

05 _ 2024

RAPPORT

**Les services publics
dans l'Union européenne**
Retrouver la puissance publique

—Émilie Agnoux, Laure de la Bretèche (coord.)



Sens du service public

Fondation
Jean Jaurès
ÉDITIONS

15 propositions pour renforcer la place des services publics au sein de l'Union européenne

Rééquilibrer les rapports de force sur le plan institutionnel

1.

Renforcer le rôle du Parlement européen dans l'initiative législative pour inciter le Conseil européen et la Commission européenne à réinvestir les services d'intérêt général dans une approche protectrice.

2.

Recréer un intergroupe « services publics » au sein du Parlement européen pour proposer une législation générale.

3.

Privilégier l'adoption de règlements pour permettre une application immédiate au sein des États membres.

4.

En aval, faire en sorte de renforcer le rôle de la Commission européenne dans la garantie du respect des exigences en matière de service universel et d'obligations de service public.

5.

Donner le pouvoir d'agir aux actrices et acteurs locaux et aux citoyennes et citoyens par la mobilisation des juridictions nationales dans leur rôle de garantes du droit de l'Union européenne.

Renforcer les obligations qui pèsent sur les SIEG

6.

Faire aboutir une législation cadre sur les services d'intérêt économique général (SIEG) pour affirmer et préciser les principes communs, mieux encadrer leur périmètre, inclure des impératifs de qualité et d'accessibilité des services, introduire la possibilité de boucliers tarifaires, sécuriser les données personnelles.

7.

Élargir les obligations de service public en prenant appui sur les textes existants, par exemple en matière de transport (multimodalité, obligations de service public transnationales ou encore de transports de marchandises).

8.

Moderniser les règles de compensation de service public (hausse des seuils de compensation, actualisation régulière des montants, renforcement des aides de minimis exemptées de notification à la Commission sur un certain nombre de secteurs...).

Garantir la protection de tous les services d'intérêt général à l'échelle de l'Union européenne

9.

Étendre les principes accordés par les traités aux SIEG (qualité, sécurité, égalité de traitement, accès universel, droits des utilisateurs et utilisatrices) à d'autres services, voire à l'ensemble des services publics, en préciser la portée et ajouter de nouveaux principes liés notamment aux transitions écologiques, énergétiques et numériques.

10.

Préciser le cadre d'identification et de préservation des services d'intérêt général non économiques (SINEG) (faible impact sur les échanges, intérêt général...).

Maîtriser le cadre juridique européen pour préserver les spécificités nationales

11.

Développer une ingénierie à destination des acteurs publics à l'échelle européenne, nationale ou locale pour favoriser l'appropriation et le respect du cadre européen sans menacer les services publics nationaux et locaux.

12.

Favoriser dans le même temps l'émergence d'outils (conseils juridiques, appui à l'organisation des campagnes de recueil de signatures...) pour soutenir les initiatives citoyennes de type initiative citoyenne européenne (ICE).

Jouer le jeu des influences réciproques pour tirer nos modèles vers le haut partout en Europe

13.

Recenser et s'inspirer de ce qui se fait de mieux dans l'Union européenne en matière de services publics, évaluer de manière indépendante les effets de la libéralisation et financer un programme de recherche sur la mesure des externalités des services publics.

14.

Assumer et défendre notre modèle de services publics à l'échelle de l'Union européenne.

15.

Renforcer les coopérations décentralisées entre collectivités locales des différents États membres pour diffuser les bonnes pratiques à l'échelle de l'Union européenne et rapprocher les citoyens et citoyennes de l'UE sur des sujets concrets.

INTRODUCTION

Quel projet pour l'Europe ?

– **Émilie Agnoux** et **Laure de la Bretèche**

Co-fondatrices du think tank Le Sens du service public

En France, l'Union européenne est régulièrement présentée et perçue comme responsable de la « casse des services publics », associée notamment à la libéralisation des services publics de réseaux (ferroviaire, postal, télécommunications), qui a heurté le modèle de services publics à la française.

Entre indifférence et priorité donnée au marché, l'Union européenne s'est en réalité contentée d'un cadrage *a minima* visant à ne pas entraver les libertés économiques. Nous verrons même que l'Union européenne a par ailleurs érigé quelques principes visant à préserver un certain nombre de missions d'intérêt général de la concurrence et à diffuser un minimum de standards au sein des pays membres.

En matière de services publics et de fonction publique, comme dans d'autres domaines, l'Union européenne est surtout prise en tenaille par des modèles, des projets et des réflexes nationaux d'États soucieux de préserver leurs prérogatives. Il faut dire que le rapport à l'État, à l'impôt, à la dépense publique, au secteur public comme au secteur privé est très variable d'un pays à l'autre.

Dans ces conditions, comment imaginer un modèle de services publics valable pour l'ensemble du continent ?

À ce sujet, l'Union européenne n'appréhende pas du tout les services publics comme nous le faisons en France, mobilisant davantage la notion d'« intérêt général ». Pour la Commission européenne, peu importe celui qui délivre la mission, ce qui compte, c'est la nature même de cette mission, en distinguant

ce qui doit relever des logiques de marché et ce qui peut y être soustrait.

À travers les contributions de différents experts sollicités pour l'occasion, notre think tank Le Sens du service public a voulu explorer le chemin parcouru depuis les débuts de la construction européenne jusqu'à nos jours, démêler le vrai du faux, mais aussi ouvrir des perspectives pour l'avenir, sur un plan politique et juridique.

Pour relever les défis sociaux, écologiques, sanitaires, démocratiques, nous aurons besoin en France comme dans le reste de l'Union européenne de services publics robustes et suffisamment outillés pour apporter des réponses collectives, coordonnées, mutualisées, avec des moyens renforcés.

Dans cette année d'élections européennes, nous cherchons donc à emprunter d'autres voies, en posant des principes communs et en proposant un programme d'actions pour les futurs élus.

En quoi l'Union européenne pourrait-elle tirer par le haut chacun des modèles de fonction et services publics dans les pays qui la constituent ? Quels sont les modèles sur lesquels prendre exemple ? Comment l'Union européenne pourrait, elle-même, mieux s'outiller à son échelle pour renforcer ses propres moyens d'action ? En somme, que peut-on espérer de l'Union européenne sur ces enjeux ?

À travers la restitution de différents points de vue personnels livrés sous forme d'entretien ou de contribution libre¹, nous verrons ainsi l'importance que

1. Nous remercions très sincèrement les contributeurs et contributrices de ce cycle, qui ont accepté de partager leur analyse et leur expertise sur les sujets abordés.

revêtent les élections au Parlement européen du 9 juin prochain.

Pour préserver durablement nos modèles sociaux, nous aurons besoin d'une volonté politique forte et ambitieuse, seule à même d'infléchir les orientations politiques au niveau européen et, par voie de conséquence, la doctrine de la Commission européenne¹, gardienne des traités, et de la Cour de justice de l'Union européenne.

Il est temps de faire savoir aux citoyens et citoyennes que l'Union européenne est ce que nous déciderons d'en faire ensemble, en prenant appui sur nos représentants et représentantes au Parlement européen, mais aussi en saisissant les leviers démocratiques qui sont à notre disposition, à commencer par l'initiative citoyenne européenne (ICE).

1. Depuis le traité de Lisbonne, le président ou la présidente est élu/élue par le Parlement européen, sur proposition du Conseil européen, qui désigne son candidat à la majorité qualifiée « en tenant compte du résultat aux élections au Parlement européen » (art. 17 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne).

DES SERVICES PUBLICS AUX SERVICES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

Les services publics : l'Europe du quotidien

– Cécile Rapoport

Professeure de droit public à l'université de Rennes

Parmi les incidences diffuses de l'Union européenne sur les services publics, les fameux « critères de Maastricht » et l'encadrement des politiques budgétaires que leur respect générerait viennent parfois à l'esprit du citoyen. Incidence réelle ou justification politique, l'argument est en tout cas mis en avant pour justifier tel ou tel choix de réorganisation de services publics devenus trop « coûteux ». L'argument est simple, compréhensible, efficace.

Mais sans nier que cela puisse constituer un paramètre de la décision publique, il ne saurait expliquer à lui seul les arbitrages budgétaires plus complexes qui s'opèrent sur le plan national. En effet, si l'Union européenne a désormais en charge la politique monétaire, elle se contente d'encadrer la politique budgétaire des États membres qui conservent par ailleurs la maîtrise de leur politique fiscale. De même, la baisse de la présence de l'État dans les territoires résulte de choix organisationnels gouvernementaux et ne saurait être imputée à l'Union européenne. En effet, d'une part, l'Union européenne est tenue au respect de l'autonomie institutionnelle et procédurale de ses États membres. D'autre part, elle s'est montrée capable de tenir compte de la conjoncture économique, d'assouplir les critères de convergences et de suspendre les règles budgétaires s'imposant habituellement aux États membres. Par ailleurs, l'argument de la « rationalisation » des services publics au nom d'impératifs budgétaires européens peine à convaincre depuis l'annonce récente par le gouvernement français d'un déficit public de 5,5 % du PIB et d'une dette publique de 110 % du PIB pour l'année 2023.

Service public français et service d'intérêt général européen

Historiquement, la conception française du service public est profondément attachée à un critère organique : un service public est une activité d'intérêt général assurée par une personne publique directement ou indirectement par une personne privée agissant sous son contrôle. En France, la double spécificité, organique et fonctionnelle, des activités a ainsi justifié l'application dans des proportions plus ou moins grandes d'un droit spécifique, le droit administratif. L'enjeu était de prévoir l'application de règles permettant de tenir compte de la spécificité de l'activité en cause par rapport à une activité privée menée aux fins d'intérêts privés généralement à but lucratif.

L'approche française du service public, c'est-à-dire à la fois la définition de ce qui, à une époque donnée, doit entrer dans le champ du service public, mais aussi la manière dont le droit régit les activités d'intérêt général constituent des choix politiques hérités d'une histoire, d'une culture et de besoins propres à une société donnée qui ne sont pas nécessairement les choix politiques d'autres États, dont l'histoire, l'organisation administrative, les besoins sociaux et sociétaux diffèrent.

Face à une telle réalité, les discussions relatives à l'appréhension des services publics dans un cadre européen soulèvent d'abord des questions de vocabulaire :

trouver un langage commun pour appréhender ses activités d'intérêt général dans leur diversité.

La chose n'est pas aisée et l'Union s'est dotée d'une terminologie plurielle et évolutive puisque jusqu'à huit catégories différentes ont pu être recensées dans différentes législations européennes et que ces catégories se recoupent parfois¹. Elles s'articulent néanmoins autour de la notion de « service d'intérêt général », expression consacrée par le protocole n°26, texte dont la valeur est identique à celle des traités fondateurs et dont les auteurs sont les États membres.

La notion de service d'intérêt général se divise ensuite en deux catégories : les services d'intérêt économique général (SIEG) et des services non économiques d'intérêt général (SNEIG). Le critère de distinction qui repose sur la nature économique de l'activité n'est pas précisé, la ligne de partage entre les deux types de service ayant progressivement été explicitée par la Cour de justice. Cette distinction européenne fondée sur la finalité de l'activité, économique ou non économique, ne coïncide pas parfaitement avec la distinction française. Davantage fondée sur un critère organique, l'approche française qualifie de services publics industriels et commerciaux (SPIC) des services qui s'apparentent par leur objet, leur mode de financement et leur fonctionnement à des activités exercées par des opérateurs privés à la différence des services publics administratifs (SPA).

Néanmoins, au niveau français comme au niveau européen, certaines activités d'intérêt général comme les activités régaliennes (police, justice, état civil...) ou sociales (santé, retraite, enseignement public...) sont à la fois considérées comme « non économiques » (terminologie européenne) et « administratives » (terminologie française).

L'intérêt de la distinction européenne entre les services économiques et non économiques réside dans le degré d'encadrement qu'exerce le droit de l'Union

sur la manière dont sont organisés les services publics. En effet, le droit de l'Union européenne ne se préoccupe pas particulièrement des services non économiques d'intérêt général qui restent de la compétence des États membres². Ceci n'a rien de surprenant, l'échelon européen ne constituant pas nécessairement un échelon pertinent pour le déploiement de services d'intérêt général dans vingt-sept États membres aux enjeux divers.

En revanche, comme le soulignent les autres contributions de ce rapport, le droit de l'Union européenne s'est plus spécifiquement penché sur la régulation des services publics relevant de la catégorie européenne des services d'intérêt économique général, car leur fonctionnement dérogeait aux règles du marché entrant plus naturellement en interaction avec la construction d'un marché intérieur européen, pensé comme un espace de concurrence libre et non faussée.

Les services d'intérêt économique général, une valeur commune de l'Union

Depuis le traité de Lisbonne, les services d'intérêt économique général se sont vu néanmoins reconnaître une importance nouvelle puisqu'ils « occupent une place parmi les valeurs communes de l'Union³ ». Pour cette raison, l'Union est habilitée à veiller à ce que ces services répondent autant que possible aux besoins des citoyens, présentent un niveau élevé de qualité et de sécurité et soient adaptés à la disparité et la diversité des besoins des usagers, notamment du fait de leurs situations géographiques, sociales ou culturelles différentes⁴. Le bon accomplissement de leurs missions devient

1. Didier Truchet, « Les catégories de services publics en droit de l'Union », dans Bertrand Brunessen (dir.), *Les catégories juridiques du droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, pp. 317-330.

2. Le protocole n°26 établit en effet que les États membres conservent leur compétence de « fournir, faire exécuter et organiser des services non économiques d'intérêt général ».

3. Article 14 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

4. L'Union et ses États membres sont fondés à « veiller à ce que ces services fonctionnent sur la base des principes et dans des conditions, notamment économiques et financières, qui leur permettent d'accomplir leurs missions ».

ainsi un élément primordial et il faut souhaiter que cette ambition se traduise de manière plus systématique dans les textes qui régulent l'exercice des activités des SIEG et qui, pour certains, sont antérieurs à cette consécration par le traité de Lisbonne.

Les services non économiques, un domaine réservé des États membres soutenu par l'Union

L'Union européenne ne semble pas se préoccuper des services non économiques d'intérêt général, à la fois parce qu'ils relèvent du domaine réservé des États membres et parce que leur nature non marchande les rend, *a priori*, insusceptibles d'interagir avec la logique du marché intérieur.

Est-ce à dire pour autant que l'action de l'Union européenne demeure sans incidence aucune sur le fonctionnement des services non économiques d'intérêt général ? Sans doute que non. Mais cette incidence sans être toujours indirecte se révèle moins palpable car non identifiée comme telle.

Dans les domaines régis par les services publics régaliens (police, justice, protection civile, état civil...) ou présentant une dimension sociétale (culture, santé, éducation, jeunesse et sport...), l'Union européenne n'est pas totalement absente. Elle exerce des compétences dites de « coordination », « d'appui » ou « complémentaires » de l'action des États membres (article 6 TFUE). Son action prend, par exemple,

la forme de programmes européens susceptibles de financer des projets d'intérêt général sur le plan national, régional ou local au service de la cohésion sociale et territoriale, de la réduction des inégalités économiques, sociales ou territoriales. Ainsi, lorsque l'Union cofinance une nouvelle ligne de transport public, la construction d'un lycée, la rénovation d'une caserne de pompiers, d'un cinéma associatif en milieu rural, ne peut-on considérer qu'elle apporte son concours à la réalisation de missions de services publics ?

Par ailleurs, lorsque les institutions européennes s'inquiètent des violations des principes élémentaires d'indépendance du pouvoir judiciaire dans certains États membres, ne peut-on considérer qu'elles dénoncent la détérioration du service public de la justice de ces mêmes États et tentent avec les moyens dont elles disposent de l'enrayer ? De même, on peut signaler que le développement de la coopération policière et judiciaire en matière pénale à l'échelle européenne contribue à doter ses services publics régaliens de nouveaux outils pour mener à bien leurs missions. Dans ces différents exemples, la focale de l'Union européenne n'est pas explicitement le « service public » ou les « services non économiques d'intérêt général ». Sans être centrale, puisqu'il est acté que l'échelon européen n'est pas le plus pertinent, l'action de l'Union, selon des modalités diverses et souvent peu visibles, vient pourtant au soutien du bon fonctionnement de ces services.

L'Union européenne, c'est aussi cela, tâchons de ne pas l'oublier le 9 juin prochain.

Dépasser les malentendus originels

– Stéphane de La Rosa

Professeur de droit public à l'université de Paris-Est Créteil (UPEC), chaire Jean Monnet

– Cécile Rapoport

Professeure de droit public à l'université de Rennes

En ces temps de turbulences, de bouleversements géopolitiques, de replis nationaux et identitaires – massifs et préoccupants –, les prochaines élections européennes doivent être l'occasion de rouvrir un débat, ancien, mais non épuisé, sur la prise en compte par l'Union européenne des services publics, nationaux et locaux.

En ce qu'ils constituent le socle des services essentiels dans la plupart des États et qu'ils sont au cœur de la cohésion sociale et de la satisfaction des missions d'intérêt général, les services publics constituent un vecteur essentiel des liens qui unissent les citoyens à leur territoire, plus généralement de leur volonté de « faire société ».

Cette capacité du service public à unir les individus est au centre de l'État républicain et de l'élaboration même du droit public moderne en France – nombre de juristes, spécialement dans les matières publiques, ont un jour croisé cette très belle formule de Léon Duguit qui affirmait que « l'État est une coopération de services publics organisés et contrôlés par des gouvernants ». Or, la centralité du service public, sur le plan du droit et de la vision d'ensemble de l'État, est, de longue date, opposée par de nombreux observateurs et acteurs politiques à l'intégration européenne, qui serait responsable d'une remise en cause frontale du « service public à la française ».

Revenons sur cette opposition et, afin de clarifier un débat essentiel, mais souvent instrumentalisé, sur les textes et les règles applicables.

Les origines de l'opposition entre « services publics à la française » et intégration européenne

L'expression de « services publics à la française », maintes fois réitérée, est fédératrice et très englobante. Elle désigne, dans un même mouvement : l'importance des entreprises publiques dans le fonctionnement de l'État et des collectivités (la notion d'entreprise publique étant très large et comprenant les établissements publics à caractère industriel et commercial – EPIC –, les sociétés d'économie mixte locales – SEM ou entreprises privées à participation publique majoritaire), la nécessité de préserver les moyens humains et matériels des services publics obligatoires à l'échelle des collectivités et de l'État, le besoin de limiter les logiques concurrentielles et lucratives par la création de services publics à l'initiative des collectivités (par exemple en matière de culture ou de services aux personnes) ou encore le besoin de préserver certaines activités sous la forme de monopoles publics, jugés mieux à même de satisfaire les besoins d'intérêt général, par rapport à des opérateurs concurrentiels.

Au début des années 1990, à la faveur d'une très forte influence des théories libérales dans la définition de l'agenda politique de la Commission européenne,

de nombreuses initiatives ont été engagées pour ouvrir à la concurrence des activités de réseau, jadis exercées, du moins en France, par des personnes publiques ou par leurs démembrements. Avec l'abandon de nombreux EPIC (Air France, La Poste, EDF, GDF, plus récemment la SNCF), le mouvement de libéralisation a totalement métamorphosé des services tels que les télécoms, la poste, l'énergie ou encore, depuis 2018, le transport ferroviaire.

Ce mouvement, très médiatisé en France, a eu deux effets.

Tout d'abord, il a durablement nourri, dans une partie de la classe politique et de la population, une posture de défiance vis-à-vis de l'Union sur la thématique des services publics. Démantèlement, casse du service public, abandon du service public « à la française »..., les qualificatifs n'ont pas manqué pour désigner ce qui était perçu comme une résignation face à la poussée du marché et de la concurrence. Le débat s'est durablement cristallisé autour de visions antagonistes, dans lesquelles les enjeux propres aux fonctionnements concrets des services publics ont souvent été amalgamés avec des discours clivants sur l'abandon de l'État providence ou la perte de souveraineté de l'État.

Près de trente ans après, le débat politique est encore façonné par cette vision – songeons aux débats récents sur les dysfonctionnements du service public hospitalier (crise sanitaire, crise du fonctionnement des urgences), aux difficultés stratégiques d'EDF (examen en cours de la proposition de loi visant à protéger le groupe Électricité de France d'un démembrement) ou encore aux nombreuses oppositions qui ont marqué l'adoption de la loi dite Pacte ferroviaire en juin 2018, laquelle a transformé la SNCF en société anonyme à capitaux publics.

Ensuite, sur le plan du droit, cette séquence politique s'est accompagnée, au même moment, d'une multiplication des prises de position de l'Union européenne sur la reconnaissance des services publics et sur la nécessité de dégager des catégories juridiques pour les identifier et pour préserver, dans le cadre du droit européen, leurs spécificités et leurs régimes

juridiques. C'est ainsi que furent systématisées, au début des années 1990, des notions telles que les services d'intérêt économique général (ci-après les SIEG), les services universels, les services sociaux d'intérêt général ou encore les services non économiques d'intérêt général.

Depuis plus de trente ans, l'Union européenne se positionne sur une sorte de ligne de crête, consistant à affirmer, d'un côté, que les services publics qui présentent un caractère économique sont soumis aux règles du traité et notamment aux dispositions relatives à la concurrence et, d'un autre côté, que l'application de ces mêmes règles peut se faire de manière dérogatoire pour prendre en compte leurs spécificités. C'est là toute la logique qui sous-tend l'interprétation de l'article 106 §2 du TFUE, selon lequel « les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles des traités, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie [...] ». Depuis une décision fondatrice de la Cour de justice de l'Union européenne¹, il est acquis que cet article du traité permet de justifier des atteintes au droit de la concurrence (par exemple en confiant un droit exclusif à un seul opérateur) pour permettre la délivrance d'une activité d'intérêt général.

La réhabilitation des services publics par des notions européennes et des régimes spécifiques

L'Union européenne a développé, à partir des années 1990, un ensemble de notions qui sont propres au droit européen et qui fondent un régime spécifique pour le fonctionnement de certains services publics.

1. CJCE, 19 mai 1993, Paul Corbeau, aff. C-320/91.

En effet, seuls les services à caractère économique sont formellement concernés et directement affectés par la mise en œuvre du droit européen. Ces services sont ceux qui sont assurés par une entité qui a la qualité d'entreprise, à savoir toute entité, qu'elle soit de droit public, privé ou même associative, qui réalise des prestations usuellement ou potentiellement assurées par un opérateur de marché. *A contrario*, les services qualifiés de service non économique d'intérêt général (SNIEG) sont présumés ne pas relever du droit de l'Union – exclusion rappelée par le Protocole n° 26 au traité, dont l'article 2 énonce que « 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 ».

L'enjeu – et la difficulté – de cette exclusion tient au sens qui est donné à la notion d'« activité économique ». Schématiquement, la jurisprudence considère que les activités inhérentes à la puissance publique (police, missions de surveillance inhérente au maintien de l'ordre public), les activités à caractère social et fondées sur un régime de solidarité (Sécurité sociale, soins hospitaliers publics, régimes de retraites obligatoires fondés sur la répartition) ou encore l'enseignement public ne sont pas des activités économiques et se situent par là même en dehors du champ du droit européen. La difficulté tient toutefois à ce que ces activités sont appréciées au cas par cas dans les affaires portées à la connaissance de la Cour de justice et ne sont pas l'objet d'une identification formelle. L'application ou l'exclusion du droit européen est tributaire de l'appréciation qui est faite du caractère économique d'une activité donnée.

En intégrant cette exclusion, seuls les services d'intérêt économique général (SIEG) font l'objet d'un encadrement spécifique et bien établi à l'échelle de l'Union. Très généralement, les SIEG sont définis de manière constante par la Commission comme « des activités économiques remplissant des missions d'intérêt général qui ne seraient pas exécutées (ou qui seraient exécutées à des conditions différentes en

termes de qualité, de sécurité, d'accessibilité, d'égalité de traitement ou d'accès universel) par le marché en l'absence d'une intervention de l'État¹ ».

Au regard de cette définition, les critères constitutifs d'un SIEG sont au nombre de quatre : l'activité en cause doit être à caractère économique (au sens de la notion d'« entreprise » dans la jurisprudence de la CJUE) ; elle doit être reliée à une mission d'intérêt général (à savoir la satisfaction de besoins collectifs, sous le contrôle, direct ou indirect, d'une personne publique) ; elle est « concrétisée » par la définition d'obligations de service public (à savoir des exigences spécifiques de qualité, d'accessibilité, de tarification) ; elle ne pourrait être assurée dans les conditions souhaitées par la personne publique par un opérateur eu égard à l'existence de défaillances de marché (une intervention publique est requise, sous forme de contrat et/ou de financement, pour assurer la délivrance de l'activité).

Très en vogue à partir des années 2000, la notion de SIEG a été progressivement saisie par les États, les collectivités et les institutions de l'Union. Pour garantir la prise en compte des spécificités du SIEG, le traité de Lisbonne a prévu certaines dispositions de droit primaire en lien avec les services publics. Désormais, consécutivement au traité de Lisbonne, l'article 14 du TFUE énonce que « eu égard à la place qu'occupent les SIEG parmi les valeurs communes de l'Union, ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, l'Union et ses États, chacun dans les limites de leurs compétences et dans les limites du champ d'application des traités, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions, notamment économiques et financières, qui leur permettent d'accomplir leurs missions ».

En cohérence avec cette disposition, le protocole 26 au traité, également introduit par le traité de Lisbonne, identifie les « valeurs communes de l'Union » en matière de SIEG, à savoir :

- le rôle essentiel et le large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales pour fournir, faire exécuter et organiser les SIEG d'une

1. COM 2011, 900 final du 20/12/2011, *Un cadre de qualité pour les SIG*.

manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs ;

- la diversité des SIEG et les disparités qui peuvent exister au niveau des besoins et des préférences des utilisateurs en raison de situations géographiques, sociales ou culturelles différentes ;
- un niveau élevé de qualité, de sécurité et, quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs.

Outre la reconnaissance des SIEG dans les traités, l'Union européenne, pour appuyer la prise en compte des spécificités des services d'intérêt général, a également proposé des « sous-catégories » de SIEG. Tel est le cas de la notion de « services sociaux d'intérêt économique général », qui désignent des services sociaux à caractère économique (services aux personnes, soins, services aux familles), dont la délivrance repose sur des exigences spécifiques de prise en compte des usagers et sur des liens de solidarité¹.

Des notions associées à des régimes spécifiques

Les agents publics, familiers de la notion française de service public, peuvent parfois être décontenancés par les catégories propres au droit européen en matière de services publics. Une différence conceptuelle fondamentale existe bel et bien : alors que la notion de service public est liée à la présence d'une personne publique et au contrôle par une personne publique d'une activité d'intérêt général, la notion européenne du SIEG se concentre sur le contenu du service qui est délivré aux usagers et sur le fait qu'un opérateur de marché peut assumer, dans des conditions adaptées de marché, l'activité en cause.

L'approche que retient l'Union européenne des services est ainsi beaucoup plus marquée par la dimension matérielle de l'activité que par son encadrement organique.

De manière générale, les SIEG se caractérisent par un ensemble d'exigences juridiques définies par le droit de l'Union. Elles peuvent être schématisées comme suit :

- l'identification d'un SIEG nécessite d'identifier des obligations de services publics (OSP), à savoir des exigences (de qualité, de prix, d'horaires, de prestations) que la personne publique veut faire peser sur un opérateur. La définition des OSP relève de la marge d'appréciation des personnes publiques, mais elle n'est pas illimitée : elle suppose, sous réserve d'une marge d'appréciation, qu'il existe un « besoin réel » de service public et que les exigences fixées pour l'OSP ne sont pas au-delà pour atteindre les objectifs poursuivis². Il existe donc une exigence préalable d'examen de l'adéquation et de la proportionnalité des obligations d'OSP.

Le financement des SIEG n'est pas illimité. La qualification d'une activité de SIEG permet de la faire rentrer dans le champ des différents régimes de compensation pour activité de service public, qui résultent du principe dégagé dans l'arrêt *Altmark* de la Cour de justice³. Schématiquement, en application des paquets dit « Monti Kroes », une personne publique peut compenser annuellement jusqu'à 15 millions d'euros le fonctionnement de SIEG, sans que ce financement soit assimilable à une aide d'État⁴.

Le SIEG nécessite souvent un mandat, à savoir la formalisation d'un accord définissant clairement l'objet du service, sa durée et les paramètres de calcul de la compensation. Or, l'attribution de ce mandat s'articule avec les règles européennes en matière de commande publique, à savoir les directives « marchés publics⁵ » et la directive « concession⁶ ». Pour que le

1. COM (2007) 725 final du 20/11/2007.

2. Tribunal UE, 1^{er} mars 2017, République française/Commission, T-366/13.

3. CJCE, 24 juillet 2003, *Altmark*.

4. Décision de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, §2 TFUE aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général.

5. 2014/24, 2014/25.

6. 2014/23.

financement d'un SIEG fasse l'objet d'une compensation, il est souvent requis (en dehors de dérogations prévues par les paquets dit « Monti Kroes ») que l'attribution du mandat se fasse conformément aux exigences concurrentielles prévues dans ces directives, à savoir que l'autorité publique ait recours à un appel d'offres. S'il s'agit d'une pratique qui se trouve assez largement en droit français à travers le régime de la délégation de service public, il apparaît toutefois que le droit européen a élargi les contraintes concurrentielles en remettant en cause la possibilité d'attribuer un service public, qualifié de SIEG, à des entités (par exemple associatives) suivant des procédures de gré à gré.

Cette vue d'ensemble de l'encadrement des activités de service public par le droit de l'Union européenne

montre que l'intégration européenne n'a pas pour effet, contrairement à ce que sous-tendent de nombreuses prises de position, de détruire ou de niveler le fonctionnement des services publics.

Toutefois, le cadre normatif actuel est sûrement perfectible. D'une part, les textes applicables, de même que la jurisprudence, comportent un certain nombre d'angles morts et d'incomplétudes pour mieux préserver et sécuriser la délivrance des services publics par les personnes publiques. D'autre part, les nombreuses crises et défis contemporains (sanitaires, sécuritaires, environnementaux) ont pour effet de réhabiliter la centralité du service public. Ce mouvement doit être pris en compte par l'Union européenne et justifier une modernisation du cadre applicable.

RÉORIENTER LE MODÈLE

Des valeurs communes de service public pour une Europe qui protège les citoyennes et les citoyens

– Fabien Tesson

Maître de conférences HDR en droit public à l'université d'Angers

L'Europe n'a pas à chercher un modèle, elle a inventé le sien ! Il en va peut-être inversement dans ses rapports avec les services publics. En effet, on sait que les services publics ont mis une quinzaine d'années à être envisagés, au-delà des textes, par le juge de l'Union européenne¹ et beaucoup plus à être mieux dessinés, en tant que services d'intérêt économique général (SIEG), toujours par le juge², mais aussi par le droit originaire³ et les institutions⁴. Cette appropriation résulte majoritairement de la confrontation des règles de concurrence⁵ de l'Union européenne avec les pratiques des États en matière d'activités d'intérêt général. Aussi, c'est un portrait en « creux » des services publics qui a été dessiné par l'Union. Faut-il donner, et si oui, comment un volume positif à cette construction, éventuellement à travers un modèle qui pourrait – ou devrait – donc être reproduit dans la pratique des États membres ?

Avec un peu de recul, il apparaît que la recherche d'une « Europe qui protège », tout à fait contempo-

raine, inclut nécessairement la prise en charge du besoin de services publics⁶. Les enjeux des transitions écologique et énergétique sont aussi une puissante justification de cette appréhension européenne de certaines exigences d'intérêt général. On osera écrire ici que le modèle européen de services publics marchands existe déjà, au sens où l'Union propose bien un schéma de mise en œuvre qui doit être suivi par les États, mais qu'il est aujourd'hui dispersé. Il convient donc d'envisager les points qui permettraient de lui donner plus de cohérence et d'efficacité pour les citoyens.

Un modèle dispersé

L'instauration d'un modèle nécessite de savoir qui le définit. Dans la perspective d'une approche

1. CJCE, 14 juillet 1971, Port de Mervort, aff. 10-71.

2. CJCE, 19 mai 1993, Corbeau, aff. C-320/91 ; CJCE, 27 avril 1994, Commune d'Almelo, aff. C-393/92.

3. Voir aujourd'hui l'article 14 TFUE.

4. Voir notamment Commission européenne, *Livre vert sur les services d'intérêt général*, COM(2003) 270 final, 21 mai 2003 ; Communication de la Commission, *Livre blanc sur les services d'intérêt général*, COM(2004) 374 final, 12 mai 2004.

5. Art. 106 TFUE.

6. Voir art. 36 « Accès aux services d'intérêt économique général » de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et art. 20 « Accès aux services essentiels » du Socle européen des droits sociaux.

européenne, on peut souhaiter qu'il s'agisse des institutions de l'Union, en particulier le Parlement. L'observation montre que ce sont les États qui identifient en premier, principalement, la nécessité de prendre en charge un besoin de service public et que c'est la Commission qui décide en dernier – sous le contrôle du juge – de l'existence de cette nécessité. En parallèle, le législateur a pu définir des obligations de service public ou de service universel dans certains secteurs¹.

Le protocole n°26 annexé au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) a rappelé, à la suite du juge² et de la Commission³, le rôle et le pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales « pour fournir, faire exécuter et organiser les services d'intérêt économique général », leur diversité ainsi que les disparités entre les besoins et les préférences des utilisateurs. Il n'en demeure pas moins que le juge a validé l'idée que la définition étatique d'un service d'intérêt économique général est susceptible d'être contestée par la Commission en cas d'erreur manifeste d'appréciation⁴, la qualification de SIEG devant reposer sur l'appréciation de l'existence d'une défaillance du marché⁵ qui sera appréciée par les institutions. C'est surtout le terrain du financement des services publics qui a amené la Commission à remettre en cause le périmètre des services publics⁶ et à apprécier l'existence d'un « besoin réel de service public⁷ ».

Accepter le modèle

Il existe un préalable à la consolidation d'un modèle européen de services publics : l'acceptation du rôle de l'Union dans cette définition. Les institutions nationales ont en partie admis que l'Union devienne actrice du service public, il reste toutefois un chemin important, du discours politique au citoyen, pour faire admettre cette appropriation qui ne sera complètement possible que si le modèle proposé évolue.

On identifie trois points qui doivent faire l'objet d'une attention particulière : celui de l'institution décisionnaire, celui de la défense du contenu du modèle et celui de son périmètre.

Recentrer le modèle

On l'a vu, au niveau européen, c'est principalement la Commission qui décide de la possibilité du service public de nature économique, sur l'initiative des États. Or, le Parlement européen⁸, comme la Commission⁹, a écarté la possibilité d'une législation générale, « cadre », sur les SIEG. Ce serait pourtant la meilleure voie pour permettre au Parlement européen, colégislateur de l'Union, d'affirmer et d'affiner

1. Voir par exemple les « obligations de service universel » dans la directive 2018/1972, 11 décembre 2018, établissant le code des communications électroniques européen (refonte), art. 84 et suiv.
2. Voir par exemple TPICE, 15 juin 2005, Olsen c/ Commission, aff. T-17/02, pt. 216.
3. Voir notamment Communication de la commission sur les « Services d'intérêt général en Europe », COM(2000) 580 final, 29 septembre 2000, pt. 22.
4. TPICE, Olsen c/ Commission, T-17/02, 15 juin 2005, pt. 216 ; TV2/Danmark e.a. c/ Commission, T-309/04, T-317/04, T-329/04 et T-336/04, 22 octobre 2008, pt. 101 ; FAB c/ Commission, T-8/06, 6 octobre 2009, pt. 63.
5. Voir tribunal Union européenne, Iliad, Free infrastructure, Free c/ Commission, aff. T 325/10, 16 septembre 2013, pt. 164.
6. Voir Commission européenne, State Aid n°E 2/2005 and N 642/2009 – The Netherlands Existing and special project aid to housing corporations, C(2009) 9963 final, 15 décembre 2009, p. 8 et suiv. et pour le contentieux lié à cette question CJUE, Stichting Woonpunt, aff. C-415/15 P, 15 mars 2017.
7. Voir tribunal Union européenne, SNCM c/ Commission, aff. T-454/13, 1er mars 2017, pt. 102.
8. Résolution du Parlement européen concernant l'avenir des services sociaux d'intérêt général, (2009/2222(INI)), 5 juillet 2011, pt. 48.
9. Communication de la Commission, *Un cadre de qualité pour les services d'intérêt général en Europe*, COM/2011/0900 final, 20 décembre 2011. Voir également dans ce sens Communication de la Commission accompagnant la communication intitulée « Un marché unique pour l'Europe du XXI^e siècle », *Les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général : un nouvel engagement européen*, COM(2007) 725 final, 20 novembre 2007.

les principes communs d'un modèle de services publics dans l'Union. Cette évolution s'accompagnerait d'une autre, relative au prisme européen sur les services publics. Si l'approche économique des SIEG par les règles de concurrence ne semble pas devoir être remise en cause, on pourrait attendre que l'existence d'un socle commun défini par le législateur augmente la prise en compte de la qualité des services, aux côtés de l'appréciation de leur nécessité ou de leur efficacité dans un contexte de marché.

Le législateur de l'Union européenne ne s'est toutefois jamais refusé à définir le contenu d'un service universel ou à aborder la question des obligations de service public, notamment dans les textes relatifs aux réseaux. Ce socle minimum en matière de services publics devrait être développé, même en l'absence d'une réglementation cadre. On peut aussi penser qu'une approche générale des SIEG aboutisse à l'adoption d'un texte très édulcoré sans réelle portée normative et préférer poursuivre l'approche sectorielle. Notre propos n'est donc pas de remettre en cause le rôle de la Commission, mais de mieux l'équilibrer avec l'intervention du Parlement et du Conseil.

Défendre le modèle

La Commission devrait développer une partie de son office qui consiste à assurer le respect du périmètre des services publics, voire à les améliorer, lorsqu'ils sont envisagés par la législation dérivée. Si les violations du droit de la concurrence en matière de SIEG sont traitées par la Commission, les problématiques liées au respect des exigences de service universel (périmètre et qualité) ou, positivement, à son élargissement/sa modification à l'image du contenu du service universel postal¹ (avec les questions de la fréquence minimale de distribution des courriers, des services soumis au service universel, de la densité

et du type de points d'accès au service postal²) sont parfois délaissées par l'exécutif européen. Pour présenter les choses autrement, il conviendrait de mieux défendre ou d'améliorer l'existant en matière d'obligations de service public, en étant à la fois exigeant envers les États et plus réactif dans la définition des missions d'intérêt général.

Recadrer le modèle

On peut d'abord penser que le cadre des services publics en Europe est susceptible de reposer sur les valeurs qui sont associées aux SIEG dans le droit originaire, à savoir 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 utilisateurs³ » – valeurs qui pourraient devenir des principes. Au-delà, le cadre peut tout à fait s'inspirer des éléments développés dans la jurisprudence, les communications des institutions et dans le droit dérivé, qui pose ou autorise la mise en œuvre d'exigences d'intérêt général dans le domaine des communications électroniques, des services postaux ou de l'énergie...

Sur le fond, on peut également penser que parmi les valeurs ou principes énoncés, il serait envisageable de mieux intégrer, dans une perspective de cohésion, les nécessités des transitions écologiques et énergétiques.

Par ailleurs, le cadre est encore amené à être précisé et amélioré. S'il reste sectoriel, ce cadre devrait assurément concerner (et concerne déjà) les industries de réseau qui connaissent un service universel. Il devrait aussi sûrement s'étendre à d'autres domaines afin d'inciter plus activement les États à mettre en place un minimum de service public dans un cadre concurrentiel là où ils n'ont pas toujours l'obligation de le faire.

1. Rapport de la Commission européenne concernant l'application de la directive sur les services postaux (directive 97/67/CE, telle que modifiée par les directives 2002/39/CE et 2008/6/CE), COM(2021) 674 final, 20 novembre 2021 ; voir également Mindaugas Cerpickis, Anna Möller Boivie, Stéphanie Tizik et al., *Main developments in the postal sector (2017-2021)*, vol. 1, Main report, Union européenne, 2022.
2. Directive 97/67, 15 décembre 1997, concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service, JOCE L 15, 21 janvier 1998, p. 14, art. 3 et suiv.
3. Protocole n°26 annexé au TFUE sur les services d'intérêt général, art. 1^{er}.

On peut enfin évoquer la problématique des services d'intérêt général non économiques, exclus du champ d'application du droit du marché intérieur de l'Union. Leur exclusion ne semble pas devoir être remise en cause immédiatement. Il faudrait en revanche travailler sur la méthode qui permet leur identification. Leur qualification centrée sur leur caractère économique ou non économique devrait laisser la place à une approche majoritairement axée sur leur effet ou leur absence d'effet sur le marché, appuyée peut-être sur une appréciation par seuil. Il serait par exemple plus aisé d'exclure certains services sociaux sur la base de leur faible impact sur les échanges ou sur celle d'un besoin d'intérêt général assumé que sur la base parfois délicate à établir de leur nature – ou non – marchande.

Conclusion

L'Union européenne n'a certainement pas vocation à régir très en détail la mise en œuvre des services publics. Les citoyens européens ont toutefois à gagner à bénéficier d'une Europe qui pousse les activités d'intérêt général vers l'efficacité tout en renforçant la satisfaction des besoins d'intérêt général qui ne seraient pas pris en charge par le marché. Dans ce sens, l'Union ne saurait rechercher l'uniformisation, même au travers d'une législation cadre, et la diversité des situations devrait toujours fonder l'action principale et première des autorités nationales et locales. Cependant, quel que soit le vecteur, l'Union européenne devrait permettre d'étendre des exigences d'intérêt général de manière ciblée à plus de secteurs de l'action publique qu'elle ne le fait aujourd'hui.

Des élections à fort enjeu pour notre avenir

– Dorian Guinard

Maître de conférences en droit public à l'université de Grenoble-Alpes

Comment en êtes-vous arrivé à vous intéresser à cette question ?

Après mon mémoire de DEA, j'ai réalisé une thèse sur les services d'intérêt général (SIG). À l'époque (de 1996 à 2007), il y avait une très forte appétence des institutions européennes pour la construction d'un nouveau pilier autour de la construction sociale (communication en 1996 de la Commission européenne sur les services d'intérêt général) pour rééquilibrer le modèle européen, fondé essentiellement sur les impératifs concurrentiels. Les services d'intérêt économique général (SIEG) avaient modulé les catégories existantes au sein de l'Union européenne, et ils étaient donc particulièrement analysés dans les études de droit administratif à l'époque.

Quelle a été la ligne directrice de votre thèse ?

Je me suis intéressé à la manière dont ont été construits les différents éléments de la notion d'intérêt général (SIEG et SIG). L'institution qui détermine la démarcation entre l'économique et le non économique, c'est la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE, ex-CJCE). Elle mobilise dans ce cadre un pouvoir essentiellement subjectif, alors même qu'elle n'est pas habilitée à le faire par les traités.

La Commission européenne et la CJUE, en prenant appui sur le nouvel article 106 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), ont conduit à une remise en cause des monopoles étatiques dans les services de réseau, au nom de la concurrence libre et non faussée. Cette dynamique

a commencé dès 1987 avec un livre vert de la Commission sur l'ouverture des marchés publics des télécommunications.

Cette orientation politique présupposant que les monopoles ne sont pas adaptés au droit européen a été validée par la CJCE sur le fondement des traités. Dès 1996, la Commission européenne considère que la confusion entre le service et l'opérateur n'est pas souhaitable. Le Conseil d'État le confirme : « L'Europe n'instruit pas le procès du service public. Elle fait pire : elle ignore largement la notion de service public¹. »

La CJUE se réfère à la lettre du traité : « Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles des traités, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union » (paragraphe 2 de l'article 106 du TFUE).

Les aides d'État sont ainsi strictement encadrées par les textes, dont la Commission et la CJUE sont les garantes à l'échelle de l'Union européenne, notamment depuis l'arrêt *Altmark Trans*.

Dans un arrêt *Poucet et Pistre* du 17 février 1993, la CJUE a considéré que les services fondés sur le principe de solidarité et dépourvus de but lucratif sont des SIG non économiques. Puis elle a élargi cette

1. *Service public, services publics : déclin ou renouveau ?*, Conseil d'État, 1995.

approche à d'autres services stratégiques (par exemple avec l'arrêt Eurocontrol en 1994, s'agissant d'activités relatives à la circulation aérienne reconnues comme prérogatives de puissance publique).

Ainsi, la quasi-totalité des services publics, hors les activités régaliennes, sont considérés comme des SIEG, à l'exception de la Sécurité sociale, ce qui aboutit *in fine* à complexifier les régimes juridiques qui s'appliquent à ces différentes activités pour les rendre compatibles avec le droit de l'Union européenne.

Notre catégorie de service public ne correspond ainsi pas à la conception européenne, qui prime pourtant. Historiquement, le bloc des pays de l'Est était relativement proche de la conception de la Commission européenne dans une ère post-communiste, mais une partie en est aujourd'hui revenue. Les autres pays fondateurs n'avaient pas une conception aussi forte que la nôtre des services publics, en Allemagne, en Espagne, en Italie...

Le régime juridique des services publics français n'a ainsi pas été protégé par l'Union européenne, c'est un constat. Il n'est pas sûr qu'elle ait apporté grand-chose dans d'autres pays. Peut-être dans des pays qui n'avaient quasiment pas de services publics.

Que penser de la conception de la Commission européenne jusqu'à présent ?

Il s'agit d'une approche dogmatique. Prenez le service public de l'électricité, il n'y a aucun argument économique ou scientifique qui justifie la libéralisation du secteur. Cela a été acté par la Commission au milieu des années 1990, réitéré en 2009, ce qui a conduit à casser les monopoles comme celui d'EDF. Pour éviter tout risque de *shut down*, il faut prévoir une fourniture minimale et continue qui ne peut échoir qu'à l'opérateur historique, ce qui aboutit à des actes juridiques de facilitation de nouveaux entrants sur le marché, avec des reventes à perte d'EDF et des rachats à la hausse (voir le dispositif ARENH – Accès régulé à l'électricité nucléaire historique – dans le cadre de la loi NOME – Nouvelle organisation du marché de l'électricité). Est-ce que cela a amélioré la qualité de service et l'intérêt du consommateur ? Absolument pas. En revanche, cela a permis à des opérateurs privés de profiter du réseau existant.

C'est la même chose pour le rail. La distinction entre RFF et SNCF n'a pas apporté de bénéfices. On fait reporter la dette sur l'opérateur de réseau. Il faudrait taxer substantiellement les compagnies qui utilisent ce réseau, car l'entretien de celui-ci coûte cher, avec un risque de sous-investissement dans les infrastructures.

Au final, l'approche concurrentielle n'a vraiment marché que sur le marché de la téléphonie.

Mais pour un nombre important d'activités de services, écologiquement, cela n'a aucun sens de le faire de façon marchande. Il faut une centralisation et des prix déterminés. Au nom des impératifs écologiques, il y a nécessité de faire sortir certains services du champ de la concurrence.

Il n'existe pas de liste de SIG non économiques qui serait définie dans l'annexe au traité de Lisbonne.

Depuis 2019, des parlementaires de droite et de gauche se sont opposés conjointement à l'ouverture à la concurrence des barrages hydroélectriques voulue par la Commission européenne, considérant qu'il s'agit de secteurs stratégiques pour la production d'électricité renouvelable et pour la gestion de la ressource en eau. Il peut donc y avoir un consensus politique.

Nous allons tellement avoir besoin de l'électricité pour tous les usages que faire relever cela des marchés semble aléatoire. La gestion publique permet le pilotage et la garantie des prix. Je ne suis pas sûr que tous les parlementaires en aient conscience.

Que peut-on espérer de l'Union européenne en matière de services publics ?

Les administrations européennes sont bien outillées, avec des gens de très haut niveau. Sont-ils suffisamment formés sur les enjeux écologiques, notamment en matière de préservation de la biodiversité ? Ont-ils totalement intégré les conséquences en matière démocratique et économique ?

Avec le retrait des assurances face aux catastrophes et aux risques, on peut se demander finalement si la vraie transition ne sera pas opérée par les acteurs privés que sont les assurances. Ce sont les dérèglements climatiques et les atteintes à la biodiversité qui

risquent de fixer les limites, de manière brutale. L'Union européenne réagira dans l'urgence comme pendant la pandémie de Covid-19, en prenant des mesures conjoncturelles. L'Union européenne a raté une occasion pour changer un certain nombre de choses à ce moment-là, comme au niveau de la Banque centrale européenne (BCE). L'appréhension européenne de ces problématiques procède encore par certains côtés de l'état d'esprit du xx^e siècle.

Sur les questions énergétiques et environnementales, il faudra très probablement des mesures coercitives, donc cela suppose une institutionnalisation. Les citoyens ne sont pas forcément prêts. Il faut réussir à faire changer le référentiel des citoyens pour que cela devienne un mode de vie quelque part normal. Les objectifs chiffrés fixés à l'échelle européenne sont utiles, car ils objectivent un certain nombre de situations.

Il faudrait plus de règlements que de directives pour une application immédiate en droit interne des mesures prises au niveau de l'Union européenne. On peut modifier le cadre juridique au niveau européen. Pour rendre plus effectives les règles de l'Union européenne, il faut de la volonté politique interne aux États membres, mais la Commission peut saisir la CJUE pour sanctionner l'ineffectivité de la réglementation, comme cela a été fait pour la qualité de l'air et la directive de 2008. Les États peuvent aussi quitter l'Union si cela ne leur convient pas, comme ce fut le cas avec le Brexit. Et malheureusement les partis eurosceptiques prennent aussi aujourd'hui plus de place dans le débat démocratique et médiatique et le jeu politique.

Je crois qu'il faut veiller à bien respecter le principe de subsidiarité qui confie la mise en œuvre à l'échelon le plus efficace. C'est d'abord et avant tout un enjeu démocratique, car sinon il y a le risque d'alimenter le sentiment de dépossession de la souveraineté nationale et la défiance à l'égard de l'Union européenne.

L'Union européenne est l'échelon de référence pour peser sur la décarbonation, la protection des biotopes, une Europe de la défense et spatiale. Dans le domaine de l'armement, il faut un véritable service public de l'armement, la dépendance aux acteurs privés est trop forte. Il faut donc re-étatiser la chaîne de construction et reconstituer les effectifs. Cela représente beaucoup d'argent et force est de constater que cela repose beaucoup sur la France aujourd'hui.

Est-ce que l'Union européenne pourrait changer sa conception ?

Personne ne sait ce qui va sortir comme majorité aux prochaines élections européennes du mois de juin. Vu la majorité qui se dessine, les équilibres politiques ne vont pas dans le sens du renforcement des services publics.

L'Union européenne dispose des outils pour opérer un changement d'approche (traités modificatifs, règlements) et changer sa jurisprudence... Mais tout dépendra de la Commission, qui sera dépendante de la majorité qui se dégagera au Parlement européen.

Propos recueillis par Émilie Agnoux (avril 2024).

MODÈLES DE FONCTIONS PUBLIQUES

Où vont les fonctions publiques dans l'Union européenne ?

– Jean-Michel Eymeri-Douzans

Professeur de science politique et directeur adjoint de l'Institut d'études politiques de Toulouse, président du Groupe européen pour l'administration publique/European Group for Public Administration (GEAP/EGPA)

Quelle a été l'influence de l'Union européenne sur la fonction publique en France et dans le reste de l'Union européenne ?

La fonction publique européenne s'est construite au croisement entre le modèle français et le modèle allemand. La synthèse en a été faite dans les années 1950-1960.

La diffusion du *New Public Management* à partir des années 1980 du côté occidental, relayée notamment par l'OCDE, puis son expansion en Europe centrale et orientale après l'effondrement du bloc soviétique, a fait partout bouger les lignes. Ce changement a aussi bien concerné Bruxelles, au centre, que les pays qui sont entrés dans l'Union, à l'occasion du grand élargissement de l'Union européenne durant les années 2000, ce qui a nécessité un saut qualitatif concernant l'acquis juridique dans leurs droits internes ainsi qu'une véritable reconstruction des administrations publiques, avec le soutien et l'assistance technique des États membres occidentaux de l'Union européenne.

Héritière du modèle de puissance publique, la fonction publique de l'Union européenne, à Bruxelles, s'est trouvée attaquée. Alors que ses effectifs sont très limités et se comparent pour la Commission européenne à ceux de la Ville de Paris, un Parlement européen comptant de plus en plus de députés eurosceptiques et des gouvernements prompts au

populisme dans certains États membres ont cherché à affaiblir ces « administrations centrales » de l'Union européenne. C'est sous la Commission présidée par Romano Prodi, au début des années 2000, que la réforme administrative de Neil Kinnock, commissaire britannique, a conduit à l'adoption par Bruxelles de tout le répertoire d'idées et de techniques du *New Public Management*.

Les pays d'Europe centrale et orientale ont, quant à eux, reconstruit une administration publique nationale, dans un contexte de basculement vers un capitalisme souvent sauvage et prébendier, où le lobbying et les pratiques d'accapement de la chose publique par la corruption ont été monnaie courante. Dans ces pays, l'administration publique s'est reconstruite, en apparence, en conformité avec les standards de l'Union européenne, mais la réalité s'en éloigne beaucoup, au quotidien. Ajoutons que, en Pologne ou en Roumanie, en Bulgarie ou en Slovaquie, l'administration publique est peu prestigieuse et assez mal payée, soumise au patronage partisan sur les nominations, le tout avec une rotation rapide des responsables administratifs. Par ailleurs, les taux d'imposition étant souvent faibles, la qualité des services publics que ces fonctionnaires doivent gérer et améliorer est trop souvent insuffisante, et ce avec peu de leviers d'amélioration (hormis les projets de réforme financés par l'Union européenne).

Quelle est la situation aujourd'hui ?

Il semble difficile, tant pour les principaux acteurs du gouvernement de l'Europe unie que pour les chercheurs spécialisés en administration comparée, de se projeter vers ce que pourrait devenir le modèle administratif commun, sinon « unique » de l'Europe de demain, *a fortiori* si celle-ci aspirait à devenir une Europe-puissance.

Pour l'heure, dans le cadre actuel du traité de Lisbonne, la compétence pour l'administration publique relève de la troisième catégorie, modeste, des « compétences de coordination », laquelle exclut toute harmonisation forcée des modèles de fonction publique des États membres, mais invite tout au plus à un rapprochement et une convergence.

Pour faire profondément changer les choses, il faudrait que les trois plus grands États membres, l'Allemagne, la France et l'Italie, se mettent déjà d'accord sur un modèle d'administration partagé, qui soit suffisamment attractif pour rallier les autres, peu à peu. Or leurs modèles respectifs actuels sont fort différents.

Ainsi, l'Allemagne, pays fédéral, a une fonction publique fédérale assez réduite, tandis que les administrations des Länder jouent un rôle beaucoup plus important, et à vrai dire sans commune mesure avec les services de nos conseils régionaux et départementaux français. De plus, la définition allemande de l'administration publique est très restrictive par rapport à celle du droit français, limitant le statut de fonctionnaire titulaire (*beamte*) à celles et ceux qui participent à la préparation de la législation et touchent aux matières de souveraineté. Par exemple, un professeur de faculté allemand n'est pas fonctionnaire de l'État comme en France, mais salarié de son université. L'Allemagne distingue le fonctionnaire statutaire de carrière, l'employé public et l'ouvrier d'État. Or il n'y a qu'un tiers seulement de fonctionnaires statutaires, qui n'ont pas le droit de grève, sont payés en début de mois et relèvent du système des pensions publiques. Pour les employés et ouvriers publics, c'est le système du contrat, avec salaire pour service fait, cotisation au régime général de retraite et droit de grève.

Or c'est plutôt cette vision allemande, étroite donc, de ce qu'est la fonction publique qui a été reprise par

les arrêts successifs de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) en la matière.

De même, l'Italie a opté, il y a une vingtaine d'années, pour ce qui fut appelé non sans excès la « privatisation » de l'emploi public, c'est-à-dire le basculement de la plupart des salariés publics vers le système du contrat de travail et des conventions collectives, seuls les très hauts fonctionnaires, les magistrats, les policiers, les militaires conservant le régime du statut.

On peut se demander si le développement croissant de la contractualisation dans la fonction publique française, puis l'ouverture par la loi Dussopt de tous les emplois d'encadrement supérieur aux contractuels ne rapprochent pas la fonction publique française, à bas bruit, de ce modèle.

En quoi l'Union européenne pourrait-elle servir pour développer un modèle plus ambitieux ?

Je crois qu'il faut partir des enjeux majeurs de notre temps : que ce soit la transition écologique ou la révolution du numérique, des *big data* et de l'IA, les administrations publiques de tous niveaux, ne fût-ce que parce qu'elles sont parmi les plus gros employeurs de l'Union, sont appelées à être des acteurs majeurs.

Or le pilotage de ces transitions ou révolutions, qui prendra quarante ans au moins, durée qui est à la mesure des carrières de fonctionnaires, ne sera pas fait par les opérateurs privés du marché néolibéral, qui ont assez prouvé leur incapacité à prendre en charge le temps long. Seul un pilotage des transitions par la puissance publique, fixant le cap, édictant les règles et concourant pour la part qui leur échoit aux transformations effectives, sera à même de faire advenir un développement humain vraiment durable.

Il me semble que ce sont là des défis à relever qui peuvent être très attractifs pour les jeunes talents diplômés, ou proches de l'être, des générations Z puis Alpha. À l'heure où la crise d'attractivité des carrières dans nos fonctions publiques devient un problème dans de nombreux pays d'Europe, je crois que l'on devrait pouvoir attirer vers l'emploi public la frange la moins matérialiste de ces classes d'âge si demandeuses de « donner du sens » à leur activité professionnelle en leur vantant qu'ils et elles peuvent

devenir les co-auteurs et les agents effectifs de la réussite de ces transitions essentielles à la survie de notre modèle de civilisation. Cela ne me semble pas un petit levier de motivation intrinsèque, par rapport à la motivation extrinsèque des plus gros salaires proposés par les entreprises privées.

C'est pourquoi je suis convaincu qu'au-delà de certaines revalorisations de traitements nécessaires dans nos fonctions publiques, il importe surtout de réinventer un nouveau récit de la chose publique, du bien public, du service public et de la puissance publique tout à la fois, centré sur la fière affirmation de valeurs distinctes de celles de l'entreprise, valeurs à même de servir de socle à une motivation de service public renouvelée pour le XXI^e siècle.

Or les catégories et schèmes logiques privilégiés de l'Union européenne restent surdéterminés par l'historicité d'une construction européenne passée d'abord par la réalisation d'un grand marché libéral, d'un espace de concurrence et de libre circulation qui n'a jamais été capable de penser l'État et la puissance publique comme autre chose que des États membres mus par leurs égoïsmes nationaux ou un proto-État régulateur européen qui n'a ni les moyens financiers, ni les moyens humains de faire plus qu'édicter des normes de droit pour réguler une économie de marché et, plus largement, une « société de marché ».

En effet, pas d'État fort (ou de fédération européenne forte, peu importe le niveau, l'argument reste constant) sans une théorie de l'État (qui fait aujourd'hui bien défaut) et sans ce que les historiens

désignent comme les « bases matérielles » de l'État : prélèvement fiscal et personnel publics en quantité. Pourtant, l'aversion généralisée des citoyens de nombreux pays européens aux impôts, hormis en quelques pays septentrionaux, est avérée.

Dans ce contexte difficile, comment une coalition européenne d'acteurs, individuels et collectifs, qui saurait promouvoir ce nouvel idéal de service public et de puissance publique tout à la fois pourrait-elle se structurer, et ce dans un domaine touchant très directement aux appareils de domination bureaucratique, donc à l'être même des États-nations composant l'Union européenne ?

Une coalition de forces sociales et politiques à l'échelle de l'Union européenne pourrait-elle faire bouger les choses, notamment à l'occasion de la campagne pour les élections européennes ? On peut imaginer que les partis sociaux-démocrates réunis au niveau européen au sein du PSE pourraient œuvrer en ce sens, ce qui appellerait une dynamique entraînée par un « moteur franco-allemand » tournant à plein régime, alors qu'il est pour l'heure assez mal en point, tandis que la récession économique allemande, couplée à un départ massif de fonctionnaires allemands à la retraite, dans un contexte démographique de pénurie de jeunes talents outre-Rhin, devrait en toute logique pousser nos amis allemands à être imaginatifs en ce domaine.

Mais s'agit-il d'un thème de campagne électorale très « vendeur » ? L'avenir proche le dira.

Propos recueillis par Émilie Agnoux (mars 2024).

La spécificité française et ses perspectives d'évolution

– Luc Rouban

Directeur de recherche au CNRS, Centre de recherches politiques de Sciences Po

Peut-on imaginer un modèle de fonction publique commun à toute l'Union européenne, répondant aux mêmes normes de qualité et de justice autant pour les agents que pour les usagers ? Pour une fois, la pratique précède la théorie. Car, en théorie, la réponse est négative.

Le principe de subsidiarité fait que les États membres sont libres de s'organiser comme ils le souhaitent et de faire fonctionner en toute autonomie leurs services publics à condition de respecter les règles libérales de l'Union : libre circulation des travailleurs, ouverture de l'offre de service public. En bref, faites ce que vous voulez, vous êtes libres, à condition de toujours vous inscrire dans le projet libéral qui structure le projet de l'Union européenne.

En pratique, en revanche, la réponse est positive et déjà mise en œuvre depuis des années par la Commission elle-même dans la gestion de ses personnels. La grande réforme Kinnock menée dans les années 2000 a fait basculer la gestion des fonctionnaires européens du modèle d'administration à la française (statut, strates) à un modèle libéral très imprégné de *New Public Management* (performance individuelle, mobilité professionnelle)¹. Le problème, évidemment, est que ce modèle reste celui qui est prôné par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le Fonds monétaire international (FMI) et toutes les instances internationales chargées de porter la bonne parole du capitalisme financier, comme l'a bien compris la Grèce : privatisez, fermez les services publics, contractualisez les personnels plutôt sur CDD, c'est

plus sûr, réduisez les coûts à tout prix, faites de vos citoyens des consommateurs et des clients.

Néanmoins, il serait caricatural d'opposer le « service public à la française » à ce modèle économiste de privatisation des prestations et des modes de gestion. Pourquoi ? Pour deux raisons.

La spécificité française est sociopolitique

La première tient à ce que la réforme de la fonction publique, tout particulièrement en France, n'est pas un jeu à deux (l'État et le marché), mais un jeu à trois (la haute fonction publique, le politique et le marché). Ce que l'on a peu retenu des réformes managériales et qui pourtant vient bloquer la situation en France, c'est qu'elles ont eu explicitement (notamment au Royaume-Uni dès les années 1980), ou implicitement, la fonction de renforcer la décision politique face à la haute fonction publique. Cette dernière partiellement « managérialisée » s'est en fait trouvée technicisée et a donc vu son statut social fortement dégradé, comme a singulièrement diminué son rôle effectif dans les politiques publiques, dont l'objet et le contenu ont été désormais confiés aux cabinets élyséens, primo-ministériels et ministériels ou aux cabinets-conseils privés, alors que tous les commentateurs s'acharnaient à dire du macronisme qu'il était une technocratie. Un phénomène

1. Didier Georgakakis, « L'administration de l'Union européenne à la croisée des chemins », *Revue française d'administration publique*, vol. 133, n°1, 2010, pp. 5-16.

historique de concentration du pouvoir s'est opéré au détour de l'importation des techniques de gestion du secteur privé lesquelles, rapportées au secteur public, avaient perdu leur rôle essentiel de cohésion (des indicateurs stables d'évaluation) pour devenir des facteurs de ségrégation : en haut la décision, quant à l'intendance, y compris celle des grands corps, elle devait suivre... Ce qu'elle n'a pas fait.

Une seconde raison est que la question de la fonction publique, et surtout dans un pays comme la France, est indissociable de la construction historique de l'État et des élites du pays. Autrement dit, le débat n'est pas seulement économique, que ce soit dans sa version macro (le budget) ou dans sa version micro (le management). Ce débat est politique au sens noble, dans la mesure où il renvoie à l'organisation même de la société française et à la production d'une élite légitime.

Rappelons que l'État a construit la nation en France, ce qui n'est nullement le cas de l'Allemagne, de l'Italie, du Royaume-Uni et encore moins des États-Unis. C'est l'État, par l'école et encore plus par les grandes écoles, les diplômes, la distinction des filières de formation, plus ou moins valorisantes socialement, mais aussi et surtout par l'organisation de la hiérarchie des corps ou des métiers au sein des fonctions publiques qui définit celles et ceux qui appartiennent aux cercles des élites. Du reste, un simple regard sur la composition par catégorie de chacune des trois fonctions publiques permet de vite comprendre que seule la fonction publique d'État (FPE) reste noble (la catégorie A y est majoritaire), la fonction publique territoriale (FPT) et la fonction publique hospitalière (FPH) étant reléguées aux tâches d'exécution, même si on accorde à leurs cadres le titre de « managers », ce qui n'est pas nécessairement un compliment vu d'en haut.

Une constante historique : séparer la décision de l'exécution

Il faut donc mettre dans une perspective socio-historique les échecs successifs ou les demi-succès

des réformes de la fonction publique en France. L'un des grands modèles de prédilection de la haute fonction publique française a toujours été le modèle allemand. Sans entrer dans le détail, disons que ce modèle distingue les vrais fonctionnaires titulaires qui sont affectés aux tâches régaliennes (police, magistrature, etc.) des autres agents publics recrutés et gérés sur la base de contrats de droit privé. Toute l'histoire des réformes depuis l'avant-guerre, comme la mise en œuvre du statut général de 1946, a été structurée par cette idée de séparer les vrais fonctionnaires des faux et d'en revenir, d'une manière ou d'une autre, à la distinction sociale entre les fonctionnaires titulaires chargés d'exercer des prérogatives de puissance publique et les agents simplement chargés de tâches techniques ou professionnelles, dont on peut trouver l'équivalent dans le secteur privé. On retrouve cette idée dans les écrits des hauts fonctionnaires dès les années 1950, dans le rapport Longuet de 1979, comme dans de multiples propositions de lois présentées à l'Assemblée nationale depuis lors.

Au demeurant, cette dichotomie est désormais retenue autant dans les décisions de la Commission européenne que dans la jurisprudence de la Cour de justice pour la mise en œuvre du principe de libre circulation des travailleurs au sein de l'Union européenne, principe ne supportant d'exception, précisément, que pour les agents chargés d'exercer des prérogatives de souveraineté nationale et désignés comme tels par les gouvernements des États membres. En d'autres termes, la seule véritable européanisation des fonctions publiques a été réalisée sous l'influence du modèle allemand, ce qui n'est pas pour déplaire à toute une partie des élites dirigeantes françaises, qui peuvent y voir non pas seulement un moyen d'assouplir le fonctionnement des services publics en procédant à des licenciements économiques, que le statut général ne permet pas, mais également en maintenant la distance sociale entre ceux qui décident et ceux qui exécutent, distinction évidemment bien dangereuse lorsque l'on ne maîtrise aucune professionnalité en haut et que la forte technicité du bas n'est pas reconnue.

Tout le discours managérial a toujours oublié de prendre en considération le fait que la fonction publique française s'inscrivait dans un rapport du temps long à la construction de l'État et donc à la légitimité des

élites et que ce discours n'avait donc pas vocation à se généraliser, mais à se limiter à certains secteurs, voire à délimiter ces derniers. Cette situation est sans doute unique en Europe où le fonctionnaire, au contraire, n'est souvent considéré qu'à travers une grille de lecture fonctionnelle : assurer un service un peu particulier (car il est public), mais dans des conditions de travail et salariales qui sont celles que l'on trouve dans les entreprises privées, ce qui n'est pas forcément une mauvaise affaire pour des agents qui se voient bien mieux payés pour le même travail qu'en France, comme l'illustre le cas des enseignants. Si l'on avait le goût de la provocation, on pourrait même soutenir la thèse que le statut aujourd'hui, tout comme – sinon plus – les statuts particuliers de corps, est bien plus utile au sommet qu'à la base de la fonction publique, car il confère au premier une autorité indiscutée et jamais évaluée, alors qu'il permet d'imposer à la seconde un raisonnement malthusien sur le plan budgétaire sans tenir compte de la dégradation très sensible de l'environnement de travail comme le vivent de nombreux personnels hospitaliers, de sécurité, voire les magistrats, dont le statut professionnel s'est singulièrement érodé en quelques décennies, ce qui indique que la carte de la notabilité administrative a beaucoup évolué depuis les années 2000.

Des réformes multiples qui n'ont rien changé sur le fond

Si l'on tente de dresser un bilan même sommaire des réformes de la fonction publique française depuis quelques décennies, qu'observe-t-on ? Cette fracture organisée entre le haut et le bas ou entre les fonctions de prestige et celles assurées par les « expendables » a toujours constitué la ligne rouge à ne pas dépasser dans toutes les politiques menées au nom de la « modernisation » ou de la « réforme » de l'État. Il en

résulte, et cela quelle que soit la couleur politique des gouvernements qui se succèdent depuis vingt ans, pour l'évoquer rapidement, et pour montrer le décalage permanent entre les plans gouvernementaux et ce que vivent sur le terrain les agents :

- la croissance régulière de la proportion d'agents contractuels et de voies parallèles de recrutement qui contournent les concours, quitte à créer de nouvelles agences ou à contractualiser en parallèle avec le secteur privé, car le haut se méfie non pas seulement du bas, mais également du « moins haut » ;
- le tassement des hiérarchies salariales en dessous des postes de direction à la suite des reclassements en catégorie A et des repyramidages indiciers, ce qui court-circuite les hiérarchies intermédiaires ;
- l'entretien d'un système de primes opaque et touffu destiné moins à sanctionner la qualité du service qu'à offrir des compensations salariales pour ne pas déchoir socialement vis-vis d'un corps concurrent ;
- la multiplication d'usines à gaz juridiques pour régler des problèmes simples, comme celui des secrétaires de mairies, inconnues juridiques qui font tourner au quotidien les mairies des petites communes. Ces derniers sont devenus des secrétaires généraux de mairie (SGM) avec la loi du 31 décembre 2023 organisant un plan de requalification des agents de catégorie C en catégorie B ou A, selon un dispositif transitoire de dérogation qui devra dépendre d'un décret en Conseil d'État avant mise en place d'un système de recrutement à deux vitesses à partir de 2028 selon que la commune fait moins de 2 000 habitants ou plus de 2 000 habitants. Dans ces dernières, les SGM vont donc cohabiter avec les directeurs généraux des services (DGS). Pour renforcer l'attractivité, il est prévu une revalorisation salariale à travers un avancement d'échelon accéléré. Concrètement, sur la base d'une bonification de deux mois par année de fonction, un rédacteur territorial septième échelon devra donc attendre dix ans pour obtenir un échelon supplémentaire, soit 93 euros bruts mensuels de plus¹ (sans rire) ;

1. Nicolas Lonvin et Sébastien André, « Revalorisation du métier de secrétaire de mairie : un rendez-vous manqué ? », *Actualité juridique fonctions publiques*, n°2, février 2024, p. 64 et s.

– *last but not least*, la perte d'attractivité des fonctions publiques qui s'est affirmée depuis le début des années 2000 et qui constitue dans ces conditions rien moins qu'une surprise¹.

Réformer de manière pertinente

Donc, pour être clair, la solution ne peut provenir de l'importation de modèles européens qui s'inscrivent dans des logiques très différentes du fait des histoires nationales, de l'organisation territoriale des compétences, mais aussi de l'investissement sociopolitique très variable qui a été effectué dans les fonctions publiques qui sont loin de constituer, comme en France, une quasi-force politique capable de revendiquer contre les élus une bonne part de la décision publique. On ne peut pas non plus escompter des effets réels d'une énième loi de « transformation » ou de « rénovation » ou de « sublimation » de la fonction publique, qui ne fera sans doute qu'ajouter une couche de complexité et d'incohérence juridique à un système qui n'en manque déjà pas.

La première condition d'une véritable réforme est de rendre la fonction publique et ses métiers à nouveau attractifs et ce n'est pas seulement une question de niveau de rémunération. C'est fondamentalement une question d'efficacité du service dans une relation aux usagers qui s'est dégradée. Il ne sert à rien de caler les concours sur les niveaux d'études qui sont devenus des trophées obsolètes ne permettant de juger ni des savoir-faire, ni des compétences professionnelles nécessaires. Les statistiques de la direction générale de l'administration de la fonction publique (DGAFP) montrent depuis des années qu'une proportion importante de candidats aux concours de catégorie B et C sont titulaires de masters, ce qui mine le système des concours internes et lui fait perdre sa fonction sociale. Le diplôme reste toujours en France un point de passage obligé pour réussir, une

contrainte qui est bien perçue par les générations les plus jeunes et qui rend l'absence de mobilité sociale encore plus délétère². Une première piste à défricher (sérieusement) serait donc de valoriser bien plus l'expérience que les diplômes et cela à tous les niveaux de responsabilité.

Une seconde condition tient à promouvoir réellement et pas seulement en discours pompeux le modèle républicain qui implique par définition une règle d'équité. Le système de la fonction publique est loin d'être une pyramide unifiée. C'est un agglomérat de corps, de statuts, d'exceptions, de filières parallèles, de portes d'entrée et de sortie réservées au copinage politique ou familial. On n'arrête donc pas de reproduire en interne l'anthropologie politique héritée de l'Ancien Régime, où le rang, le classement et le corporatisme s'associent à des passe-droits individuels. À ce système cloisonné et finalement assez anarchique s'opposent désormais les valeurs des fonctionnaires à la recherche d'une reconnaissance de leur travail et d'une évaluation bien plus efficace de leur apport personnel. Contrairement aux idées reçues, l'égalitarisme (même corporatif) n'est plus l'idéologie dominante.

Les valeurs des fonctionnaires ont évolué

La dernière vague de février 2024 du « Baromètre de la confiance politique » met au jour trois résultats assez significatifs quant au potentiel de réforme de la fonction publique.

Le premier est le faible niveau de confiance³ des fonctionnaires (au sens strict, sans les agents des entreprises publiques) envers les institutions politiques qui constituent, rappelons-le, leur hiérarchie naturelle : en tout, 31 % des fonctionnaires interrogés ont « tout à fait » ou « plutôt » confiance dans l'institution

1. « Favoriser le logement des agents publics : un impératif d'attractivité et de fidélisation pour la fonction publique », Sens du service public, janvier 2024 ; Luc Rouban, « La faible attractivité des fonctions publiques ou le retour de l'État médiocre », *Actualité juridique fonctions publiques*, à paraître en avril 2024.
2. Luc Rouban, *Les racines sociales de la violence politique*, La Tour-d'Aigues, L'Aube, 2024.
3. Le baromètre de la confiance politique, « En qu[o]i les Français ont-ils confiance aujourd'hui ? », Cevipof, OpinionWay, février 2024.

présidentielle, 27 % dans le gouvernement, 29 % dans l'Assemblée nationale, proportions qui ne s'éloignent que d'un ou deux points de la moyenne générale des enquêtés. Si on élargit la focale à l'ensemble du secteur public pour examiner les effets de la strate hiérarchique, on voit que 42 % des cadres du public ont confiance dans l'institution présidentielle, mais seulement 20 % des employés du public.

Le deuxième est que les enquêtés fonctionnaires considèrent assez peu que leur travail est reconnu : 47 % en moyenne contre 48 % des salariés du privé, mais 51 % des cadres du public contre 64 % des cadres du privé et 37 % des employés du public contre 45 % des employés du privé.

Le troisième, qui est sans doute encore plus significatif, tient à la distribution des réponses à la question : « pour vous une société juste, c'est une société où, avant tout, on réduit les écarts de rémunération entre les plus modestes et les plus riches ou bien une société où, avant tout, on rémunère davantage ceux qui travaillent plus que les autres ». Dans l'opposition entre égalité et équité, c'est bien la seconde qui l'emporte en moyenne : 55 % des enquêtés préfèrent l'équité à l'égalité. Cette proportion est la même chez les fonctionnaires. Elle est également de 55 % chez les cadres du public contre 64 % chez les cadres du privé et de 54 % chez les employés du public contre 46 % des employés du privé. La demande d'équité et d'imputation personnelle des résultats du travail est donc très présente chez les fonctionnaires, quel que soit leur niveau de responsabilité.

Conclusion : rechercher l'autonomie et la déontologie

À partir de ces résultats, qui corroborent les enquêtes de terrain, on voit bien qu'une réforme doit permettre et des mobilités professionnelles, qui sont pour l'heure très difficiles, et une reconnaissance du travail accompli. Si l'on place ces deux attentes dans un contexte européen, au sens large, on voit bien que l'on se dirige assez vite vers la contractualisation et la privatisation de la relation d'emploi, comme c'est le cas dans de nombreux pays. Si l'on cherche à préserver le statut, qui reste un marqueur d'engagement sociopolitique au service de l'intérêt général, il faudra alors procéder à une vaste décentralisation et à une autonomisation des établissements ou des organes qui emploient les fonctionnaires afin de donner aux gestionnaires une véritable liberté de choix dans le recrutement et l'avancement des agents. Il faudra également supprimer tous les mécanismes qui nuisent à l'image de la fonction publique, notamment en haut : le pantouflage, qui laisse toujours planer un soupçon de conflits d'intérêts, sinon de corruption rampante, comme l'utilisation des « tours du gouvernement » pour recruter à de très hauts niveaux des amis politiques qui ne sont pas nécessairement compétents au détriment de celles et ceux qui le sont.

PERSPECTIVES ET INSPIRATIONS

Les leviers pour une approche ambitieuse des services publics dans l'Union européenne

– Stéphane de La Rosa

Professeur de droit public à l'université Paris-Est Créteil, chaire Jean Monnet

La tenue des prochaines élections européennes et le besoin grandissant et renouvelé de services publics qui découle des crises contemporaines (sanitaires, sécuritaires, géopolitiques) justifient que le cadre normatif actuel puisse faire l'objet d'amélioration et d'approfondissement.

Trois perspectives d'amélioration sont envisagées ici.

Mettre à l'agenda de la prochaine législature la perspective d'un texte législatif sur les critères de qualité des SIEG

L'article 14 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) est une disposition souvent mal connue du droit primaire. Cette disposition énonce que :

Sans préjudice de l'article 4 du traité sur l'Union européenne et des articles 93, 106 et 107 du présent traité, et eu égard à la place qu'occupent les services

d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, l'Union et ses États membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application des traités, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions, notamment économiques et financières, qui leur permettent d'accomplir leurs missions.

Le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, établissent ces principes et fixent ces conditions, sans préjudice de la compétence qu'ont les États membres, dans le respect des traités, de fournir, de faire exécuter et de financer ces services.

Sur la décennie 2000-2010, cette disposition avait été mise en avant pour servir de base juridique afin d'adopter, à l'échelle de l'Union, un texte cadre visant à sécuriser le cadre de fonctionnement des services d'intérêt économique et général.

En 2010, la Fondation Jean-Jaurès avait ainsi publié un ouvrage de Pierre Bauby et de Françoise Castex intitulé *Europe : une nouvelle chance pour le service public*¹ appelant à utiliser cette disposition pour adopter une directive cadre sur les services publics.

1. Pierre Bauby et Françoise Castex, *Europe : une nouvelle chance pour le service public*, Fondation Jean-Jaurès, 2010.

À la même époque, à l'initiative du plan de sauvegarde de l'emploi (PSE), le Parlement européen avait mis en place un intergroupe sur les services publics, animé par Françoise Castex, qui veillait à la prise en compte des enjeux liés aux services publics dans la discussion des textes européens. Ce groupe avait été institué en réaction aux dérives de la directive dite Bolkenstein – directive sur les services dans l'Union européenne (dir. 2006/123).

Près de quinze ans après ces prises de position, il apparaît que la période actuelle nécessite de réinvestir cette approche globale et d'envisager un texte transversal.

Ceci nécessite de recréer un intergroupe services publics au sein du Parlement européen, en charge non seulement de veiller à la préservation et à la défense des services publics, mais aussi qui puisse servir d'enceinte pour proposer une législation transversale. Rappelons que le Parlement européen (à la majorité des membres qui le composent) peut inviter la Commission à présenter une proposition lorsqu'il estime qu'une législation de l'Union européenne est nécessaire pour contribuer à mettre en œuvre les traités. Si la Commission refuse de présenter une proposition, elle doit motiver son refus.

Ce droit d'initiative, encore indirect, pourrait être utilement mobilisé pour envisager le recours à l'article 14 TFUE comme base juridique d'un texte transversal, permettant de matérialiser le droit d'accéder au Service d'intérêt général (SIEG), tel qu'il est reconnu dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne en son article 36 :

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

Sans préjuger des arbitrages et des discussions qu'appelle un tel projet, il apparaît qu'un « bloc d'exigences fondamentales » propre aux services publics pourrait être proposé, par exemple :

- pour clarifier la qualification de services qui ne présentent pas un caractère économique et pour lesquels la jurisprudence de la Cour ou la pratique décisionnelle de la Commission n'ont pas eu l'occasion de préciser la qualification de SIEG ou de service non économique d'intérêt général. Cette zone grise comporte, par exemple, des services tels que l'enseignement professionnel ou technique assuré par des organismes privés sous contrôle de l'État, les activités de formation non lucrative ou encore certains services sociaux. Pour ne pas s'en remettre à un arrêt « de principe » de la Cour, la qualification de ces activités comme étant non économiques serait opportune (soit dans un texte général, soit dans une communication de la Commission – les dernières sur ce point remontant à 2013) ;
- pour garantir aux citoyens de l'Union l'accès à des services publics afin d'éviter les exclusions liées aux fractures numériques (garantir des interlocuteurs, des guichets, une accessibilité quotidienne, pour éviter que les citoyens, comme cela est souvent le cas, n'aient pas accès aux opérateurs en charge des SIEG) ;
- pour proposer une définition, un socle commun de compréhension de la notion d'accessibilité des SIEG, en se référant à la soutenabilité tarifaire des services et au caractère adéquat de la tarification des services (une inspiration peut ici être trouvée dans la directive dite « salaire minimal » qui introduit l'obligation de prévoir, dans les États, des niveaux de « salaires adéquats » – dir. 2022/2041) ;
- pour sécuriser la possibilité pour les États d'introduire des boucliers tarifaires, par exemple en matière de tarification de l'énergie, en lien avec la réorganisation des textes relatifs au marché européen de l'énergie ;
- pour sécuriser le traitement des données des usagers dans le cadre des services publics (transparence, usage des algorithmes, conservation des données, non-cessibilité des données à des fins lucratives), en lien avec les exigences résultant du RGPD.

Saisir les potentialités non investies des textes existants en matière de service public : l'exemple du règlement dit « OSP » – règlement 1370/2007

En matière de transports publics, le règlement dit Obligations de service publics (OSP) du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route (règlement 1370/2007) est un texte central, qui définit le cadre normatif au regard duquel les autorités organisatrices de transport – en France : la région pour le transport ferroviaire, le département pour les transports par bus, ou encore les syndicats de transports, tels que IDF mobilité – organisent les services publics de transport.

Contrairement à une opinion répandue, les services locaux de transport peuvent faire l'objet d'une gestion directe par les collectivités, notamment par le recours à un opérateur qui est contrôlé dans sa gestion – schéma dit du *in house*. Toutefois, en pratique, la plupart des autorités organisatrices font le choix d'attribuer par contrats à des tiers l'exploitation des lignes de transport, qu'il s'agisse de bus, de trains régionaux (TER) ou encore de tramway.

C'est dans ce cas de figure qu'intervient la notion « d'obligations de service public » : pour attribuer les contrats d'exploitation, le plus souvent sous la forme d'une concession, à un opérateur, l'autorité doit définir des sujétions – en matière d'accessibilité, de prix, d'horaires, de cadencement – qui pèsent sur l'opérateur.

Or, le règlement OSP, notamment tel qu'il a été récemment précisé par des lignes directrices de la Commission européenne¹, permet d'élargir le périmètre et le contenu de ces obligations. Peuvent ainsi être reconnues par les États :

– des obligations de service public « multimodal », permettant de déterminer des exigences de trans-

port combinant ferroviaire/transport fluvial/bus pour les voyageurs, notamment afin de réduire l'empreinte carbone des déplacements ; mal connues, ces obligations applicables à des « transports multimodaux » peuvent être mieux mobilisées par les autorités organisatrices pour définir, sur un territoire, une offre globale de transport intégrant plusieurs modes ;

– des obligations de service public transnationales, qui portent des services publics de transport entre États, soit dans un espace frontalier régional, soit sur de longues distances. La condition préalable à la mise en place d'un service public international est l'accord des autorités compétentes des États membres sur le territoire duquel les services sont fournis. Cette possibilité, peu investie, permet d'associer service public, coopération transfrontalière et aménagements des territoires frontaliers, souvent denses et propices à de nombreuses mobilités. La coopération transfrontalière peut être mise en œuvre de différentes manières, par exemple en constituant un consortium regroupant les autorités concernées sur la base d'ententes contractuelles conclues entre elles (un groupement européen de coopération territoriale ou un groupement européen d'intérêt économique, par exemple). Dans ce schéma, les autorités de transport peuvent se saisir du droit européen pour déterminer des obligations de service public pour définir la fréquence et les tarifs de desserte entre des villes frontalières, la qualité de services. Un élément notable est ici le fait que l'obligation de service public peut être définie sur d'assez longues distances : par exemple, il serait possible d'envisager des exigences de service public entre Nice et Gênes ou entre Chambéry et Turin... ;

– reconnaître des obligations de service public de transports de marchandises, en montrant que le marché, compte tenu de dysfonctionnements ou de l'impossibilité financière pour les opérateurs de soutenir une offre de fret, ne permet pas de soutenir des objectifs de transition écologique dans le transport de marchandises par rail : mal exploitée, cette possibilité permet pourtant d'envisager des

1. Communication sur des lignes directrices interprétatives concernant le règlement (CE) n°1370/2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, JOUE, 26 juin 2023.

OSP de transports de marchandises sur des lignes non rentables, pouvant être utilisées pour l'acheminement de marchandises.

Mal connus, et souvent identifiés dans des textes techniques qui manquent de publicité à l'échelle des collectivités et des acteurs locaux des services publics, ces différents montages gagneraient à être mieux diffusés et appropriés, voire à faire l'objet d'une impulsion par les institutions et organes européens (par exemple le Comité des régions) pour mieux concrétiser les obligations de service public.

Moderniser le paquet « Almunia » par rapport aux règles de compensation de service public

Comme cela a été souligné dans une précédente contribution de ce cycle, une dimension essentielle du droit de l'Union européenne dans le financement des services publics repose sur la notion de compensation de service public. Issue de l'arrêt Altmark (CJCE, 24 juillet 2003, C-280/00), la compensation renvoie au fait que les financements destinés à des activités de service public ne sont pas des aides d'État et échappent, de ce fait, aux obligations de notification et d'examen de conformité qui résultent des articles 107 et 108 du TFUE. Initialement encadrée par des critères stricts définis dans cet arrêt, la notion de compensation a fait l'objet d'un élargissement et d'un assouplissement grâce à un ensemble de textes, d'abord le paquet dit Monti-Kroes en 2005 puis le paquet Almunia en 2011.

Schématiquement, les textes (notamment la décision de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106 TFUE aux aides sous forme de compensation) prévoient qu'un financement destiné à un SIEG n'est pas une aide d'État si le financement annuel destiné à un SIEG ne dépasse pas 15 millions d'euros ou, au-delà de ce seuil, si le financement est destiné à des services ou structures de soins (hôpitaux) ou à des services sociaux (services aux personnes, logement social, par exemple). Mais cela ne signifie pas que le financement puisse être attribué de gré à gré : autant faut-il qu'un mandat soit conclu entre la Commission et l'opérateur en charge de l'obligation de service public – incluant une limitation de durée, la justification du service public, le contenu du droit exclusif – et que la compensation n'excède pas « ce qui est nécessaire pour couvrir les

coûts nets occasionnés par l'exécution des obligations de service public, y compris un bénéfice raisonnable » – entendu comme le taux de rendement moyen du capital qu'exigerait une entreprise moyenne.

Près de quinze ans après la mise en place de cet encadrement, et au regard des bouleversements induits par la crise sanitaire, le renchérissement de nombreuses matières premières et de l'énergie et les impératifs environnementaux, une réflexion sur l'adéquation de ce cadre normatif doit être engagée par l'Union européenne. Parmi les pistes que les forces sociales et progressistes devront porter, il conviendra d'envisager :

- le rehaussement du seuil de compensation : le seuil de 15 millions d'euros annuel, défini en 2011, est désormais en deçà des coûts supportés par de nombreux opérateurs pour une activité de SIEG, notamment en matière de transports, de déchets ou de distribution d'eau, compte tenu du renchérissement du niveau des prix et des obligations environnementales à intégrer dans un service public ;
- une approche temporellement dynamique de la compensation : sur des contrats de concessions de service public de longue durée (cinq ans, dix ans voire plus), l'approche « statique » de la compensation ne permet pas d'intégrer l'évolution des coûts et les aléas, étant précisé par ailleurs que des notions importantes dans le régime en France des délégations de service public, comme l'imprévision, ne figurent pas dans les textes européens ;
- admettre plus de souplesse dans la détermination des mandats au regard desquels les personnes publiques confient un SIEG à un opérateur, là encore le périmètre des obligations de service public doit pouvoir être flexible pour faire face aux aléas, aux crises et au renforcement des contraintes ;
- repenser le régime des aides dites « de minimis » : il s'agit des aides de faible montant, qui échappent à l'obligation de notification des aides d'État. Leur régime a récemment évolué avec le règlement 2023/2831 du 13 décembre 2023 de la Commission, qui établit un seuil de 750 000 euros pour des aides destinées au SIEG sur trois années. Toutefois, cette évolution est purement technique : il s'agit d'un ajustement des textes existants et ni le Parlement européen, ni le Conseil n'ont été associés à une refonte plus générale du régime des

aides « de minimis ». Or, une évolution plus globale peut être envisagée, par exemple en dissociant le seuil des aides selon les secteurs d'activité – services sociaux, appui au secteur associatif, services publics locaux – ou encore selon le type d'aides

– les aides de minimis sont parfois des aides sous forme fiscale, par exemple les exonérations, mais cette forme ne s'applique pas ou très peu pour le fonctionnement des SIEG.

Le modèle danois de services publics : un modèle hybride

– Jean-Louis Rocheron

Administrateur territorial en disponibilité, ancien magistrat financier,
consultant international indépendant en gouvernance des politiques publiques

Dans cette contribution, Jean-Louis Rocheron, expatrié au Danemark, se propose d'explorer le modèle de services publics à la danoise, dans un cadre européen identique à la France. Il démontre ainsi que plusieurs modèles de services publics peuvent coexister dans l'Union européenne.

Un environnement institutionnel où les acteurs publics sont puissants

Le Danemark a une organisation des modes de gestion des services publics fortement basée sur des relations entre acteurs très majoritairement de droit public. En effet, le pays se situe sous la moyenne européenne selon les données de l'Union européenne pour ce qui est du poids de la commande publique dans l'action publique : 23 % en commande publique contre 29 % de la moyenne Union européenne¹. Membre de l'Union européenne depuis 1973, le pays a su conserver une culture de service public puissante.

Il est important de préciser que le Danemark est un des pays les plus décentralisés d'Europe. Certes, le pays ne fait que 6 millions d'habitants, mais son paysage institutionnel est considérablement simplifié, avec seulement 98 communes et 5 régions avec une surface et une population équivalentes à l'ancienne région Rhône-Alpes qui comptait en revanche 2 838 communes et 8 départements.

Ce nombre limité de collectivités donne la masse critique pour exercer un vaste champ de compétences, facilité par une forte autonomie fiscale reposant sur un impôt sur le revenu à l'échelle communale qui prélève autour de 23,4 % des revenus². Dans un pays avec un taux de chômage faible, cette imposition contribue à 80 % des ressources propres des communes avec en complément un impôt foncier sur toutes les propriétés.

Les communes danoises regroupent donc la plupart des compétences de proximité des collectivités françaises, auquel il faut ajouter les personnels enseignants des équivalents primaires et collèges ainsi que les agences pour l'emploi. Pour leur part, les régions danoises, qui font chacune la taille d'un département français, regroupent principalement le système de santé (personnels inclus) et des compétences de coordination et de développement à l'échelle de leur territoire.

Par ces leviers fiscaux et par l'ampleur des domaines de compétences, le ratio de dépense par habitant est 3,5 fois plus important pour les collectivités danoises par rapport à la France³.

1. « 2023 Country Report Denmark », Institutional paper n°228, Commission européenne, juin 2023.

2. « Hvad er din kommuneskat I 2024 ? », Center for Politske (CEPOS), 9 décembre 2023.

3. Voir SNG-WOFI fiche « Denmark ».

Les compétences des communes danoises :

- la garde d'enfants avant l'âge du primaire ;
- l'enseignement primaire et le niveau secondaire inférieur (personnels enseignants inclus) ;
- l'enseignement spécialisé pour adultes ;
- les soins aux personnes âgées ;
- certaines compétences de santé de proximité (prévention, tous les soins et services de réadaptation qui ne sont pas dispensés par les hôpitaux, traitement des toxicomanes, soins dentaires et psychiatrie sociale) ;
- l'emploi avec les agences de proximité ;
- l'intégration et l'enseignement des langues ;
- la protection de la nature, l'environnement et la planification avec l'élaboration de plans d'urbanisme, de plans d'assainissement, de plans d'élimination des déchets et de plans d'approvisionnement en eau ;
- le réseau routier local et les transports locaux ;
- la participation à des sociétés de transport régional ;
- les services d'incendie, de secours et de protection civile ;
- le secteur social : financement, prestations et administration ;
- les services aux citoyens dans le domaine de la fiscalité et de la perception des impôts, en coopération avec les autorités fiscales de l'État ;
- les bibliothèques, les écoles de musique, les installations sportives locales et autres activités culturelles ;
- les services aux entreprises locales et la promotion du tourisme.

Les compétences des régions danoises :

- le système des soins de santé et la prise en charge par des personnels de santé, y compris les médecins généralistes et spécialistes ;
- le développement régional, la planification de l'enseignement secondaire et de l'éducation générale des adultes ;
- le fonctionnement et le développement des institutions pour les groupes vulnérables et dans le domaine de l'éducation sociale ;
- les transports publics régionaux via des sociétés de transport régional ;
- la coordination de l'administration étatique et municipale pour l'aménagement du territoire et l'approvisionnement en eau ;
- la cartographie, la surveillance et l'assainissement des terrains contaminés ;
- la cartographie des gisements de matières premières et la mise en place de plans d'exploitations ;
- les contributions régionales au développement durable.

Des effectifs importants d'agents publics

La résultante de ce vaste portefeuille de compétences est que la répartition des agents publics pèse très lourdement en faveur des collectivités de proximité puisqu'en 2023 on compte :

- 500 000 employés pour les communes, les enseignants étant la cohorte la plus nombreuse ;

- 150 000 employés pour les régions, majoritairement dans la santé ;
- 190 000 employés pour l'État, la police et l'armée formant le gros des effectifs.

Et, en conséquence, le nombre d'agents géré par chaque collectivité est considérable par rapport à la population municipale : environ 54 000 agents pour les 660 000 habitants de Copenhague ou 7 000 agents pour 105 000 habitants à Frederiksberg, par exemple.

Dans les classements européens, le Danemark est en deuxième position¹, avec 27 % d'emploi public dans le total de l'emploi, contre 21 % pour la France.

Néanmoins, la tradition juridique danoise veut que le statut de fonctionnaire soit réservé aux seuls secteurs régaliens. Il n'y a donc pas de statut de la fonction publique territoriale au Danemark.

En dehors du périmètre restreint du régaliens, la logique qui prédomine est donc celle d'une relation de travail s'inscrivant dans des conventions collectives, régulièrement renégociées entre les puissants syndicats des agents des collectivités avec l'État, mais aussi avec les représentants des collectivités, telle que l'association des communes du Danemark. Cette association représente les communes pour la négociation des conventions collectives qui fixe les règles de rémunération et de contrat des agents des communes. Les agents des communes sont représentés par des associations qui rassemblent soit l'ensemble des agents communaux, soit l'ensemble des agents de certaines communes, fruits d'histoires locales spécifiques.

Les années 2023 et 2024 ont vu d'ailleurs une dernière vague de renégociation de ces conventions collectives, où l'augmentation des rémunérations était le point principal pour équilibrer les évolutions avec celles du secteur privé dans un contexte de retour de l'inflation².

Le poids des modes de gestion, où le secteur public domine

La grande partie des actions des collectivités danoises s'opère donc par des services en régie ou bien avec

des entreprises publiques dont les actionnaires sont les collectivités, parfois en association avec l'État.

Le Danemark inscrit bien sûr son action dans les services publics dans un cadre européen qui fait l'objet de peu de contestation, car celui-ci permet, notamment *via* le système des contrats *in house*³, de poursuivre les pratiques de gestion entre acteurs publics. La mise en place de ce cadre européen qui ne change en fait pas grand-chose dans la pratique ne fait pas l'objet d'une contestation significative.

Pour illustrer cela, il y a environ 400 entreprises de chauffage urbain dans tout le Danemark : 50 sont des sociétés de chauffage urbain appartenant aux municipalités, qui fournissent environ 66 % de tout le chauffage urbain, les 350 autres sont principalement des coopératives appartenant aux consommateurs et seule une poignée sont des entreprises privées. L'utilisation de l'ouverture à la concurrence fait que ce paysage n'évolue pas beaucoup et ne profite que marginalement à des champions européens.

Par exemple, la société publique Horfor⁴, dont sont actionnaires la commune de Copenhague et des communes de sa première couronne, gère l'abduction d'eau, le traitement des eaux usées et pluviales, les réseaux de chaleur et le gaz de ville. Cette concentration permet une masse critique et des synergies intéressantes entre les différents éléments de la chaîne de valeur pour l'utilisation des biogaz issus des eaux usées dans les centrales à chaleur municipales.

Dans la capitale, les déchets, sur tout leur cycle de vie, sont aussi gérés par une société publique, ARC, dont l'actionnariat est composé par la commune de Copenhague et quelques communes de sa première couronne⁵.

Dans l'agglomération de Copenhague, pour les transports (bus, métro⁶, RER⁷ ou bien encore gestion du port⁸), ce sont également des entreprises publiques

1. « Share of government employment nearly stable », Eurostat.

2. « Kommuner uden store overraskelser det private styrer stadig loennen », Arbejdsmarked, 18 février 2024.

3. Modalité dérivée de la transposition de la jurisprudence européenne : CJCE, Teckal, 18 novembre 1999, affaire C-107/98.

4. « Organisationen Om Os », Hofo.

5. « Om ARCs bestyrelse », A-R-C.

6. « Eierstruktur og interessentskabsmoder », M.dk.

7. Voir : <https://www.dsb.dk>.

8. Voir « Organisation », BY & HAVN.

dont les actionnaires sont principalement les communes concernées avec une présence de l'État. Aucun actionnaire privé n'est donc présent dans ses services publics locaux et même nationaux, sauf pour l'aéroport de Copenhague où l'État garde environ un tiers du capital¹. Les ponts à péages sont détenus à 100 % par l'État danois ou à 50 % avec l'État suédois pour le pont d'Øresund qui relie les deux pays².

L'association des communes du Danemark possède des parts dans des sociétés qui opèrent pour des projets de l'ensemble de ses membres. Par exemple, elle possède la société Kombit³, qui coordonne la mise en place des applications métiers des communes et qui négocie avec les prestataires privés afin d'assurer un standard similaire et de haut niveau, ainsi qu'une maîtrise des coûts.

La politique est bien présente dans les instances dirigeantes de ces entreprises et les élus en charge des services techniques des communes actionnaires sont actifs dans les conseils d'administration qu'ils président parfois. Les conseils assurent une présence large des élus des différentes collectivités partenaires.

Ce choix singulier du recours à des entreprises publiques s'explique en partie par les choix collectifs de gestion de certains services publics. Par exemple, dès le début du XX^e siècle, un nombre croissant de communes ont opté pour la mise en place de chauffage urbain impliquant des investissements importants dans des centrales à chaleur et de réseaux, comme dès 1903 dans la commune de Frederiksberg dans l'agglomération de Copenhague. La production d'électricité a aussi été prise en main par des sociétés municipales, les deux activités ayant une logique d'activité commune, car les logiques de cogénération sont utilisées au Danemark dès 1920.

L'organisation des transports publics a également été faite sur le même schéma, avec la mise en place des réseaux de tramways par des sociétés publiques, auxquelles ont succédé des sociétés publiques gestionnaires des trains de banlieue. Le caractère stratégique

des ponts qui relient les îles danoises explique le monopole de l'État danois.

Dans la pratique, les méthodes de gestion ne sont pas si divergentes entre les entreprises privées ou publiques et l'exigence de transparence et de résultats – ainsi que des contrôles, des certifications comptables et des audits rigoureux – permet une bonne qualité de gestion.

Une pression pour l'ouverture et l'externalisation

De fait, l'externalisation des services publics à des entreprises privées au Danemark est une des plus faibles des pays de l'OCDE et, dans le détail, quand cette externalisation est pratiquée, elle est davantage le fait des communes continentales, rurales, issues des dernières vagues de fusion des communes de 2007, alors que les grandes communes urbaines, mais aussi les petites communes insulaires⁴ épargnées par les récentes fusions gèrent leurs services en régie ou avec des sociétés publiques.

L'exposition à la concurrence des secteurs des collectivités danoises est assez faible, surtout dans les plus grandes⁵. En conséquence, le potentiel économique et les gains liés à l'exposition à la concurrence sont loin d'être pleinement exploités, comme le déplorent des think tanks libéraux comme CEPOS ainsi que le syndicat patronal national Dansk Industri.

En 2022, 27,5 % des tâches communales sont soumises à appel d'offres (c'est-à-dire à une mise en concurrence). Cela signifie que le pourcentage de marchés ouverts à la concurrence avec le secteur privé n'est que légèrement plus élevé qu'en 2017, où le taux était de 27,1 %. De 2017 à 2020, le recours à des compétitions avec le privé par rapport à des modes de gestion par le public a été réduit, alors qu'il

1. Voir « Organisation », OM CPH.

2. Voir « Oresundsbro konsortiet », Oresundsbro ; « Sund & baelt holding », Sundogbaelt.

3. Voir : <https://kombit.dk>.

4. « Stort potentiale for a øge konkurrenceudsættelsen i kommunerne », CEPOS, 10 août 2023.

5. « Kommunerne kan øge konkurrenceudsættelsen med 39 mia. kr. Ved at lære af hinanden », Dansk Industri.

a été augmenté de 2020 à 2022. L'ouverture profite notamment à des prestations de nettoyage, d'entretien d'équipements ou d'espaces verts, comme c'est le cas par exemple dans la commune de Copenhague.

En conclusion, le modèle danois montre qu'au sein du même cadre européen, il est totalement possible de maintenir une gestion publique des services publics. La similarité des méthodes de gestion, de certification comptable avec le rôle des audits réguliers

permet d'assurer des standards d'équilibre financier rendant cette spécificité danoise viable. Cependant, la mise en place d'un tel modèle repose sur des acteurs publics locaux ayant la taille critique, souvent à l'échelle des bassins de vie, pour gérer et contrôler de tels services, ce qui est possible dans un pays où les communes font plus de 60 000 habitants en moyenne avec des compétences, des effectifs et des budgets bien supérieurs à leurs homologues françaises.

Vers une Sécurité sociale européenne à partir du droit effectif à l'IVG ?

L'initiative citoyenne européenne My Voice, My Choice

– Sarah Durieux

Activiste ayant contribué à la victoire pour la constitutionnalisation de l'IVG en France et engagée dans le mouvement européen Ma voix, Mon choix, co-directrice de Multitudes Foundation

Vous avez activement participé à l'émergence de l'initiative citoyenne européenne My Voice, My Choice¹ : « pour un avortement sans danger et accessible », pouvez-vous nous en parler ?

Cette initiative est le résultat d'un long et formidable travail engagé et porté par l'Institut du 8 mars, une association féministe slovène, depuis au moins un an et demi, et en particulier sa fondatrice et directrice Nika Kovac, qui a aussi été à l'initiative du référendum victorieux en Slovénie contre la privatisation des services de l'eau et a lancé la campagne *Sortez voter* lors des dernières élections en Slovénie, qui ont permis la défaite du leader populiste qui était installé au pouvoir.

L'avortement est un droit attaqué de toutes parts. L'Italie de Giorgia Meloni vient par exemple d'adopter une loi autorisant les groupes anti-choix à accéder aux cliniques d'avortement. En Pologne, malgré la victoire aux dernières élections, on refuse encore à des personnes en danger de mort un avortement. En France, des centres d'IVG ferment tous les jours. 20 millions de personnes n'ont pas accès à l'avortement en Europe.

Nous avons donc besoin de fédérer pour défendre ce droit et, pour cela, l'initiative citoyenne européenne (ICE) est un instrument dont peuvent se saisir les citoyennes et les citoyens de l'Union européenne. L'Institut du 8 mars a réalisé un énorme travail de

préparation en amont du lancement de cette ICE pour rendre cela possible. Ils ont apporté l'expertise juridique, mais aussi le cadrage narratif et visuel, la plateforme technologique...

L'Union européenne ne peut obliger les États membres à adopter des législations nationales sur l'avortement, ce n'est pas dans ses compétences. L'initiative citoyenne européenne qui a été lancée en prend acte et aborde le sujet avec deux entrées : d'abord sous l'angle de la santé publique, mais aussi sous l'angle du respect des droits fondamentaux. Pour cela, l'ICE prend appui sur de nombreux textes européens, en particulier sur le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et sur la charte des droits fondamentaux.

L'Union européenne a la responsabilité d'encourager et de soutenir les États membres dans l'accès aux soins à toutes et tous. Nous arguons que la prévention des avortements à risque (du fait de leur illégalité) est une question de santé publique qui relève de la compétence de l'Union européenne. Nous avançons également que, sur la base de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, toute personne a droit au respect de son intégrité physique et mentale, et que le fait de refuser un accès à l'avortement relève d'une entrave à ce droit. Enfin, nous disons que la prévention des avortements

1. « Demandons à l'Union européenne d'assurer un accès sûr et gratuit à l'avortement pour toutes », Ma voix, mon choix.

à risque respecte les valeurs, les objectifs et les droits fondamentaux reconnus par l'Union européenne. Si l'Europe défend la liberté et la lutte contre les inégalités, l'incapacité d'accéder à un avortement sûr et légal a pour conséquence directe de restreindre les droits des femmes tels que l'autodétermination, l'intégrité physique et mentale, l'éducation ou le travail. Enfin, l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants est garantie par l'article 4 de la charte. Selon le rapporteur spécial des Nations unies sur la torture, lorsqu'une femme se voit refuser un avortement sécurisé et est soumise à des attitudes humiliantes et critiques dans de tels contextes d'extrême vulnérabilité et où des soins de santé rapides sont essentiels, cela peut « équivaloir à de la torture ou à des mauvais traitements ».

Très concrètement, l'ICE porte sur le soutien financier que pourrait apporter l'Union européenne aux États membres qui s'engageraient volontairement à donner accès pour toute personne à l'avortement accessible et gratuit, sous la forme de l'« opt-in » (droit de participation), qui permet d'appliquer au cas par cas une mesure ou de participer à la procédure d'adoption de cette mesure.

Remettre en cause le droit à l'avortement comme c'est le cas dans plusieurs pays européens, c'est remettre en cause les droits des femmes, le droit à l'autodétermination, l'intégrité physique et mentale, l'égalité de genre. Dans ce cadre-là, les services publics sont une condition de la dignité humaine.

Le raisonnement qui est fait sur le droit à l'avortement et donc le droit à la santé pourrait être élargi à d'autres domaines, par exemple à l'éducation.

En quoi cette initiative pourrait-elle construire les bases d'une Sécurité sociale européenne ?

L'idée de cette ICE, c'est de créer un réseau de féministes européennes, de mettre un pied dans la porte, de créer cette solidarité à l'échelle de l'Europe, de faire avancer ce sujet dans le débat public dans le cadre des élections européennes.

L'objectif, c'est 1 million de signatures avant le 9 juin prochain. À l'heure où l'on se parle, la Slovaquie et la Finlande ont déjà atteint leur solde de signatures. Le compteur est accessible sur le site eci.ec.europa.eu.

En France, on s'est fixé des objectifs supérieurs au nombre de signatures qui sont normalement à recueillir dans le cadre de l'ICE, car nous savons que l'enjeu est aussi de créer un mouvement puissant.

Pour la première fois, nous donnons l'espoir de la constitution d'un fonds géré par l'Union européenne pour donner accès à des soins de santé, nous ne sommes pas seulement dans l'incitation.

Pour envisager cette grande ambition d'une Sécurité sociale européenne, nous commençons par un soin de santé qui semble évident à la majorité des Européens et des Européennes, le droit à l'avortement. C'est ce que j'appelle la « stratégie du petit caillou » lorsqu'on fait campagne. Il faut savoir commencer par une première étape accessible, qui permettra d'ouvrir la voie et de faire bouger la montagne sur le long terme.

Les soins qui seront rendus possibles par ce fonds européen pourront bénéficier à des femmes qui n'ont pas accès ou difficilement accès à l'IVG. L'idée qu'un soin de ce type soit gratuit et accessible s'imposera partout en Europe et poussera les citoyennes et citoyens dans les États à comprendre qu'ils sont légitimes à se battre pour ce droit. Cette ICE impose finalement l'idée qu'il y a certains soins auxquels toute personne devrait pouvoir avoir accès.

Ce droit pourra bénéficier à toutes les femmes résidant au sein de l'Union européenne, donc y compris les femmes exilées qui n'ont pas accès aux soins de santé, mais aussi aux femmes pour qui l'accès à l'avortement est payant dans leur pays, ou encore aux femmes qui doivent aller dans des pays limitrophes pour avorter, soit parce que c'est interdit dans le leur ou soit parce qu'il n'y a plus de soin de santé. Il s'agit de mettre en œuvre concrètement l'idée de solidarité européenne.

Bien évidemment, cette démarche a des répercussions politiques importantes. Elle met en difficulté les extrêmes droites en Europe, qui risquent d'être isolées sur ce sujet et vont être obligées de clarifier leur position à l'échelle européenne. Cela permet de mettre en lumière les postures de chacun.

En Slovaquie, le Premier ministre et le président de l'Assemblée nationale ont signé l'ICE publiquement. On aimerait bien que les différents partis et candidates et candidats aux élections européennes se

positionnent en faveur de l'ICE et relaient l'initiative pour collecter un maximum de signatures.

Quelles sont les conditions de succès de cette ICE ?

La première condition, c'est le nombre de signatures. Une ICE doit recueillir le soutien d'1 million de citoyens issus d'au moins sept États membres de l'Union afin d'inviter la Commission européenne à présenter une proposition législative.

Il faut donc identifier les organisations et les relais dans les différents pays pour diffuser efficacement cette initiative, par exemple le Planning familial en France. Cela suppose une infrastructure militante maillée dans différents pays de l'Union européenne.

L'équipe slovène facilite beaucoup l'organisation et l'appropriation par les équipes locales, car il est important de connaître et de décliner ce qui marche le mieux à l'échelle nationale ou locale en matière de discours et de mobilisations. Par exemple, en France, l'angle tactique qui a été adopté a été de commencer par la marge en s'organisant avec les féministes qui subissent le plus violemment les discriminations et violences, dont le contrôle des corps. En Espagne, le mouvement s'appuie sur la dynamique engagée dans la continuité du #MeToo espagnol, et en Pologne sur le mouvement féministe et climat bien structuré lors des dernières élections.

En France, nous avons créé des groupes locaux et certains représentants et représentantes, comme Alice Coffin et Mathilde Viot, sillonnent le pays pour mobiliser et diffuser. La démarche est très décentralisée. Nous prenons également part aux mobilisations sociales comme le 1^{er}-Mai.

J'ai travaillé sur la mobilisation sur la constitutionnalisation de l'IVG en France. Ce qui a favorisé la réussite de la démarche, c'est la création d'une coalition entre les mouvements, associations, syndicats d'un

côté, et le politique. Cela n'est pas passé que par des auditions des associations par les responsables politiques qui ensuite portent nos sujets dans l'Hémicycle. Nous avons travaillé ensemble dans une coordination stratégique efficace au service d'un objectif et d'un projet communs.

Quelles sont les suites pour cette ICE ?

La proposition a été acceptée telle quelle par la Commission européenne, ce qui signifie que celle-ci a considéré que la qualité juridique du texte lui permettait d'engager le processus. Cela a été rendu possible par la très forte expertise des personnes qui ont préparé cette ICE.

Pour le reste, tout dépendra de la dynamique politique, à la fois parmi les citoyens et citoyennes, et au sein des partis politiques.

Bien évidemment, à partir du moment où cela entre en débat, les anti-choix vont tenter de torpiller l'initiative. Il est donc important de montrer un front commun et nous avons besoin de toutes les organisations qui défendent les valeurs du féminisme.

L'ICE est officiellement ouverte depuis le 24 avril. Si le million de soutiens est obtenu, la Commission européenne sera tenue de décider de prendre ou non des mesures pour répondre à la demande et devra dans tous les cas motiver sa décision.

Je tiens à insister sur le changement de regard induit par le fait que cette initiative part d'un pays d'Europe centrale. Il se passe beaucoup de choses dans les pays d'Europe de l'Est dont nous devrions nous inspirer. Ils sont déjà au cœur de ce qui se passera pour la France dans quelques années si nous n'agissons pas. Ils sont aussi très créatifs et capables de faire venir dans les mouvements sociaux des personnes initialement peu politisées qui s'engagent et développent leur pouvoir.

Propos recueillis par Émilie Agnoux (avril 2024).

CONCLUSION

Les services publics sont notre avenir commun en Europe

– **Émilie Agnoux**

Co-fondatrice du think tank Le Sens du service public

Les services publics sont en France consubstantiels à l'idée que nous nous faisons collectivement de la vie désirable. Ils constituent un élément de fierté et d'identité, fragilisé par la prédominance des libertés économiques depuis près de cinquante ans dans l'espace européen, et plus globalement à l'échelle du monde.

Pour éviter l'affaîssement social, démocratique, écologique et même moral et économique, nos sociétés ne pourront se passer des puissants leviers de cohésion et de transformation que sont les services publics, c'est-à-dire des institutions au service de l'intérêt général, dotées d'une forte expertise, permanentes dans le temps et financées par des moyens mis en commun pour être plus efficaces et justes dans nos modes d'action collective.

Nous proposons ici une approche beaucoup plus ambitieuse que celle qui a cours dans les États membres comme à l'échelle de l'Union, mais qui pourrait accompagner la nouvelle étape de l'approfondissement de l'Union européenne qui nous est aujourd'hui nécessaire, en réorientant le modèle et l'approche qu'en ont les institutions européennes.

De nouveaux défis sont là, qui dépassent largement le cadre national, à commencer par celui de l'intelligence artificielle. Cette dernière nécessitera une mobilisation d'ampleur pour financer la recherche et les infrastructures, développer le cadre éthique, former et accompagner à la maîtrise des usages. Aucun pays en Europe n'a seul la capacité d'affronter cette

révolution technologique, sociétale et anthropologique. Dans la vie quotidienne des Françaises et des Français, et partout sur le continent, l'Union européenne est tout sauf une abstraction. Il n'est qu'à voir le logo aux douze étoiles dorées sur fond bleu sur les bâtiments publics ou les panneaux de chantier dans nos villes et nos villages.

Les « solidarités de fait », qui ont présidé à la création de l'Union européenne au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, se matérialisent concrètement dans le financement du maintien ou de la réimplantation de services publics essentiels dans les territoires, comme des maisons de santé, des groupes scolaires, des instituts de recherche...

Sans les fonds européens, de nombreux projets au service de la transition écologique ne verraient pas le jour : création de pistes cyclables ou de transports en sites propres, réseaux de chaleur, rénovation thermique de bâtiments scolaires et de logements sociaux...

Nous attendons bien évidemment encore plus de soutiens de l'Union européenne pour poursuivre cette réorientation des politiques.

Comme nous l'avons montré dans une précédente étude sur les services publics en milieu rural, il en va de la satisfaction de besoins essentiels, mais aussi de l'égalité entre les femmes et les hommes, quand les femmes restent encore majoritairement en charge du soin, des démarches administratives et de la relation aux services publics¹.

1. Émilie Agnoux et Émilie Nicot, *Accéder aux services publics en milieu rural : les femmes en première ligne ?*, Fondation Jean-Jaurès, 22 juin 2023.

Sur un plan juridique, à ce jour, hormis le protocole 26 du traité de Lisbonne et l'article 14 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) qui édictent un cadre global minimal pour les seuls services d'intérêt économiques général (SIEG), le droit de l'Union se cantonne à des approches sectorielles pour chacun des réseaux ouverts à la concurrence. Pour les autres secteurs relevant du champ des services publics, l'Union européenne est restée relativement silencieuse. Rien n'interdit, sinon la volonté politique, d'envisager un cadre protecteur global à l'échelle de l'Union européenne et nous formulons plusieurs propositions en ce sens.

Si les règles édictées par l'Union européenne, avec le consentement des États, ont pu complexifier, voire fragiliser, certains opérateurs monopolistiques de réseaux comme La Poste, EDF ou encore la SNCF en France, au nom des principes de libre concurrence, il faut avoir l'honnêteté de reconnaître que le cadre européen a dans le même temps permis d'affirmer quelques principes, valeurs et cadres de distinction des services publics, dans un contexte général de libéralisation.

C'est aussi la législation européenne qui a, par exemple, permis d'harmoniser la reconnaissance des qualifications des professionnels de santé, permettant ainsi à des médecins formés dans d'autres pays de l'Union de venir pratiquer en France.

La construction européenne a par ailleurs pu exercer une influence positive pour les nouveaux entrants après la chute de l'ex-empire soviétique, mais le modèle du New Public Management a joué en sens contraire au sein des États et au niveau de l'Union européenne. Cette dernière dispose elle-même d'une administration limitée en matière d'effectifs, bien qu'elle soit très compétente, et essentiellement restreinte à l'élaboration de textes.

Nous avons vu à travers les différentes contributions qu'il n'existe pas un modèle de fonction publique ou de services publics au sein de l'Union européenne, alors même que le cadre normatif européen y est identique. La souveraineté des États en la matière a ainsi été quasiment préservée, en dépit des instrumentalisation politiques qui peuvent en être faites.

Au demeurant, ni le principe de subsidiarité, qui suppose d'agir au meilleur niveau, ni les prérogatives nationales des États membres en la matière n'empêchent des influences réciproques entre les différents modèles.

La question est donc de savoir si et dans quelle mesure les dirigeants nationaux ont la volonté de défendre le modèle français, au moment où va s'engager une nouvelle réforme de la fonction publique en fin d'année 2024, et où la réduction des déficits comme la recherche d'économies budgétaires vont redevenir les grandes priorités politiques.

En réalité, le modèle français de services publics et de fonction publique a pour l'instant perdu une bataille qu'il n'a pas livrée ni en son sein, ni au niveau de l'Union européenne.

Les services publics nous renvoient ni plus ni moins à des choix structurants de société et au projet politique que nous souhaitons défendre et mettre en œuvre : améliorer le système de santé (sans nous limiter à une politique du médicament), garantir l'accès pour toutes et tous à la justice, préserver l'habitabilité de notre continent (qui se réchauffe deux fois plus vite que la moyenne mondiale), assurer les solidarités entre territoires et générations, répartir et redistribuer équitablement les richesses...

Pour cela, nous avons besoin de recréer un grand récit de puissance publique, dotée des moyens humains, financiers, fiscaux et préservés de la prédation, du court-termisme et des conflits d'intérêts. Sans changement de logiciel politique et économique, il est peu probable que des avancées majeures puissent être réalisées en la matière dans les prochaines années.

Nous ne pourrions pas non plus faire l'économie d'une réflexion sur nos politiques d'immigration et d'intégration, car, comme nous l'avons déjà dit lors du projet de loi sur l'immigration et l'intégration en fin d'année dernière, nos services publics ne pourraient déjà plus assurer la continuité de service sans la contribution de ressortissantes et ressortissants extra-européens¹ dans la plupart des métiers publics.

1. « Notre fonction publique doit être plus représentative de la société française », *Le Monde*, 29 novembre 2023.

C'est probablement parce qu'il y a peu à attendre des gouvernements des États membres à ce stade que les élections du 9 juin prochain, qui nous permettront de désigner nos représentants et nos représentantes pour les cinq prochaines années au Parlement européen, sont particulièrement décisives.

Les citoyens et citoyennes, mais aussi les collectivités locales ont toute leur part dans ce grand projet

de refondation de nos services publics, par la mise en réseau directe entre populations et acteurs locaux, mais aussi par la pression politique qu'ils et elles sont en capacité d'exercer sur les gouvernements nationaux et les institutions européennes.

Il ne tient qu'à chacun et à chacune de jouer son rôle, en toute conscience et en toute responsabilité.

Table

des matières

01 15 propositions pour renforcer la place des services publics au sein de l'Union européenne

03 INTRODUCTION. Quel projet pour l'Europe ?
–**Émilie Agnoux** et **Laure de la Bretèche**

DES SERVICES PUBLICS AUX SERVICES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

05 Les services publics : l'Europe du quotidien
–**Cécile Rapoport**

08 Dépasser les malentendus originels
–**Stéphane de La Rosa** et **Cécile Rapoport**

RÉORIENTER LE MODÈLE

13 Des valeurs communes de service public pour une Europe qui protège les citoyennes et les citoyens
–**Fabien Tesson**

17 Des élections à fort enjeu pour notre avenir
–**Dorian Guinard**

MODÈLES DE FONCTIONS PUBLIQUES

20 Où vont les fonctions publiques dans l'Union européenne ?
–**Jean-Michel Eyméri-Douzans**

23 La spécificité française et ses perspectives d'évolution
–**Luc Rouban**

PERSPECTIVES ET INSPIRATIONS

- 28 Les leviers pour une approche ambitieuse des services publics dans l'Union européenne
–**Stéphane de La Rosa**
- 33 Le modèle danois de services publics : un modèle hybride
–**Jean-Louis Rocheron**
- 38 Vers une Sécurité sociale européenne à partir du droit effectif à l'IVG ?
L'initiative citoyenne européenne My Voice, My Choice
–**Sarah Durieux**
- 41 CONCLUSION. Les services publics sont notre avenir commun en Europe
–**Émilie Agnoux**

Collection dirigée par Laurent Cohen et Jérémie Peltier

© Éditions Fondation Jean-Jaurès
12, cité Malesherbes - 75009 Paris

www.jean-jaures.org

Derniers rapports et études :

04_2024 : Cartes de France de l'accès aux soins. Soignants et patients face aux inégalités territoriales
Collectif

04_2024 : Sur *La Fièvre*. Enseignements politiques d'une série
Raphaël Llorca, Jérémie Peltier (coord.)

04_2024 : Du défi à l'opportunité. Agir ensemble pour réussir la transition énergétique
Gilles Finchelstein, Catherine MacGregor

03_2024 : Les nouvelles amitiés
François Miquet-Marty, Lucia Socias

03_2024 : Vers une politique étrangère féministe européenne ? Pour une approche progressiste et transformatrice
Aline Burni, Laeticia Thissen

02_2024 : Loi « immigration » : analyses et points de vue
Collectif, préface de Jean-Marc Ayrault

01_2024 : Un compromis pour la Corse. Une Corse autonome dans la République
Yves Colmou, Laurent Cohen, Hugo Le Neveu-Dejault

12_2023 : Les éloignés du dialogue social
Vincent Priou-Delamarre (coord.)

12_2023 : Accompagner l'éco-anxiété à l'école et au travail. Répondre à l'impuissance, la peur, la colère
Maxime Dupont, Pierre Quénéhen, Théo Verdier

12_2023 : Après les émeutes. Analyses et points de vue
Christelle Craplet, Smaïn Laacher, Thibault Lhonneur, Raphaël Llorca, Ruben Rabinovitch, Cédric Terzi



fondationjeanjaures



@j_jaures



fondation-jean-jaures



www.youtube.com/c/FondationJeanJaures



fondationjeanjaures

Abonnez-vous !



www.jean-jaures.org

Fondation
Jean Jaurès
ÉDITIONS