

PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ ET DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL EN ESPAGNE

LUIS CARAMES VIEITEZ *

L'intervention de l'initiative privée dans la gestion du « public » a connu, en Espagne, de multiples va-et-vient. Il est possible d'identifier des périodes qui, bien que dans des contextes historiques très différents, ont connu une renaissance de la privatisation. Nous parlons, bien entendu, de la révolution libérale du XIX^e siècle et des années suivant la transition démocratique. En effet, à la chute de l'ancien régime, il n'a subsisté aux mains de l'État que quelques établissements miniers, les industries militaires et les monopoles fiscaux. Par ailleurs, le climat favorable à une présence majeure du secteur privé après 1975, est le reflet des événements en Europe, avec une influence claire des directives de Bruxelles. La déréglementation et la défense de la concurrence ont accéléré un processus très prononcé de libéralisation.

Si nous mettons l'accent sur la gestion des services publics, il va de soi que les climats idéologiques auxquels on a fait référence, ont eu sur elle une influence remarquable. Mais sans doute, les exemples les plus significatifs se trouvent-ils au niveau des services publics locaux. Les libéraux espagnols, ainsi que ceux des autres pays, cédèrent en régime de concession à l'initiative privée la prestation de ces services. La concession est une forme juridique ayant une grande ancienneté en ce qui concerne le droit européen, utilisée pour les grandes compagnies de colonisation, les réductions en Amérique latine, la « location » de certains services tels que la poste, etc. L'expérience n'a pas été très heureuse : elle a donné de mauvais résultats en ce qui concerne les prix et la qualité pour les usagers, en grande partie à cause de la passivité des gouvernements.

Dans un XX^e siècle déjà bien avancé, les mairies géraient directement les services qu'elles pouvaient financer — les abattoirs, les cimetières, les marchés, les réseaux d'égouts et d'assainissement —, tandis que les services qui supposaient une gestion trop complexe ou un investissement important, étaient cédés aux compagnies privées. Tel est le cas de la distribution des eaux, des tramways, du gaz, de l'éclairage public et de la distribution d'énergie électrique.

* Professeur d'économie et de finances publiques à l'université de Saint-Jacques-de-Compostelle.

Tout au long du XIX^e siècle, l'Etat a conservé certains services publics en gestion directe — par exemple la poste et le télégraphe. Les nouveaux services étaient donnés en concession. Tel est le cas du chemin de fer qui allait être monopolisé dès le début du franquisme.

Après que l'enthousiasme libéral s'est ému, en Espagne, l'administration en tant que prestataire de services a connu une grande phase d'essor, surtout au niveau municipal. Certains ont considéré cette « renaissance » comme un lien avec la municipalité de l'ancien régime, reflet d'une authentique activité industrielle et mercantile. D'autres y ont vu une parenté avec le socialisme municipal anglais, le *gas and water socialist*.

Pourtant, la complexité principale provient des processus d'intense urbanisation, avec des demandes croissantes en quantité et en qualité, des biens publics accompagnés par ailleurs par un changement de climat idéologique. Opérant au nom de l'efficacité, il conduit à la « redécouverte » des formes indirectes de gestion. C'est pourquoi, de nos jours, un grand nombre de services publics locaux — approvisionnement en eau, transport, gaz, service de nettoyage, services funéraires, etc. — sont gérés au travers de concessions, de forfaits, de locations, de sociétés mixtes ou de consortium. Dans tous ces cas, la participation privée est fondamentale et on considère que ce mode de gestion est adéquat en raison des économies caractérisant beaucoup de services municipaux. En Espagne, on peut voir qu'effectivement, au premier rang des grandes entreprises ayant une capacité pour étaler les charges fixes entre leurs différents clients, figurent celles qui gèrent les services publics locaux. On trouve de nombreux exemples dans les grandes villes, dans le service d'approvisionnement d'eau, gaz, transport et nettoyage.

On peut donc voir, en Espagne, une tendance forte au partenariat privé dans la gestion des services publics municipaux. Mais ce mouvement ne se limite pas à cela, puisqu'on rencontre des exemples de gestion privée dans d'autres secteurs tels que la sécurité (des entreprises privées prêtent des services de sécurité à des organismes publics, non seulement de l'Etat central, mais aussi des autonomies et locaux), l'administration des prisons, la santé, etc. Du point de vue artistique et culturel, il existe également un essor du parrainage. Ainsi, on observe de plus en plus fréquemment la création d'institutions et d'associations, avec participations privée et publique, de gestion des congrès, des centres culturels, des orchestres symphoniques, etc.

En définitive, l'Espagne est en train de vivre, en ce qui concerne les prestations de services publics, une mutation substantielle, par une libéralisation du cadre institutionnel. Mais, peut-être, la gestion des services publics locaux vit-elle avec plus d'intensité ce processus parce qu'au-delà de la pression idéologique du moment, plusieurs raisons objectives imposent une plus intense participation du secteur privé.