

La bibliothèque du citoyen

Pierre Bauby

L'européanisation des services publics

Préface de Jean-Louis Quermonne



SciencesPo.
Les Presses

Extrait de la publication

L'EUROPÉANISATION DES SERVICES PUBLICS

Du même auteur

- Service public. Services publics*, Paris, La Documentation française, 2011.
- Europe : une nouvelle chance pour le service public !*, Paris, Fondation Jean Jaurès, 2010 (avec Françoise Castex).
- Mapping of the Public Services in the European Union and the 27 Member States*, Bruxelles, CEEP, 2010 (avec Mihaela Maria Similie).
- 2009 : Un programme pour l'Europe*, Paris, Le Manuscrit, 2009 (avec Jean-Claude Boual et Katherine Varin).
- Les Services publics en Europe. Pour une régulation démocratique*, Paris, Publisud, 2007 (codirigé avec Henri Coing et Alain de Tolédo).
- Vers un nouvel équilibre entre besoins et marché*, Note de la Fondation Jean-Jaurès, 2003 (avec Gilles Savary et Bernard Soulage).
- Reconstruire l'action publique. Services publics, au service de qui ?*, Paris, Syros, 1998.
- Le Service public*, Paris, Flammarion, 1997.
- Électricité et société*, Paris, InterÉditions, 1994.
- Pour une citoyenneté européenne. Quels services publics ?*, Paris, Éditions de l'Atelier, 1994 (avec Jean-Claude Boual).
- Les Services publics au défi de l'Europe*, Paris, Les Éditions Ouvrières, 1993 (avec Jean-Claude Boual).
- L'État-stratège. Le retour de l'État*, Paris, Les Éditions Ouvrières, 1991.

LA BIBLIOTHÈQUE
DU CITOYEN

Pierre Bauby

**L'EUROPÉANISATION
DES SERVICES PUBLICS**

Préface
de Jean-Louis Quermonne

PRESSES DE SCIENCES PO

Extrait de la publication

Catalogage Électre-Bibliographie (avec le concours de la Bibliothèque de Sciences Po)

L'eupréanisation des services publics / Pierre Bauby – Paris : Presses de Sciences Po, 2011. – (La Bibliothèque du citoyen)

ISBN 978-2-7246-1227-1

RAMEAU : Services publics : Droit :
Pays de l'Union européenne
Services publics : Pays de l'Union européenne
Services d'intérêt économique général :
Pays de l'Union européenne

DEWEY : 343.09 : Droit des services publics
363.6 : Services publics et services connexes

La loi de 1957 sur la propriété intellectuelle interdit expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit (seule la photocopie à usage privé du copiste est autorisée).

Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, du présent ouvrage est interdite sans autorisation de l'éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 3, rue Hautefeuille, 75006 Paris).

© 2011. PRESSES DE LA FONDATION NATIONALE
DES SCIENCES POLITIQUES

Préface

Auteur d'un livre publié en 1991 à partir de sa thèse de doctorat sur *L'État-stratège*¹, Pierre Bauby, prenant appui sur l'expérience tirée de sa position d'économiste à Électricité de France (EDF), s'est investi depuis plusieurs années dans l'analyse complexe des services publics, qualifiés de services d'intérêt économique général au sein de la construction européenne. Et dans un essai édité en 2010 par la Fondation Jean Jaurès², il suggère, pour pallier les excès du libéralisme économique, que l'Europe soit « une nouvelle chance pour le service public ».

L'ouvrage qu'il nous livre aujourd'hui tire d'une longue période de brouillard, où il a séjourné dans un environnement dominé par l'économie de marché, l'examen du statut dérogatoire réservé par les traités européens aux services publics nationaux sous le nom de diverses appellations contrôlées. Et, tenant compte de la spécificité des statuts de ces services dans les vingt-sept États membres, P. Bauby prend la mesure de ce que plusieurs auteurs ont appelé l'« européanisation des politiques publiques » nationales³. Certes, dès 1957, le traité de Rome en son article 90 (devenu l'article 106 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, TFUE) conférait une place singulière aux services publics des États membres au sein de la Communauté économique européenne (CEE), puis

1. Pierre Bauby, *L'État-stratège. Le retour de l'État*, Paris, Les Éditions Ouvrières, 1991.

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

3. Henri Oberdorff (dir.), *L'Européanisation des politiques publiques*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2008.

du marché unique. Et même le traité d'Amsterdam, en son article 16, lui attribuait la qualité de « valeur de l'Union ». Mais l'idéologie dominante présidant dans la décennie 1990 et jusqu'à 2008 à l'organisation du marché intérieur les soumettait davantage à un régime d'exception qu'elle ne leur accordait le rôle moteur qui leur aurait permis d'équilibrer l'exigence de la concurrence libre et non faussée, dans l'esprit du triptyque énoncé par Jacques Delors en faveur de « la compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit ». Aussi, la crise ouverte en 2008 en matière économique et financière est-elle venue démontrer à l'évidence cette lacune. Et la nécessité d'en sortir fait désormais de la place occupée par les services d'intérêt général au sein de l'Union européenne (UE), autant que de l'exigence d'une meilleure régulation des flux monétaires, une question de grande actualité.

L'ouvrage de Pierre Bauby vient donc au bon moment en réponse à cette crise. Il tient compte des désillusions créées tant par les excès du capitalisme financier que par les revers du « blairisme ». Mais sans esprit polémique et loin de substituer une idéologie à une autre, il procède davantage d'un audit objectif, dont la technicité nécessaire ne doit pas rebuter le lecteur. Et il contient une série de propositions pragmatiques susceptibles de mieux équilibrer la mission dévolue aux services d'intérêt économique général ainsi qu'aux services non économiques dans une économie sociale de marché désormais reconnue comme telle par l'article 3 alinéa 3 du Traité sur l'Union européenne (TUE) amendé à Lisbonne et qui doit tendre « au plein-emploi et au progrès social ». Devant pouvoir équilibrer l'exercice des quatre libertés de circulation des personnes, des capitaux, des marchandises et de services, la présence des services publics dans le fonctionnement de l'UE ne devrait donc plus se situer comme naguère à la marge, mais jouer un rôle actif

qui, dans le respect de leurs singularités nationales, permettrait de rééquilibrer tant le système économique que la structure sociale européenne. Dans cet esprit, P. Bauby fait preuve de retenue lorsqu'il évoque l'éventuelle émergence de services publics à l'échelle de l'Europe, que pourrait cependant préfigurer la multiplication des agences rattachées aujourd'hui à l'Union. Sans en faire un objectif à court terme, il n'en exclut pas l'éventualité, notamment en matière de transports et d'énergie. Mais, au regard de la diversité des services existant dans les vingt-sept États membres de l'Union, notamment du fait de leurs statuts différents, publics, semi-publics ou privés, il prend au sérieux l'exigence résultant du principe de subsidiarité. Et il tient compte des travaux conduits au sein du Parlement européen par l'intergroupe présidé par Françoise Castex, au moment même où les pouvoirs du Parlement ont été largement accrus.

En réalité, avec une grande rigueur, l'auteur examine surtout, de façon constructive, le parti qui pourrait être tiré des dispositions du traité de Lisbonne pour reconnaître aux différents types de services d'intérêt général un rôle susceptible de promouvoir une nouvelle dynamique européenne dans le cadre de l'économie sociale de marché. Et il prend appui sur l'article 36 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui revêt désormais force de loi, selon lequel « 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 ». Or, loin d'être subsidiaire, cette démarche visant à exploiter les virtualités du traité, si elle devait être mise en œuvre par de nouvelles majorités gouvernementales et parlementaires appelées à s'installer prochainement à Bruxelles et à Strasbourg, pourrait pallier le déséquilibre d'un espace économique et social encore

marqué par les stigmates de l'ultralibéralisme. Ce qui contribuerait à promouvoir une sortie de crise par le haut. Un éventuel succès de cette démarche pourrait faire regretter qu'elle n'ait pas été accomplie plus tôt par la Convention sur l'avenir de l'Europe ! Ce qui aurait pu faire l'économie de l'échec du projet de traité constitutionnel maladroitement estampillé par l'exigence d'une « concurrence libre et non faussée », considérée notamment dans la troisième partie du traité comme un objectif à atteindre et non pas seulement comme un moyen parmi d'autres au service d'une économie de marché. Erreur qui fut largement exploitée par les forces politiques hostiles au traité. Mais le passé est le passé...

Naturellement, pour donner à l'avenir toute sa mesure, un véritable rééquilibrage entre l'économie de marché et le service public impliquerait que les autorités de l'UE s'emparent des nouvelles compétences accordées à l'Union par le traité de Lisbonne, notamment en matière d'énergie, comme l'ont suggéré notamment Philippe Herzog et Jacques Delors¹. Ce qui, dans le contexte de la mondialisation, permettrait à l'Europe de mieux faire face à la crise de l'énergie qui se prépare et à laquelle vient de s'ajouter la crainte du risque nucléaire. Et ce qui offrirait par voie de conséquence à l'UE la capacité de faire jeu égal avec les États-continentaux qui structurent désormais la planète. Cela impliquerait qu'au sein du réseau d'agences désormais rattachées à l'Union, prennent place certains services transnationaux capables d'exercer dans ce domaine une « mission de service public ». Or la célébration cette année du sixième anniversaire du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) pourrait peut-être réveiller l'imagination des experts sur ce point ?

1. « Quelle stratégie européenne pour les services ? », *La Lettre de Confrontations Europe*, 74, avril-juin 2006.

D'aucuns pourront sans doute récuser une telle perspective que P. Bauby a seulement eu la sagesse d'effleurer, se souvenant des échecs rencontrés par des initiatives de trop grande envergure ; et se rappelant peut-être aussi qu'au siècle précédent un auteur que la présente génération ne connaît plus, le professeur Léon Duguit, définissait l'État sous les traits d'« un faisceau de services publics ». Or, l'auteur du livre que nous préfaçons nous rappelle justement dans sa conclusion que, moins qu'un État, l'Union européenne parvient déjà difficilement à se faire admettre sous les traits d'une fédération, même si elle devait revêtir la singularité de l'objet politique que J. Delors propose d'identifier sous le nom de « Fédération d'États-nations »¹.

Jean-Louis Quermonne
 Professeur émérite des Universités
 Président d'honneur
 de l'Association française de science politique

1. Jean-Louis Quermonne, « La "Fédération d'États-nations" : concept ou contradiction ? », *Revue française de droit constitutionnel*, 84 (4), octobre 2010.

En matière de services publics, nous vivons depuis le milieu des années 1980 une rupture historique. Alors que chaque État, dans le cadre de la construction de l'État-nation, avait défini et construit dans son histoire longue son propre mode d'organisation et de régulation des activités de « service public » en relation avec ses traditions, son organisation, ses institutions et sa culture, c'est de plus en plus au plan européen que se définissent les principes et les normes, même si les États n'ont pas perdu toute capacité d'initiative et de choix. C'est ce processus progressif d'« européanisation » que nous voulons présenter et analyser ici, afin d'en saisir les logiques et les enjeux, de prendre la mesure des responsabilités respectives de l'Union européenne (UE) et de chacun des États membres dans les profondes mutations que traversent les services publics. Pour ce faire, partons de la situation telle qu'elle existait en Europe et que l'on peut appréhender dans une relation diversité-unité.

Diversité des services publics en Europe...

La cartographie des services publics en Europe¹ fait apparaître toute une série de diversités. Tout d'abord, les termes et les concepts utilisés pour nommer les activités de « service public » sont fort différents. Ils reflètent des constructions historiques, des cultures

1. Pierre Bauby et Mihaela Maria Similie, *Mapping of the Public Services in the European Union and the 27 Member States*, Bruxelles, CEEP, 2010. Voir sur Internet à l'adresse suivante : www.actionpublique.eu.

nationales et des conceptions politico-idéologiques, et n'ont pas nécessairement leur équivalence dans les 23 langues officielles de l'UE et il n'est pas possible d'établir un glossaire univoque. Chaque langue renvoie à des histoires nationales, des cultures, des traditions, des identités, etc., sur la base desquelles ont été développés un vocabulaire, parfois une doctrine spécifique, tels que « *public services* », « *public service* », « *public utilities* », « *service public* », « *öffentliche Dienstleistungen* », « *öffentlicher Dienst* », « *Daseinsvorsorge* », etc.

Les Britanniques emploient l'expression soit au singulier – « *public service* » –, notion alors équivalente de « *civil service* » et qui recouvre essentiellement l'administration et les fonctionnaires publics, soit au pluriel – « *public services* » –, pour faire référence aux services fournis aux citoyens par les autorités locales, le gouvernement central, les services de santé, d'éducation, de police, etc. Ils utilisent également une autre expression – « *public utilities* » –, qui correspond aux grands services de réseau (gaz, électricité, eau et assainissement, poste et télécommunications) mais qui n'a pas la même valeur juridique explicative que le concept français de service public¹. Le concept de « *public services* » n'est pas, comme en France, une notion transversale structurant le droit et la jurisprudence. C'est la compétence du législateur de reconnaître dans des situations concrètes les activités concernées, leur création, leur régulation², la loi visant à assurer la qualité du service et la protection des consommateurs.

1. Franck Moderne et Gérard Marcou (dir.), *L'Idée de service public dans le droit des États de l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan, 2001.

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

En Allemagne, pays de forte tradition de droit administratif et avec une conception très large des missions publiques, l'expression « *öffentliche Dienstleistungen* », habituellement employée au pluriel, est utilisée dans la littérature économique ou sociologique pour désigner un type d'activité au sens matériel et économique du terme ; mais ce n'est pas une notion juridique. Le singulier « *öffentlicher Dienst* » signifie en fait la « fonction publique ». La notion de « *Daseinsvorsorge* », introduite en 1938¹, renvoie à l'existence de services nécessaires à la vie des citoyens ; elle visait à globaliser les services municipaux indispensables à la préservation de la santé des citoyens tels que l'enlèvement des ordures, la distribution d'eau potable et l'évacuation des eaux usées ; elle n'a été utilisée dans certains textes législatifs qu'après la seconde guerre mondiale, mais jamais dans la Loi fondamentale au niveau fédéral².

Les pays de tradition romaniste ont adopté une approche plus conceptuelle, conférant une dimension juridique à la notion de « services publics »³. Le cas de la France a longtemps été très particulier en Europe⁴. Ici, la notion de « service public » s'est construite de manière emblématique : fondement, principe explicatif de l'ordre juridique administratif, cette notion a également été à la base d'une véritable théorie de l'État, en tant que critère de légitimation de son intervention. Le contenu de la notion de « service public » a été précisé par la jurisprudence et la doctrine : une activité d'intérêt général assurée

1. Ernst Forsthoff, *Traité de droit administratif allemand*, traduit de l'allemand par Michel Fromont, Bruxelles, Bruylant, 1969.

2. Franck Moderne et Gérard Marcou (dir.), *L'Idée de service public dans le droit des États de l'Union européenne*, op. cit.

3. Michel Mangenot (dir.), *Administrations publiques et services d'intérêt général : quelle européanisation ?*, op. cit.

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

ou assumée par une personne publique. Dans plusieurs États, comme l'Espagne, l'Italie, la Belgique, le Luxembourg, le Portugal, la Grèce ou l'Autriche, la notion de « service public » existe et a une portée juridique, mais elle n'a pas de rôle structurant comme critère d'application d'un droit particulier ou comme facteur déclencheur de la compétence de la juridiction administrative. En Grèce et au Luxembourg, l'expression est le plus souvent entendue dans un sens organique, désignant les structures administratives en charge du service.

D'autres pays de *common law*, ainsi que les pays nord-européens (Suède, Finlande, Danemark) et les Pays-Bas, n'ont également pas opéré une conceptualisation juridique des « services publics », mais leur définition se fait sur la base de l'intervention du législateur¹. En Suède et en Finlande, il n'y a pas de concept équivalent au « service public », alors que ces pays sont considérés comme des exemples types de l'État-providence grâce à une politique sociale très active et à une relative autonomie du droit public².

Dans certains pays, le « service public » est fortement idéologisé et fait l'objet, dans la tradition française en particulier, d'une solide doctrine juridique (les principes dégagés par le Conseil d'État depuis plus d'un siècle – égalité, continuité et mutabilité-adaptabilité), d'une série de justifications économiques liées aux « défaillances du marché », et finalement d'un contenu politique, l'assimilant au lien social, à la République, à l'identité nationale, alors que dans d'autres États l'existence de « services publics » relève davantage de principes généraux formulés par la jurisprudence ou de la pratique et d'approches

1. *Ibid.*

2. Tore Modeen, « Le service public en droit finlandais et suédois », dans Franck Moderne et Gérard Marcou (dir.), *L'Idée de service public dans le droit des États de l'Union européenne*, op. cit.

doctrinales moins spécifiques. Le mot « public » lui-même est polysémique, puisqu'il peut renvoyer soit aux destinataires des services, soit aux autorités « publiques » et/ou aux formes de propriété des entreprises ou des prestataires du service.

Outre cette première diversité linguistique et culturelle, le champ des activités relevant des « services publics » n'est pas identique ni clairement défini. Il existe des différences de définition des secteurs d'un pays à l'autre et des évolutions variables. Les activités de services publics et les secteurs couverts sont extrêmement divers, allant des activités « régaliennes » traditionnelles, regroupant les fonctions de souveraineté (la défense, la sécurité intérieure et extérieure, la justice, les affaires étrangères et les impôts), aux services industriels et commerciaux, en passant par l'éducation, la santé, les services sociaux ou le logement social.

Dès sa première communication intitulée « Les services d'intérêt général en Europe », en 1996¹, la Commission européenne avait clairement abordé ces enjeux. Sous le titre « De quoi parle-t-on », elle écrivait à propos de « service public » : « Cette expression a un double sens : tantôt elle désigne l'*organisme* de production du service, tantôt elle vise la *mission* d'intérêt général confiée à celui-ci. C'est dans le but de favoriser ou de permettre l'accomplissement de la mission d'intérêt général que des obligations de service public spécifiques peuvent être imposées par l'autorité publique à l'organisme de production du service, par exemple en matière de transport terrestre, aérien ou ferroviaire, ou en matière d'énergie. Ces obligations peuvent s'exercer à l'échelon national ou régional. À noter que l'on confond souvent, à tort, service public avec secteur public (y compris fonction

1. COM (96) 443.

publique), c'est-à-dire mission et statut, destinataire et propriétaire ».

Cette clarification est régulièrement rappelée dans toutes les communications, dans le Livre vert de 2003, le Livre blanc de 2004, etc. Ainsi, dans le Livre blanc de 2004¹, la Commission fait clairement la différence entre « service public » et « obligations de service public ». S'agissant de la notion de *service public*, il convient de souligner que les termes « service d'intérêt général » et « service d'intérêt économique général » ne doivent pas être confondus avec l'expression « service public », qui est moins précise. Celle-ci peut avoir différentes significations et être ainsi source de confusion. Elle peut se rapporter au fait qu'un service est offert au grand public ou qu'un rôle particulier lui a été attribué dans l'intérêt public, ou encore se référer au régime de propriété ou au statut de l'organisme qui fournit le service en question. S'agissant des *obligations de service public*, cette expression désigne les obligations spécifiques imposées par les autorités publiques à un fournisseur de service afin de garantir la réalisation de certains objectifs d'intérêt public, par exemple dans le secteur du transport aérien, ferroviaire ou routier, et dans le domaine de l'énergie. Ces obligations peuvent être imposées au niveau communautaire, national ou régional.

Plus profondément, derrière la même expression « service public », il y a souvent amalgame ou confusion entre d'un côté les missions, les objectifs et les finalités, et de l'autre les organisations. Coexistent ainsi en particulier deux conceptions : la première est fonctionnelle et met l'accent sur les objectifs, les missions et les finalités des services publics ; la seconde est organique et assimile le service public à l'entité publique qui rend le service. On assimile ainsi souvent « service public » et entreprise publique, l'adjectif

1. COM (2004) 374.

« public » laissant en effet entendre que l'on parle d'entreprises à statut public, voire directement d'activités de l'État ou des collectivités, alors que des missions de « service public » peuvent tout autant être confiées à des entreprises privées (délégations, concessions, etc.). Comme on le verra, seule cette conception fonctionnelle est commune à tous les pays européens, tant les modes de gestion et de régulation sont différents ; c'est elle qui a été retenue dans le processus d'eupéanisation.

Par-delà la diversité des approches, de la nature et des modalités variées de fonctionnement, partout dans l'UE, dans les anciens comme dans les nouveaux États membres, certaines missions sont reconnues d'intérêt général et mises sous la responsabilité d'une autorité publique. Sous des expressions diverses (intérêt général, biens communs, biens publics, utilité publique, intérêt public, bien-être), l'intérêt général, aux dimensions multiples, plus ou moins étendu et prioritaire selon les États (sécurité, cohésion sociale, territoriale et économique, développement de secteurs clés ou jugés stratégiques, satisfaction des besoins fondamentaux, éducation, santé, sécurité d'approvisionnement, protection de l'environnement et des consommateurs), légitime l'intervention publique de l'État national et des collectivités territoriales dans des secteurs assez semblables. Mais la prise en compte de la diversité des services publics dans l'UE relève également d'autres facteurs. Dans la plupart des pays européens, la reconnaissance des activités de « service public » est fondée sur des réglementations sectorielles¹.

La diversité des « services publics » porte également sur les raisons pour lesquelles certaines activités

1. Dans certains pays, il existe également des lois transversales concernant certaines catégories de services publics (par exemple, en Roumanie et en Lettonie).

marchandes ou du moins certains aspects de ces activités sont considérés comme en relevant. Les uns, dans la tradition latine en particulier, mettent en évidence la décision de l'autorité publique et un certain nombre de règles classiques en matière de continuité, d'égalité, d'adaptabilité et de sécurité. Certains adoptent une approche beaucoup plus pragmatique, en insistant sur le fait que les activités de service public ont pour objet de mettre des biens et des services fondamentaux à la disposition des consommateurs et des citoyens dans des conditions de prix, de qualité et de sécurité acceptables. D'autres enfin mettent l'accent sur les caractéristiques économiques des activités de service public. À cette série de diversités, qui provoquent souvent des confusions, il faut encore ajouter le fait que les échelons de responsabilité sont soit l'État central, soit les collectivités territoriales, lesquelles sont particulièrement développées dans les États fédéraux. Les échelons territoriaux compétents ne sont pas les mêmes selon les secteurs et l'organisation de chaque État, entre le local, le régional et le national. Enfin, peuvent être en charge de rendre le service toute une série d'acteurs différents, allant du service administratif à l'entreprise privée, en passant par des entreprises publiques, des sociétés d'économie mixte ou des associations sans but lucratif.

Ainsi, les définitions sont différentes selon les secteurs couverts, tant leurs caractéristiques technico-économiques présentent des aspects spécifiques. Elles sont évolutives dans le temps, en fonction des besoins des économies et des sociétés, des choix idéologiques et politiques, et dans l'espace, en fonction des histoires, des traditions et des institutions nationales. Les changements ont d'ailleurs tendance à s'accélérer depuis une vingtaine d'années, du fait notamment du processus d'eupéanisation engagé à la fin des années 1980 et des changements politiques dans les pays de l'Europe centrale et orientale à la fin des années 1990.

... et unité des services d'intérêt général

Malgré cette série de diversités, il existe en Europe une profonde unité¹ : dans tous les pays européens, les autorités publiques, locales, régionales ou nationales, ainsi que la jurisprudence ont été amenées à considérer que certaines activités ne pouvaient pas relever du seul droit commun de la concurrence et des seules règles du marché, mais de normes spécifiques d'organisation et de régulation, dans trois objectifs, qui définissent un trépied :

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

Ces finalités et ces objectifs d'intérêt général sont au cœur du système de valeurs qui caractérise tous les États européens et sont une valeur commune de l'Europe. Les services publics représentent un élément clé du modèle social européen caractérisé par les interactions et l'intégration du progrès économique et du progrès social, qui en font une « économie sociale de marché ». Tous les pays européens ont des structures publiques qui disposent de compétences et de responsabilités plus ou moins étendues et évolutives. Les services publics dits « régaliens » (en particulier

1. Voir, en particulier, Pierre Bauby, « La libéralisation des services publics », *Cahiers français*, 347, novembre-décembre 2008.

la sécurité intérieure et extérieure, la justice, les services fiscaux, etc.) représentent le noyau des responsabilités de l'État (central ou fédéral)¹. Dans tous les pays, des structures administratives ou des entreprises publiques nationales sont également chargées de missions de service public.

Ainsi donc les « services publics » sont-ils caractérisés tout à la fois par leur forte spécificité nationale, porteuse de réelles diversités, et par une unité de finalité, résultante de toute une histoire. C'est cette relation diversité-unité des services publics, inscrite dans l'histoire longue des États européens, qui va être mise en cause par un processus progressif d'« eupéanisation ».

L'« eupéanisation »

Le concept d'« eupéanisation » est d'emploi récent. Il apparaît dans les années 1990 dans certaines études américaines sur les relations internationales. Il n'est pas encore complètement stabilisé et plusieurs approches coexistent. Pour Robert Ladrech², il désigne un processus d'intégration des dynamiques économique et politique de la Communauté européenne dans les logiques nationales d'élaboration des politiques publiques. Dans une problématique proche, Henri Oberdorff³ définit l'eupéanisation comme une « manière de qualifier l'influence de plus en plus déterminante de l'Union européenne sur les politiques publiques des États membres ». Cette

1. Pierre Bauby et Mihaela Maria Similie, *Mapping of the Public Services in the European Union and the 27 Member States*, op. cit.

2. Robert Ladrech, « Europeanization of Domestic Politics and Institutions : The Case of France », *Journal of Common Market Studies*, 32 (1), mars 1994.

3. Henri Oberdorff (dir.), *L'Eupéanisation des politiques publiques*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2008.