que les capacités régionales à y faire face. L'impact du changement climatique varie également entre les secteurs de services, les groupes sociaux et les communautés. Le taux élevé d'urbanisation va accroître le besoin de solutions pour traiter la pollution, les émissions de gaz à effet de serre, la congestion du trafic, la gestion de l'eau, des déchets solides et de l'énergie dans les zones

(108) ESPON (2011).
(109) Pour des données statistiques, voy. epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics
(110) Pour certains pays européens, voy. FREDRIKSEN (2012).
(111) Pour une analyse européenne récente, voy. ESPON, *Climate Project* (2011).

urbaines[112]. Beaucoup d'aspects de la politique environnementale sont déjà formulés ou mis en œuvre au niveau local[113] et de nombreuses initiatives et réseaux sont en cours[114].

Les municipalités sont directement impliquées dans la consommation d'énergie (éclairage public, transport, régulation du bâtiment et programmes d'efficacité énergétique[115]), la production et la distribution (chauffage urbain vu aujourd'hui comme une solution pour répondre au changement climatique). En même temps, il y a des disparités significatives entre les municipalités et les pays en termes de besoins énergétiques, de ressources disponibles et de niveaux de consommation, ainsi que dans l'utilisation des programmes d'efficacité énergétique (découplage de la consommation énergétique par rapport à la croissance énergétique). Une des réponses au changement climatique a été le développement d'énergies renouvelables (dans certains pays et villes, bien avant que l'attention européenne et internationale ne s'attache à ce domaine) et l'augmentation des prix des énergies fossiles, qui indirectement affecte les coûts de protection sociale. Cela a progressivement déterminé les municipalités à investir, dans certains cas, dans des programmes de production d'énergie et d'efficacité énergétique. La Stratégie UE 2020 est une incitation importante ; son objectif est de diminuer d'ici à 2020 les émissions de gaz à effet de serre de 20 % par rapport à 1990 ; d'assurer 20 % de production énergétique provenant des énergies renouvelables et d'accroître de 20 % l'efficacité énergétique.

Les avancées dans le domaine des technologies d'information et de communication (TIC) et des technologies digitales ont changé la fourniture et la gouvernance des services publics de base. Alors que l'usage des TIC a augmenté considérablement au cours des dernières décennies, leur expansion n'a pas été uniforme et leur impact exige aussi des changements complémentaires des formations et de l'organisation. Au niveau des ménages, les études[116] montrent que le revenu faible est à lui seul un facteur important pour le manque d'accès à un ordinateur et à Internet ; des différences importantes existent entre les zones urbaines et rurales. En ce qui concerne des facteurs tels que l'usage, l'âge et l'inactivité économique, ce sont de loin les éléments qui interviennent dans le fait de n'avoir jamais utilisé un ordinateur ou Internet, mais c'est l'éducation qui est le facteur déterminant le plus important de la fréquence d'usage à Internet (voy. encadré 7.13.).

(112) OCDE (2012d) ; voy. aussi WBCSD (2012).

(113) Dans les pays de l'OCDE, la coordination des politiques nationales et locales sur le changement climatique a pris trois formes différentes : *a*) des politiques conduites au niveau national ou régional qui soutiennent et influencent l'action locale ; *b*) l'action locale ou régionale informe la politique nationale ; *c*) une approche hybride dans laquelle les priorités nationales sont adaptées au niveau local. *Cf.* CORFEE-MORLOT *e.a.* (2009). Les zones urbaines s'engagent dans au moins quatre modes de gouvernance par lesquelles elles définissent et mettent en œuvre des réponses politiques au changement climatique. Ces modes sont : l'autonomie (p. ex., pour les opérations municipales de gestion et d'achat) ; la gouvernance par la fourniture (p. ex., en influençant le développement de l'infrastructure, l'administration des programmes et la fourniture de services urbains) ; la gouvernance par autorité (p. ex., en adoptant des règlements sur le climat dans les domaines de compétence des municipalités), et la gouvernance « facilitatrice » (p. ex., en facilitant la coordination avec le secteur privé et les acteurs de la société civile). CORFEE-MORLOT (2009), p. 79.

(114) Le projet UE CO_2 80/50, organisé par le Réseau des zones et régions métropolitains (METREX), vise, d'ici à 2050, une réduction des émissions de gaz à effet de serre pour ses villes membres à hauteur de 80 % du niveau de 1990 (voy. www.eurometrex.org/ENT1/EN/Activities/activities.asp?SubCat1=EUCO2) ; le *Covenant of Mayors* (www.eumayors.eu/) ; ICLEI (*Cities for Climate Protection*), qui rassemble plus de 680 villes membres de plus de 30 pays dans le monde (www.iclei.org/climate-roadmap), et C40 (*Cities Climate Leadership Group*), un réseau de métropoles du monde entier (www.c40cities.org/).

(115) Pour les pays d'Europe centrale et orientale, l'intensité énergétique des industries héritée de la période d'avant 1989 représente (ou a représenté) un enjeu spécifique.

(116) Voy. MONTAGNIER et WIRTHMANN (2011), p. 14.

Encadré 7.13 – Services d'e-soins et de soutien aux personnes âgées – Province de Barcelone.

La province de Barcelone (autorité locale de niveau intermédiaire couvrant 311 municipalités avec une population totale de 5,5 millions d'hab.) offre un support économique, technique et de formation aux conseils locaux pour fournir des services de base. Ses trois objectifs sont : répondre aux besoins de base des citoyens et promouvoir l'inclusion sociale ; garantir l'autonomie individuelle et la liberté dans la vie, et promouvoir l'égalité d'accès.

L'un des domaines d'activité de la province est un service qui offre une sécurité accrue et l'autonomie aux personnes âgées et vulnérables. Plus particulièrement, la province de Barcelone travaille avec les conseils locaux pour offrir un service d'e-soins, qui fournit du soutien par un système d'alarme et de suivi des utilisateurs, par téléphone et directement, 24 heures par jour, 365 jours par an. Le service a actuellement 61 000 utilisateurs et des efforts sont faits pour l'adapter aux besoins spéciaux des personnes, tels que les difficultés de communication, ou aux personnes qui vivent dans des zones isolées, ainsi que pour accroître la prévention des accidents par l'intermédiaire des capteurs de sûreté. La province a également mis en œuvre un programme de modifications des salles de bains et des cuisines pour rendre le logement plus accessible, avec l'objectif de permettre aux personnes âgées de vivre plus sûrement et en autonomie dans leurs propres maisons. En 2013, 1 152 logements dans 88 municipalités ont été rénovés.

En parallèle, le programme RESPIR pour des placements résidentiels temporaires offre aux familles du soutien et de l'orientation psychologique et sociale ; il est utilisé par 1 400 personnes âgées et 500 personnes handicapées chaque année.

Ces programmes sont conduits en coopération avec les municipalités qui fournissent une part du financement et garantissent que l'accès aux programmes est fourni par des services sociaux locaux. Ils sont également développés par des partenariats public-privé entre le gouvernement, le secteur économique et les organisations caritatives afin d'assurer l'efficacité et des améliorations continues du service.

Source : Conseil provincial de Barcelone.

Note : Barcelone a été l'une des villes bénéficiaires du prix EIPA-EPSA 2013 (*Best Practice Certificate Recipients*) : http://www.epsa2013.eu/files/BP%20Recipients%20table_EPSA2013_FINAL.pdf.

Plus d'efficacité et de qualité

Les coupes dans les dépenses du secteur public et dans les ressources humaines signifient qu'une gestion exemplaire et innovante sera essentielle pour que les services publics de base soient fournis efficacement. L'innovation dans la gouvernance pose de nouveaux problèmes pour les autorités locales qui sont au centre des débats en Europe :

- la recherche croissante de l'efficience et de l'efficacité ;
- la définition et la mise en œuvre de nouveaux services ;
- le développement de formes de partenariat entre les autorités publiques, l'économie sociale et solidaire ainsi qu'avec d'autres opérateurs privés ;
- la définition de modèles de financement solidaires (par exemple, accès gratuit ou subventionné).

En tant qu'élément de la recherche de l'efficacité, des indicateurs (parfois mis à la disposition du public) sont développés pour évaluer la performance des services de base et des municipalités. Les comparaisons entre les prix peuvent être une incitation pour améliorer l'efficacité et l'efficience. Toutefois, les comparaisons doivent être rigoureuses. Dans ce cas, les systèmes nationaux et locaux de suivi et d'évaluation pourraient être plus appropriés.

Les prix payés par les usagers dépendent :

- du coût de production et de distribution de ces services ;

- des modes de financement de chaque service, qui pourraient inclure des fonds publics ;
- du niveau de taxation dans chaque État, région et municipalité ;
- de la prise en compte de coûts d'investissement ;
- des taux de change entre les monnaies ;
- des conditions économiques et sociales.

Le prix payé par l'usager dépend également des caractéristiques spéciales de chaque territoire. Ainsi, les prix de l'eau varient selon l'efficacité des opérateurs ou le mode de gestion, mais dépend encore plus des coûts de production, qui varie considérablement selon que l'eau est abondante ou rare et selon la qualité de la ressource, qui implique des traitements divers pour atteindre les standards européens.

Les comparaisons des prix de l'eau n'ont de sens que dans le temps et dans des conditions technologiques, économiques et sociales comparables, mais pas dans l'espace entre pays et zones géographiques ni entre secteurs.

Mettre en place de nouveaux services – Assurer le financement solidaire

L'objectif des services publics est de répondre aux besoins évolutifs des citoyens. Ils doivent donc être capables de s'adapter aux besoins et enjeux émergents.

Au cours des quinze dernières années, le droit européen a défini un service universel dans le domaine des télécommunications. Néanmoins, il est clair qu'aujourd'hui l'accès à l'Internet à haut débit devrait également être intégré dans ce cadre pour garantir à tous les citoyens européens le droit d'accès à ces services. Les expériences en Finlande (voy. encadré 7.14) et au Royaume-Uni montrent l'urgence de définir de nouveaux services d'intérêt économique général.

Encadré 7.14 – L'accès à l'Internet à haut débit comme service universel.

Finlande

La Finlande est devenue le premier pays dans le monde qui a fait de l'accès au haut débit un droit pour tous les citoyens, reconnu par la loi. Actuellement, cela représente le droit à un mégabit par seconde (1 Mbit/sec) de connexion, mais la norme de 100 Mbit/sec deviendra un droit avant la fin de 2015.

Selon la loi, les opérateurs de télécommunication sont reconnus en tant que des fournisseurs de service universel. Ils doivent assurer pour chaque résidence permanente et activité économique un accès à « un prix raisonnable et à une connexion de haute qualité avec un taux en aval d'au moins 1 Mbit/s ». La nouvelle obligation de service ne s'applique pas aux résidences d'été. Au début de l'année 2013, l'Autorité de régulation des communications (FICORA) a désigné 26 opérateurs de télécommunication en tant qu'opérateurs de service universel en Finlande. FICORA a mis en place un site Web (*www.viestintävirasto.fi*) pour permettre aux consommateurs finlandais de vérifier quelle est la zone géographique impartie à un opérateur de service universel pour y souscrire ; ce service peut être mis en place par une technologie fixe ou sans fil. FICORA suit le respect de cette nouvelle obligation.

Projet haut débit 2015. Selon le gouvernement finlandais, l'accès au haut débit à 1 Mbit/sec pour tous les Finlandais est une étape intermédiaire. Le gouvernement va faire de la connexion à haut débit à hauteur de 100 Mbit/sec un droit légal avant la fin de 2015. Il a lancé un projet de haut débit pour connecter, d'ici à cette date, par une fibre optique ou par des réseaux de câbles rapides, tous les Finlandais, y compris ceux qui vivent dans des zones isolées et peu denses. Les opérateurs de télécommunication doivent construire, aux conditions de marché, des connexions rapides dans les zones densément peuplées. Mais de l'assistance sera nécessaire pour accroître la couverture de la population de 95 % à 99 % dans les zones rurales. Les opérateurs de télécommunication vont couvrir au moins 34 % des coûts, le reste étant financé par l'État (66 millions d'euros dans la période 2009-2015), les municipalités et le Programme de développement rural de l'Union européenne (24,6 millions d'euros). Un soutien sera octroyé aux projets qui ne sont pas viables du point de vue commercial.

En **Espagne**, une connexion Internet à 1 Mbit/s fait partie des obligations de service universel depuis 1er janvier 2012.

Source : GOLD III, *Europe, fiches-pays sur l'Espagne et la Finlande.*

On peut concevoir les services bancaires ou les services pour les enfants et pour les personnes âgées comme services universels de base. Les services facultatifs ayant des fonctions préventives (tels que les services préventifs de santé) pourraient aussi être vus comme des investissements utiles pour le futur et être exclus des réductions opérées durant la crise (voy. encadré 7.15).

Encadré 7.15 – Financement communautaire et participation citoyenne.

Les organisations communautaires financent des initiatives et projets locaux par des donations et du travail volontaire. Elles sont devenues assez populaires en Allemagne et leur capital a augmenté en continu ces dernières années (d'environ 30 millions € en 2004 à 180 millions € en 2010, avec environ 35 fondations communautaires ayant plus d'un million d'euros de capital). Elles soutiennent une large gamme de projets, en particulier dans le domaine de la jeunesse, de l'éducation, des projets sociaux et intergénérationnels (réalisant jusqu'aux deux tiers des dépenses en 2010), ainsi que dans l'énergie et la gestion de l'eau.

En Bavière, la municipalité de Wildpoldsried finance une partie importante de ses engagements dans la production d'énergie renouvelable (visant l'autofourniture d'ici à 2020 par le biogaz, la biomasse, le photovoltaïque, l'énergie solaire, hydraulique, éolienne, les maisons passives et l'énergie géothermale), l'utilisation du bois dans les constructions, la protection des ressources en eau et le traitement biologique des eaux usées par participation citoyenne. Par exemple, les habitants ont investi dans une des cinq « stations de production éolienne citoyenne ».

La ville de Quickborn (20 000 hab.) est un exemple de financement via des emprunts citoyens aux municipalités. Après un déficit budgétaire sévère en 2009, ce modèle constitutif de fonds a permis à la ville de collecter 4 millions d'euros grâce à ses habitants (emprunt minimal : 5 000 euros), qui a bénéficié d'un taux de d'intérêt à 3 % et de travaux publics locaux (construction et rénovation de l'école et extension du poste d'incendie).

Source : http://www.die-deutschen-buergerstiftungen.de/de/news-wissen/buergerstiftungswissen/zahlen-und-fakten.html ; http://alpstar-project.eu/cna-form/the-municipalty-of-wildpoldsried-innovative-and-trend-setting/ ; http://www.buergerkredit.de/tag/kommunalfinanzierung (diffusé le 12 juillet 2013).

7.6 Conclusion et recommandations : une gouvernance renouvelée des services publics de base

Conclusion

La définition, l'organisation, le financement, la régulation et la gouvernance des services publics de base en Europe sont basés sur une relation entre trois tendances structurantes :

- un processus progressif d'européanisation basé sur des compétences partagées entre l'UE et ses États membres ;
- l'importance des histoires, institutions et traditions nationales, qui continuent à marquer la réalité et la diversité économique, sociale, culturelle et politique ;
- les logiques spécifiques de chaque secteur.

La situation des services de base en Europe n'est pas uniforme ; ces services sont définis de manière indissociable par leur diversité et leur unité, leurs singularités

et leurs convergences, ainsi que par les évolutions des interactions entre ces trois tendances structurantes. Ces caractéristiques ont conduit au développement, dans les débats européens, de la question de la « gouvernance multiniveau ». Les réalités des services publics locaux en Europe ne peuvent plus être analysées seulement dans des cadres locaux ou nationaux traditionnels.

La nature particulière des services publics locaux en Europe nous amène à tirer plusieurs conclusions quant aux réalités et perspectives de leur gouvernance. Nous définissons la gouvernance des services locaux de base comme étant ni linéaire ni hiérarchique, mais plutôt circulaire et fondée sur le partenariat.

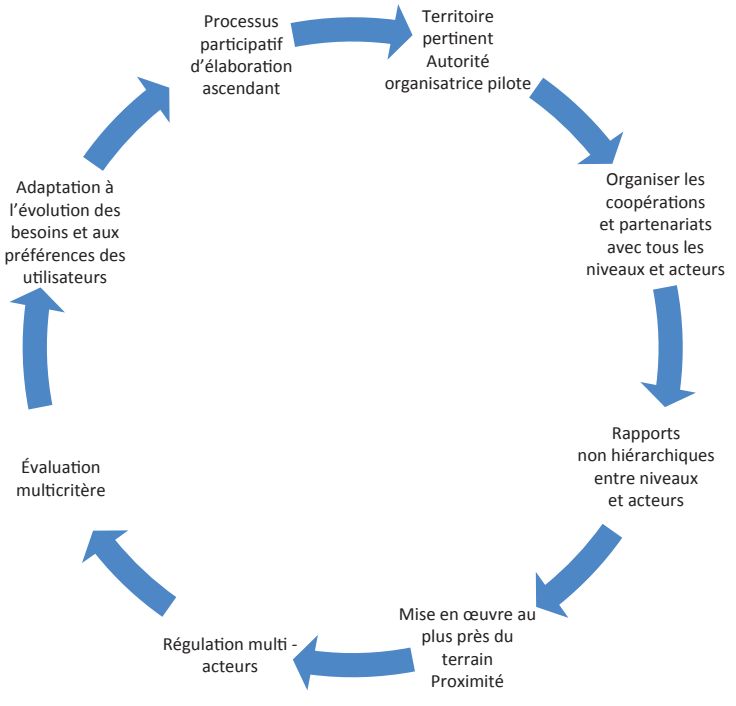
Elle suppose de conjuguer :

- l'organisation de l'expression des besoins de manière systématique et régulière ainsi que l'utilisation de ces besoins pour définir les objectifs et missions du service par un processus participatif du bas vers le haut (*bottom up)* ;
- la définition de territoires pertinents et d'autorités organisatrices responsables pour « piloter » le processus de gouvernance du service sur la base d'une approche au cas par cas ;
- l'organisation de la coopération et du partenariat entre l'autorité organisatrice et tous les niveaux et acteurs ;
- la mise en œuvre de relations de coopération non hiérarchiques entre tous les niveaux et acteurs ;
- le fait d'assurer le fonctionnement du service aussi près que possible des usagers selon le principe de proximité ;
- l'organisation de la régulation et du contrôle sur la base de la participation de toutes les parties prenantes ;
- le développement du processus d'évaluation multicritères et multi-acteurs ;
- l'adaptation à l'évolution des besoins et préférences des utilisateurs.

Ce processus doit être circulaire et continu.

GRAPHIQUE 7.7

La gouvernance partenariale des services publics locaux de base en Europe



Recommandations

C'est pourquoi la gouvernance des services publics locaux en Europe devrait :

Combiner unité et diversité

Les approches « sur mesure », adaptées aux spécificités et enjeux de chaque secteur, sont de loin préférables aux tentatives de définir et d'imposer un modèle unique d'organisation et de management à l'ensemble des services publics de base à travers l'Europe.

Pour chaque service public local, la gouvernance implique la prise en compte des spécificités de chaque territoire et l'organisation de l'expression de l'évolution des besoins des citoyens et des utilisateurs (particuliers, professionnels ou communautés). C'est seulement au cas par cas que peuvent être définis le territoire pertinent et l'autorité organisatrice appropriée. Cependant, cette compétence ne peut pas être exclusive. Dans tous les secteurs, sur chaque territoire, les niveaux institutionnels doivent coopérer pour développer des relations horizontales avec les autres entités ainsi que des synergies et une approche holistique.

Cela implique le rejet des approches « de haut en bas » ainsi que des relations hiérarchiques entre les niveaux de gouvernement. L'objectif devrait être de combiner unité et diversité, de développer la coopération et les partenariats et de définir des approches communes tout en permettant la flexibilité et la diversité de leur mise en œuvre. Les autorités nationales, régionales et locales devraient bénéficier d'un « large pouvoir discrétionnaire » pour définir, organiser et financer les services publics de base.

Clarifier la répartition des compétences et des responsabilités

Dans la plupart des pays européens et des secteurs, les compétences et responsabilités sont en évolution. Des transformations et innovations se développent ; la crise économique, sociale et environnementale amène des difficultés de financement conduisant les gouvernements à rechercher des solutions pour rendre les services plus rationnels et efficients.

Néanmoins, il est nécessaire de préciser les compétences et les responsabilités de chaque niveau en tenant compte des spécificités sectorielles, de l'histoire, des traditions et des institutions nationales. Les transformations actuelles et les innovations en matière de gouvernance des services publics devraient permettre le développement d'une cartographie des compétences, qui ne peut être fixée, mais évolutive – en fonction de l'évolution des technologies et des préférences des utilisateurs.

Établir des normes communes simples et opérationnelles, mais sans standardisation

L'existence de règles communes qui reflètent les principes et les valeurs des pays européens est nécessaire. Toutefois, ces règles doivent être soumises au principe de subsidiarité selon lequel les décisions ne doivent être prises au niveau européen que si cela s'avère plus efficace que les décisions prises aux niveaux inférieurs d'autorités publiques. L'Europe ne peut pas être considérée uniforme compte tenu de la grande variété des contextes, besoins et enjeux dans cette partie du monde.

Promouvoir la diversité

Pour tous les services, compte tenu du « large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales » (Protocole 26 du traité de Lisbonne), les associations de gouvernements locaux en Europe demandent aux institutions européennes de respecter la diversité sectorielle et locale et d'encourager l'innovation, l'expérimentation et l'échange de bonnes pratiques et la définition d'indicateurs comparatifs (*benchmarking*).

Articuler l'économique, le social, le territorial et l'environnemental

Les services publics de base jouent un rôle fondamental en tant que garants des droits fondamentaux de chaque personne ainsi que dans la promotion de la cohésion économique, sociale et territoriale. Ils

devraient prendre pleinement en compte les nouveaux enjeux de changement climatique et de développement durable. En Europe, les villes sont les principales sources d'émissions de dioxyde de carbone. Les transports publics, l'énergie et autres services publics ont un rôle essentiel à jouer dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre, et leur contribution est importante pour la mise en œuvre d'une stratégie de développement équilibré.

Développer les évaluations

L'évaluation est l'un des outils qui peuvent augmenter l'efficacité des services publics de base, ce qui permettrait de mieux répondre aux besoins des citoyens. Elle peut se concentrer sur la réalisation des objectifs attendus du service ou sur les performances de ceux-ci. Cela n'implique pas la création de nouvelles contraintes hiérarchiques pour les autorités publiques locales ni des comparaisons entre les pays, les opérateurs ou les autorités publiques. L'évaluation devrait permettre, au contraire, de promouvoir l'échange d'expériences novatrices et de conduire à une libre circulation de l'information sur les formes d'innovation, les succès et les échecs. Elle doit être un outil pour l'adaptation, l'évolution et la modernisation des services publics locaux.

Mettre en œuvre toutes les dispositions des traités de l'UE et en particulier le Protocole 26

Le traité de Lisbonne renforce les compétences et les responsabilités des autorités publiques locales en tant qu'éléments fondamentaux du modèle social européen. Les nouvelles dispositions des traités de l'UE doivent être mises en œuvre, en particulier celles concernant les services d'intérêt général, et tout particulièrement le Protocole 26. Ce protocole stipule que les services d'intérêt général non économiques ne sont pas soumis au droit européen de la concurrence ou du marché intérieur. En ce qui concerne les services d'intérêt économique général, le large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales, le respect de la diversité résultant des différentes situations géographiques, sociales ou culturelles présentes en Europe, ainsi que les six valeurs – un niveau élevé de qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs – doivent être pris en considération.

Une gouvernance européenne facilitatrice

Dans le domaine des services publics de base, la gouvernance européenne devrait être facilitatrice et ne pas imposer l'uniformité. L'objectif devrait être de favoriser la coconstruction de chaque service en combinant les parties prenantes et les niveaux, unité et diversité.