

Ce document correspond à une séance d'éducation populaire organisée par le groupe attac 18 à Vierzon. Il s'agit du texte de l'exposé présenté par Yann Baduel, et n'y sont retranscrites ni les informations complémentaires répondant à des remarques et questions posées par les participants, ni les autres aspects évoqués au cours de la discussion qui a suivi l'exposé.

## **I. LES ORIGINES DU SERVICE PUBLIC :**

### **I.1. Typologie des services publics :**

On peut considérer, en toute première analyse, qu'un service public se caractérise par un bien ou un service qui présente, au regard des nécessités de l'organisation sociale et des attentes des usagers, des caractéristiques telles que le simple jeu du marché ne peut assurer par lui-même leur satisfaction. Mais entre la vision des économistes, des juristes et la simple perception populaire, il existe des perceptions très différentes qui nécessitent de préciser ce qu'on entend par ce terme. Pour mieux appréhender la notion, il faut donc se livrer à une analyse typologique des différentes situations auxquelles peuvent correspondre les services publics.

#### **I.1.a. Des critères relatifs au mode d'organisation et de délivrance :**

- *La nature marchande du service* : on distingue souvent les services marchands et les services non marchands. Les services non marchands sont des activités dont la prise en charge ne peut être que collective car ils ne donnent pas lieu à une facturation individualisée des usagers. A l'inverse, les services marchands sont ceux qui peuvent être délivrés moyennant une facturation individualisée au bénéfice de l'utilisateur.
- *Le régime de propriété* : le service public induit-il une propriété collective des moyens nécessaires au fonctionnement du service ? La question est variable et avant tout idéologique et oppose les collectivistes et les libéraux.
- *Le statut de l'opérateur* : l'opérateur se définit comme le fournisseur du bien ou du service collectif. L'opérateur d'un service public peut être privé ou public.
- *Concurrence ou monopole* : l'organisation d'un service collectif peut être assurée soit dans un cadre concurrentiel (ex : l'éclairage public), soit dans un cadre monopolisé (ex : la distribution du gaz avec GdF).
- *La collectivité organisatrice* : la satisfaction des besoins collectifs implique une participation, à un certain niveau, de l'autorité publique. Elle peut intervenir comme autorité organisatrice (on parle alors de compétence), comme propriétaire des moyens nécessaires, comme fournisseur du service (elle est alors opérateur) ou comme régulateur d'un système concurrentiel. C'est ce qui distingue le service public d'un marché.

#### **I.1.b. Des critères relatifs à l'activité concernée :**

D'après ce qui précède, l'organisation des services publics ne se résume pas à l'opposition public/privé ou concurrence/monopole. Les configurations, comme les solutions de mise en œuvre du service public, sont nombreuses. On peut donc chercher à définir le service public par son objet : des activités de production de biens ou de services que des raisons tenant à l'organisation économique et sociale et aux besoins des citoyens conduisent à organiser selon des principes dérogatoires du marché. Toutefois, la notion de besoin collectif est variable dans le temps et dans l'espace (par exemple, le maintien d'un bureau de poste en campagne peut s'avérer indispensable en campagne, de par son rôle de distribution bancaire ; de même, les cabines téléphoniques sont de moins en moins utilisées du fait du développement des

téléphones portables). C'est la convergence des besoins des citoyens et de l'économie qui donnent à certaines activités le caractère de service public. On trouve dans les pays de l'Union Européenne neuf grandes catégories de fonctions collectives qui ont le « statut » et constituent le fonds commun du « service public » :

- Les fonctions régaliennes : on appelle fonctions régaliennes les fonctions traditionnellement assurées par les Etats et qui correspondent aux exigences primaires de la solidarité politique. Ce sont la défense, la justice, la police, l'action extérieure. Elles forment le cœur des services publics par excellence, que même les plus libéraux n'envisagent pas de confier aux mécanismes du marché, même si certaines des composantes de ces missions peuvent être assurées par des entreprises privées (exemple d'actualité : les prisons).
- L'éducation : depuis que le pouvoir politique a pris le dessus sur les pouvoirs religieux pour assurer cette fonction, elle est le plus souvent gérée directement par les institutions.
- L'action sociale : elle ne peut être absente de l'exercice de la responsabilité politique des Etats modernes qui ont progressivement pris la place ou se sont ajoutés aux systèmes caritatifs traditionnels au cours du XX<sup>e</sup> siècle.
- La santé : l'action sanitaire est quasiment toujours un service public (mais souvent pour partie), complémentaire de l'action sociale.
- Le sport et la culture : l'épanouissement du corps et de l'esprit humain nécessite, dans la quasi-totalité des pays, une prise en charge collective. Ces activités sont plutôt de type marchand, mais rarement équilibrées par des recettes d'exploitation.
- Les services urbains : services que la collectivité est appelée à fournir aux habitants d'une unité urbaine du fait de l'impossibilité technique d'une fourniture individuelle et des contraintes de la vie collective. Ce sont des services de proximité comme la distribution de l'eau et son assainissement, l'enlèvement et le traitement des déchets, le nettoyage public, la voirie, les services funéraires, etc.....
- La communication et les transports : le terme « communication » englobe tout un ensemble de fonctions entre lesquelles il faut distinguer les transports, la communication des informations et le service postal. C'est un secteur important pour le développement économique des Etats, mais qui n'est pas intégralement soumis à un statut de service public et tend à y échapper en raison du contexte de mondialisation et du développement technologique.
- L'énergie : A l'inverse d'autres secteurs, l'énergie s'est développée de façon individuelle avant de devenir un service public avec l'émergence de politiques économiques des Etats qui le considéraient comme stratégique –au sens économique et monétaire. Il tend à l'être de moins en moins.
- Le logement : en tant que besoin primaire de l'individu, les autorités publiques ne peuvent s'en désintéresser, même si c'est une activité de marché dans un pays libéral. Les politiques publiques du logement peuvent avoir des finalités sociales et/ou urbanistiques.

### **I.1.c. Typologie de caractère juridique :**

Le droit français utilise la distinction entre services publics à caractère administratif et services publics à caractère industriel et commercial. Cette typologie se fonde essentiellement sur le mode de financement : l'impôt pour les services publics à caractère administratif ; le prix pour les services publics à caractère industriel et commercial.

### **I.1.d. Typologie de caractère économique :**

On peut également distinguer quatre catégories d'activités de service public, par vocation croissante à être gérées par des entreprises privées :

- les missions naturelles de l'administration (administration publique ; ordre public ; défense ...),
- les monopoles naturels (grands réseaux ; grandes infrastructures de transport...),
- les intérêts publics importants (services sociaux ; loisirs ...),
- les secteurs exposés à la concurrence (services publics industriels et commerciaux, logement, services urbains ...).

### **I.2. La fondation du mythe du service public : une invention politique :**

La notion de service public fait écho aux thèmes du « Bien commun », de l' « Intérêt général », de l' « Utilité publique ». Nulle part ailleurs qu'en France, elle n'a pris une telle importance, en étant érigée à la hauteur d'un véritable mythe, c'est à dire une de ces images fondatrices sur lesquelles prend appui l'identité collective. Derrière les mots, c'est toute une conception du statut de l'Etat et du lien social qui est mobilisée. Le mouvement social de 1995 a bien montré que la question du service public constitue une des « questions sensibles » autour desquelles se joue la cohésion de la société. On parle d'ailleurs d'une « conception française du service public ».

A l'origine, le service public est une notion plus politique que juridique. L'Etat a toujours été très présent dans la vie sociale. Dès l'Absolutisme, il avait été conduit à assumer des fonctions régaliennes, sociales, culturelles et économiques (cf. le colbertisme). La prise en charge directe d'activités n'était justifiée que par l'exercice d'attributions « régaliennes », le souci de protection de l' « ordre public » ou la « carence » de l'initiative privée.

Un changement qualitatif se produit à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Sous la pression de contraintes économiques (industrialisation), sociales (paupérisation et apparition de besoins nouveaux) et politiques (modèle républicain et progrès de l'idée de justice sociale), l'Etat va être amené à s'engager activement dans la vie sociale par :

- la régulation globale de l'économie (monnaie, épargne, crédit, impôt, douane, ..),
- la création d'infrastructures de transport nécessaires à l'essor de la production et des échanges,
- le soutien au développement industriel et agricole,
- la gestion directe de monopoles (les allumettes par exemple),
- les grandes lois scolaires de la III<sup>e</sup> République,
- le renforcement des dispositifs d'aide sociale au niveau local,
- la mise en place de dispositifs de protection ouvrière (loi de 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes)
- etc ....

Cet engagement de l'Etat est théorisé par le « solidarisme », idéologie s'appuyant sur la sociologie naissante (DURKHEIM), qui part du « fait naturel » de l'interdépendance des individus et de la solidarité pour construire une théorie des droits et des devoirs sociaux. **Du seul fait qu'il vit en société, chacun, parce qu'il hérite de l'acquis de la civilisation, se trouve redevable d'une « dette », compte tenu du « quasi-contrat » d'association sur lequel repose l'existence de la société.** Le solidarisme confère à l'Etat une nouvelle légitimité : il permet en effet de dépasser la contradiction entre le principe d'égalité politique

et la persistance de fait des inégalités sociales. Par la mise en œuvre de la solidarité, la République se met au service du progrès de la société et l'Etat trouve là sa mission (développement d'un « droit social »). Ce n'est pas, à l'époque, l'absence de rentabilité qui justifie la création d'un service public, mais un choix politique. L'Etat interventionniste se démarque ainsi profondément de l'Etat libéral classique fondé sur l'idée d'extériorité et de supériorité. La théorie traditionnelle de l'Etat « puissance, souverain et autoritaire » est dépassée. L'Etat devient un « prestataire de service » dont l'objectif est de satisfaire le mieux possible les besoins du public. Son intervention est perçue aussi bien comme un facteur de développement que comme un moyen de préserver la paix civile. La doctrine du service public va refonder la théorie de l'Etat sur de nouvelles bases et fonder le droit public.

Les juristes fondateurs de cette doctrine (DUGUIT, HAURIOU) ne parviendront pas à ébranler l'autre mythe qu'est l'Etat, en tant que « support abstrait et transcendant du pouvoir », mais parviendront à combiner « puissance » et « service ». La souveraineté de l'Etat n'est plus inconditionnelle et irresponsable. La puissance n'est plus un attribut incontestable mais devient une contrepartie des obligations assumées. L'Etat n'est plus une autorité distante et majestueuse. Perdant le privilège de la transcendance, il n'a de justification que par l'action concrète qu'il mène au service du Bien commun. En contrepartie, il bénéficie d'un triple postulat : « bienveillance », « omniscience » et « infaillibilité ». Expression de la solidarité, le Service Public se substitue au terme de Fraternité dans la devise républicaine. La puissance se trouve éclipsée par l'image grandiose du service : elle n'est plus que l'envers, le complément nécessaire du service, qui permet d'en assurer la pleine réalisation.

L'idéologie du service public va servir de puissant moteur à l'expansion étatique et à parer cette dernière d'une supériorité incontestable :

- supériorité morale par rapport à l'entreprise privée (désintéressement/profit, altruisme/égoïsme, pureté/argent sale ....)
- efficacité sociale : fonctionnant au meilleur coût possible, également accessible, réduisant les inégalités sociales,

### **I.3. Le service public : une notion juridique :**

Les enjeux politiques et idéologiques du service public vont se traduire par un débat en droit portant sur le contenu des règles délimitant les compétences juridictionnelles. En droit français, à la différence du droit anglo-saxon, coexistent deux ordres de juridiction : les juridictions administratives et les juridictions judiciaires. Les premières tranchent les litiges qui relèvent du droit public, les secondes celles qui relèvent du droit privé. Le défi auquel furent confrontés les juristes est celui de l'institutionnalisation du droit administratif, et plus généralement du droit public. Il fallait trouver des critères précis et stables de délimitation du champ d'application du droit public, en tenant compte des nouvelles formes d'intervention publique.

Le droit administratif a été conçu depuis l'origine comme un droit de privilège : il exprime la supériorité de l'administration sur les administrés. L'existence de prérogatives et de conditions « exorbitante du droit commun » justifiait l'application d'un « régime dérogatoire » comme moyen d'action de l'administration pour satisfaire l'intérêt public. Cette vision va faire place à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle à l'idée selon laquelle le droit administratif constitue un moyen de protection du droit des administrés. Le droit administratif protège l'administré, devenu usager, lui donne non seulement des garanties contre l'arbitraire, mais

également un droit de regard sur le fonctionnement administratif. La « loi du service public » (ROLLAND) est basée sur trois grands principes :

- Le principe de continuité : repose sur l'idée que la prise en charge d'un besoin impérieux par le service public lui donne sa légitimité ; il est dès lors inconcevable que le service fonctionne par à-coup et connaisse des interruptions brutales.
- Le principe d'égalité : exige que tous les citoyens qui entrent en contact avec le service public soient placés dans une position égale (extension de la Déclaration de 1789).
- Le principe de mutabilité : implique que les prestations fournies au public soient toujours adaptées à ses besoins ; si les circonstances changent ou si les usagers présentent de nouvelles exigences, les services publics doivent s'adapter (ils sont soumis à la loi du « progrès », leurs prestations doivent sans cesse augmenter en qualité et en quantité).

La puissance n'est donc plus le véritable fondement du droit administratif, puisque celui-ci vise au contraire à l'encadrer, à la limiter, à la freiner.

La loi du 24 mai 1872 va clarifier le droit administratif en instituant le tribunal des conflits, chargé de répartir la compétence de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif. L'objectif est de soumettre l'Etat au droit, en en faisant une réalité distincte et supérieure à lui. C'est du côté de la Société plutôt que de la Nature, sous l'influence de la sociologie, que les juristes vont chercher les fondements d'un « droit objectif ».

La théorie de la « double personnalité administrative » va donner à l'Etat deux manières d'agir :

- comme personne civile ou propriétaire : on parle alors d'acte de gestion relevant de la compétence de l'ordre judiciaire ; l'administration apparaît comme gérant et intendant des services publics,
- comme personne publique : on parle alors d'acte d'autorité relevant de la compétence de l'ordre administratif ; l'administration apparaît comme dépositaire de l'autorité du pouvoir exécutif.

Cette théorie risque d'aboutir à une véritable décomposition de l'Etat et à la réduction du droit administratif à la portion congrue.

**La notion de service public va venir consolider le droit administratif et en devenir la « pierre angulaire ».** La référence au service public apparaît d'abord en jurisprudence (arrêt Blanco- 1873). Les trois arrêts Therrier (1903), Feutry (1908) et Thérond (1910) se basent sur le fait qu'un service public est en cause et vont permettre au Droit de rejeter la théorie des actes d'autorité et de gestion. La notion de service public assure ainsi la cohésion et l'unité du droit public : doivent être considérés comme « agents publics » les personnes travaillant dans le service public, comme « domaine public » les biens affectés au service public, comme « travaux publics » les travaux effectués en vue d'un service public. Par suite, de multiples personnes privées se sont vues reconnaître la qualité de gestionnaire de service public, « par inadvertance » (ex : des ordres professionnels comme celui des médecins - arrêt Bouguen. 1943). On a ainsi souvent parlé d'un « principe de contagion » du service public, en tant qu'initiateur du droit public et propagateur du régime administratif.

## **II. DE L'APOTHÉOSE A LA REMISE EN CAUSE :**

### **II.1 L'explosion des services publics :**

L'essor des services publics a été en France, plus que dans les autres pays libéraux, spectaculaire. La sphère publique s'est progressivement étendue, en formant différentes strates. On peut distinguer par ordre chronologique d'apparition :

- Les services publics anciens : ce sont d'abord les activités régaliennes (diplomatie, défense, police, justice, monnaie ...) et les activités vecteurs de communication sociale (construction et entretien des routes, postes, télégraphe, ...) .
- Les services publics économiques : manufactures d'armes, arsenaux, monopoles pour des raisons fiscales (allumettes, poudre, tabac ...) puis avec le développement du « socialisme municipal » les services publics locaux (abattoirs, bains publics, distribution et épuration de l'eau, ordures ménagères, transports urbains, chauffage collectif, pompes funèbres ...) dont la gestion fut le plus souvent déléguée. Après la première guerre mondiale, l'État va prendre le relais des collectivités locales : raccordement des réseaux et fusion des entreprises dans l'énergie et les transports. Avec le Front Populaire, on assiste à la nationalisation de secteurs clefs (SNCF, Office National Interprofessionnel des Céréales...). Après la Libération, nationalisation des secteurs de l'énergie, des transports, des banques, des assurances et développement d'un secteur public industriel à la faveur des grands projets du gaullisme et de l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981.
- Les services publics sociaux : création de l'hôpital général (1656), de l'assistance sociale (1905), du système d'assurance sociale (1930), des allocations familiales (1932) dont la gestion est confiée aux mutuelles privées, de la Sécurité Sociale (1945). Puis relais des collectivités locales avec la création des bureaux d'aide sociale, des OPHLM.
- Les services publics socioculturels : ils connaissent un spectaculaire essor après la seconde guerre mondiale : information, jeunesse, sport, culture, tourisme, loisirs ...

Les limites du service public ont été brouillées par les nationalisations ou la création d'entreprises publiques qui créèrent une confusion de vocabulaire entre service public et secteur public. On retrouve le « principe de contagion » dans la formulation du préambule de la Constitution de 1946 : « Tout bien, toute entreprise qui a ou acquiert les caractères d'un service public ou d'un monopole de fait doit devenir la propriété de la Nation ». Les nationalisations trouvaient ainsi leur raison d'être : Service Public et Nation se superposaient ; le service public constituait la vertu et le monopole de fait le vice.

Les interprétations du développement du service public sont multiples :

- La conjoncture économique : qui a entraîné l'Etat à l'interventionnisme économique et social. On a pu aussi parler de « capitalisme étatique ».
- La conjoncture politique : avec l'arrivée au pouvoir de partis qui misaient sur l'intervention publique pour corriger les déséquilibres du marché et les inégalités sociales.
- Les facteurs structurels du capitalisme : le dérèglement des mécanismes d'échange et la réalisation de l'optimum économique exige que la collectivité prenne en charge ces services.
- La dynamique sociale : aspiration des individus et des groupes à toujours plus de sécurité et de protection (Etat Providence).
- L'analyse marxiste : les services publics rempliraient une fonction de redistribution, indispensable pour faire tourner la machine économique, préserver la paix sociale et sauvegarder le profit capitaliste en faisant prendre en charge par la collectivité les activités déficitaires ou non rentables.

## **II.2. Les freins juridiques :**

Dans la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, la jurisprudence n'est pas réellement parvenue à entraver le développement de l'interventionnisme local qui a été admis dans des domaines extrêmement diversifiés et pour des motifs très variés. La possibilité pour le service public de se lancer dans des activités annexes afin d'assurer un équilibre de ses finances a même été reconnue, parfois dans des situations de concurrence avec des initiatives privées quantitativement suffisantes.

Malgré tout, le mouvement d'expansion du service public s'est heurté à l'obstacle juridique de la liberté du commerce et de l'industrie. En effet, même s'il n'est pas en situation de monopole, le service public (industriel et commercial) fausse toujours la concurrence car il bénéficie de moyens financiers (impôts, taxes) ou d'un encadrement réglementaire (régime d'autorisation) qui sont exorbitants du droit commun. C'est pourquoi la création d'un service public n'est admise (en droit) qu'en raison de « circonstances particulières de temps et de lieu » et si un intérêt public l'exige. (par exemple la satisfaction d'un besoin légitime de la population ou des entreprises, comme le développement d'un réseau haut débit par le Conseil Général du Cher). Pour que cette création soit licite, il faut qu'il y ait carence de l'initiative privée. On parle de caractère supplétif de l'intervention administrative (on retrouve un principe dérogatoire).

Depuis 1958, avec l'article 34 de la Constitution, puis une décision du Conseil Constitutionnel du 7 janvier 1988, il y a un noyau dur d'activités de « services publics par nature » que l'Etat est tenu d'assurer. Il s'agit des fonctions régaliennes, pour lesquelles aucune concurrence privée n'est envisageable, mais aussi de l'Enseignement, de l'Aide Sociale et de la Santé, même si ces secteurs ne sont pas en situation de monopole.

Enfin, le service public a connu une perte de substance juridique. Le service public n'existe pas « en soi » mais uniquement en fonction de la volonté de ses promoteurs. Est service public l'activité sociale que les pouvoirs publics ont entendu ériger comme tel. C'est presque « un label » et ce mode de définition tautologique n'a pas empêché la relance des controverses sur la pertinence de cette notion aux contours imprécis et variables.

## **II.3. L'ébranlement du mythe et les mutations :**

L'expansion des services publics a toujours suscité des réactions négatives : critique d'un Etat tentaculaire et inefficace, du gonflement des dépenses et de la bureaucratie. Depuis les années 70, le mythe a perdu de sa puissance et les dispositifs de protection dont il bénéficiait ont été remis en cause par l'ouverture des frontières. La fin des Trente Glorieuses a vu la crise de l'Etat Providence.

### **II.3.1. La mise en doute :**

Les fameuses lois de ROLLAND ont eu tendance à s'infléchir dans les faits, notamment dans le domaine des services publics industriels et commerciaux : tendance à admettre de plus en plus largement les discriminations tarifaires (principe d'égalité ?), suppression de services déficitaires (ex : lignes de chemin de fer, bureaux de poste) ou grèves à répétition (principe de continuité ?).

Le principe de continuité constitue pour l'usager un droit indirect que l'administration va surtout utiliser pour soumettre ses agents. L'usager devient dans ce cas cette majorité silencieuse dont on interprète librement les silences.

Le principe de mutabilité a plus souvent été invoqué pour justifier la réduction ou la suppression de service que pour en créer de nouveaux et le juge administratif admet que la qualité du service soit ajustée en fonction des moyens.

Le statut des agents a une spécificité liée aux finalités du service public (au principe de continuité correspondrait la garantie de l'emploi) mais est le plus souvent perçu comme un privilège usurpé. Le bon fonctionnement syndical, le corporatisme, le maintien des privilèges l'emportent souvent sur le bon fonctionnement du service.

Enfin, l'efficacité sociale des services publics est mise en doute : ils engendreraient une série d'effets pervers par rapport à leurs finalités. Par exemple : les groupes sociaux poussent à l'intervention publique pour maximiser leurs intérêts privés et à les faire payer par l'ensemble des contribuables qui n'opposent aucune résistance. La logique du « marché politique » renforce ces pressions et l'illusion fiscale rendrait le citoyen plus sensible à une augmentation des dépenses qu'à une diminution des impôts. On accuse également les services publics de produire une « contre redistribution sociale » et de creuser les écarts sociaux.

### **II.3.2. Les changements sociaux :**

Avec le développement de « l'idéologie du client », les usagers sont devenus des consommateurs. Ils aspirent à être entendus, exigent d'être satisfaits et s'irritent des lenteurs. La dégradation de l'image de marque des fonctionnaires se conjugue avec leur démotivation, dans un système qui bride les initiatives.

### **II.3.3. Les changements économiques et technologiques :**

Les changements économiques ont introduit de nouveaux opérateurs qui ont cherché à prendre pied sur des marchés devenus contestables (de par leur rentabilité croissante en fait). La crise économique a bloqué la dynamique de l'expansion de l'Etat par des contraintes financières comme le plafonnement de la part du PNB consacré aux services non directement productif et les critères de convergence du traité de Maastricht. Les services publics doivent désormais plus miser sur la qualité de leurs prestations que sur leurs privilèges pour assurer leur avenir.

Les services publics subissent également de plein fouet l'impact des innovations technologiques, toujours plus rapides et impliquant une adaptation permanente. L'exemple du secteur des télécommunications est symptomatique : avec la convergence de l'informatique et de la téléphonie et la diversification des supports de l'information, de nouveaux services apparaissent et rendent possibles l'apparition de réseaux privés, bouleversant l'économie du secteur.

### **II.3.4. Les handicaps :**

La bureaucratisation, la pesanteur, les rigidités internes et externes, même si elles ne sont pas l'exclusivité des services publics, sont aggravées par la spécificité du statut de leurs agents, rendant d'autant plus difficile les adaptations et le changement. Les services publics sont peu



performants et productifs car ils ne connaissent pas le ressort du profit et la stimulation de la concurrence. L'émulation interne est également absente de leurs structures.

### **II.3.5. Les Mutations :**

Pour s'adapter à leur nouvel environnement, les services publics adoptent des méthodes de gestion et une culture importée du secteur privé :

- exigence de rentabilité (suite au tournant de la rigueur en 1982-83),
- introduction de l'évaluation : ils doivent rendre des comptes et justifier leurs actions,
- changement de la relation au public : usager-partenaire, usager-client,
- gestion des ressources humaines : entretien d'évaluation, audit des services, ...
- démarche projet
- déconcentration des services, création de centre de responsabilité (et non de profit !),...

ainsi qu'un ensemble de réformes introduisant de nouveaux principes (transparence, qualité, simplicité, accessibilité, responsabilité, concertation, ...) et redonnent la parole à l'utilisateur (loi A.T.R. du 6 février 1992 qui institue pour les services publics délégués des commissions de représentants d'utilisateurs, mais dont le rôle est purement consultatif).

Les agents sont confrontés à deux modèles et à deux rationalités contradictoires. Les exemples récents de faillites (Worldcom, Enron, France Télécom) font perdre encore plus les repères et le « management » devient un exercice de haute voltige.

## **III. L'EUROPE DES SERVICES PUBLICS :**

### **III.1. La place des services publics dans l'intégration européenne :**

Pour traduire la notion de service public, on trouve dans les textes communautaires une multiplicité de termes : service public, service universel, service d'intérêt général, service d'intérêt économique général, service réservé, service à valeur ajoutée, service de base, etc...

La communauté européenne adopte à l'égard du service public une certaine indifférence, afin de le soumettre au droit commun. Bruxelles aurait pour objectif de « casser les services publics pour introduire le privé et la concurrence dans tous les domaines » (A.JUPPE) et « viserait la destruction d'une civilisation associée au service public » (P.BOURDIEU). Pourtant, l'Europe prétend qu'elle éprouve la nécessité de reconstruire une nouvelle notion, un modèle européen de société dont les objectifs seraient la solidarité, l'égalité de traitement, la cohésion économique et sociale. Ces nouveaux services seraient alors perçus comme constitutifs de véritables droits sociaux.

### **III.2. Les principes juridiques de l'Union Européenne en matière de service public :**

#### **III.2.1. L'indifférence discriminante :**

Le droit communautaire aborde l'intérêt général par le biais de l'ordre public, de la sécurité publique et de l'exercice d'une mission d'autorité publique. L'Union Européenne accorde ainsi aux Etats une réserve de compétences pour les activités de police « au sens élevé du terme » mais, dès que l'intérêt général économique est en cause, la volonté d'assimilation au secteur privé va créer une situation discriminatoire au détriment du service public.

L'entreprise publique est perçue comme une entreprise comme les autres. Dès lors, les apports de capitaux publics ne peuvent être réalisés que dans des circonstances qui seraient acceptables par un investisseur privé opérant dans les conditions normales d'une économie de marché. En d'autres termes, il faut voir « *si, dans des circonstances similaires, un associé privé se basant sur des possibilités de rentabilité prévisibles, abstraction faite de toute considération de caractère social ou de politique régionale ou sectorielle, aurait procédé à un tel apport en capital* ». L'idée fondamentale selon laquelle les entreprises publiques peuvent être utilisées à des fins sociales est occultée.

Quelques exceptions sont tolérées : pour les transports aériens ou l'électricité, les Etats membres conservent le droit d'imposer des obligations de service public pour des raisons liées à l'aménagement du territoire et au développement régional.

### **III.2.2. De la renaissance à une nouvelle notion :**

Le droit communautaire reconnaît donc que le marché a ses limites, mais il réfute l'approche traditionnelle et rétablit l'idée originare du service public, à savoir son caractère dérogatoire.

La reconnaissance du service public au niveau européen est passé par la notion de service universel : « *les principes d'universalité, d'égalité et de continuité sont à la base d'un tel service pour permettre l'accès à un ensemble minimal de services définis, d'une qualité donnée, ainsi que la fourniture de ces services à tous les utilisateurs, indépendamment de leur localisation géographique et, à la lumière des conditions spécifiques nationales, à un prix abordable* ». Cette notion est apparue aux Etats Unis en 1907 et en 1994 en Europe à l'occasion de la libéralisation du marché des télécoms. Elle désigne dans ce cas les appels d'urgence, l'annuaire, le service de renseignements, les cabines téléphoniques ...

« Service minimum », « béquille à la concurrence », « conception misérabiliste du service public » « réseau du citoyen » sont des expression qui montrent que la notion ne donne pas satisfaction.

Pour mettre en œuvre ce service universel, il y a deux solutions :

- désigner un seul opérateur auquel seront imposées les obligations de service public ; les droits d'accès au réseau pour les autres opérateurs sont alors majorés afin de couvrir les coûts des obligations.
- créer un fond de garantie : aucun opérateur n'est désigné pour les charges de service, chacun d'eux peut « jouer » (*Pay or play* en anglais) et selon son choix soit il cotise au fonds, soit il est subventionné pour compenser le surcoût.

En fait, l'Europe va plus loin et construit une nouvelle notion du service public qui passe par deux principes :

#### **L'organisation transparente du service public :**

Pour que des conditions de saine concurrence soient respectées, il faut qu'il y ait séparation de l'infrastructure (le réseau) et des services fournis (qui passent par le réseau). (*Umbundling*)

Exemple 1 : le réseau de France Télécom et les services comme l'acheminement des communications vers les téléphones portables

Exemple 2 : le réseau ferroviaire français (RFF) et les sociétés de transport de marchandises ou de voyageurs.

*Remarque : la notion de réseau est floue et peut évoluer avec le progrès des techniques : fibres optiques, câble, satellite, peuvent également être fournis par plusieurs opérateurs.*

Afin que l'avantage tiré des droits exclusifs sur le réseau (fonds de garantie ou droit d'accès des autres opérateurs) ne soit pas transféré dans l'activité concurrentielle (les services), il faut qu'il y ait une séparation organique et comptable des deux activités. C'est pour éviter ce qu'on appelle les « financements croisés » qu'ont été créées des entités comme R.F.F. (Réseau Ferré de France) et R.T.E. (Réseau de Transport de l'Electricité) à partir de l'éclatement des monopoles de la S.N.C.F. et de E.D.F.

De plus, afin de s'assurer que les tarifications d'accès au réseau sont équitables et que les nouveaux marchés fonctionnent bien, il faut qu'il y ait distinction des fonctions de régulation et de commercialisation, donc création d'une autorité de régulation indépendante qui assure les tâches de réglementation, surveillance, sanctions (A.R.T., C.R.E ).

#### - **La démonstration du service public :**

Le droit européen impose deux séries de conditions pour bénéficier du régime dérogatoire de service public. Tout d'abord l'investissement de service public : il faut avoir été chargé de la gestion du service par un acte de puissance publique (loi, décret, convention, cahier des charges de concession ...). Il faut aussi faire la preuve du service public : la mission de service public se caractérise par l'accomplissement de prestations qui ne sauraient être fournies par un opérateur guidé par la seule recherche du profit. Le droit européen est encore en construction, mais définit déjà comme composantes du service public : la sécurité d'approvisionnement, la protection de l'environnement, l'intérêt des consommateurs, l'aménagement du territoire, la solidarité économique et sociale, la sécurité des réseaux, la protection des données. *Attention, le fait d'avoir été chargé de service public par l'Etat ne suffit pas. Il faut montrer l'incompatibilité des règles de concurrence avec la mission de service public.* L'application des règles de concurrence ne peut être exclue ou limitée que si l'entreprise n'est pas en mesure de mettre en œuvre d'autres moyens techniquement possibles et économiquement réalisables (pas au sens de la survie de l'entreprise !) pour remplir sa mission. Enfin, la dérogation ne peut être accordée à un service qui ne serait pas capable de satisfaire les besoins de l'utilisateur.

*Remarque : dans une décision récente (23/10/1997 France c/ Commission Européenne), la Cour de Justice Européenne a considéré (inversement !) que la Commission, lorsqu'elle conteste des droits exclusifs, doit apporter la démonstration des entraves qu'ils constituent pour la liberté des échanges.*

### **III.3. Les enjeux d'une Europe des services publics :**

#### **III.3.1. Les politiques sectorielles de l'Europe :**

Pourquoi l'Union Européenne se donne-t-elle vocation pour intervenir dans les services publics ? On a vu qu'elle s'y intéressait dans leurs caractéristiques économiques, dans une perspective d'unification des marchés. Elle va également plus loin en rappelant que les services collectifs sont des éléments essentiels de la compétitivité des économies et qu'elle doit tout mettre en œuvre pour que leur fourniture soit assurée au moindre coût –par l'introduction de la concurrence. La réduction des différences régionales, l'unification des standards de vie, la protection de l'environnement font également partie des objectifs du

Traité. Les services publics s'intègrent dans des politiques sectorielles dans les domaines suivants :

- L'énergie : les 3 objectifs visés sont d'assurer la gestion courante de l'énergie, prévoir une politique de crise en cas de menace sur les approvisionnements, développer l'indépendance énergétique de l'Union. Pour cela, les produits énergétiques doivent circuler librement, sans entrave, d'où le développement du financement des interconnexions de réseaux électriques nationaux pour constituer un grand réseau trans-européen (cf. Espagne France) par exemple.
- Les transports : les principes sont l'ouverture à la concurrence, la décentralisation des politiques de transport (régionalisation) et le développement de réseaux trans-européens.
- L'environnement : les objectifs sont de protéger la santé et l'environnement, préserver les ressources, promouvoir les mesures répondant aux problèmes régionaux et planétaires.
- La santé : unification de la politique européenne du médicament, reconnaissance de la réciprocité des systèmes de protection sociale.

Mais l'objectif de ces politiques n'est que partiellement de régler le statut des services collectifs.

### III.3.2. Les bilan de l'ouverture à la concurrence :

- Conséquences politiques : avec l'institution d'un échelon supérieur, les Etats membres se trouvent dans la situation qui était celle des collectivités locales au début du XX<sup>e</sup>. *Il y a remise en cause de la souveraineté des Etats* dans leur interventionnisme. En revanche, l'Europe laisse aux Etats membres les objectifs de cohésion sociale qui s'organisent au niveau national. De plus, avec la mise en place des autorités de régulation, qui deviennent « ministre à la place du ministre », on peut voir un *recul de l'Etat face à une technocratie*. Le politique serait « dessaisi de ses responsabilités face à des instances qui ne sont en rien responsables de leurs actes, confisquées par les grands corps de fonctionnaires et d'indépendance douteuse ». Enfin, quid de la *dimension stratégique et spatiale* dans la mise en œuvre des services collectifs puisqu'on sait bien que le système concurrentiel optimise le court terme et privilégie la rentabilité ?
- Conséquences économiques : on part généralement du principe que la concurrence fait baisser les prix, ce qui a pu être observé pour l'instant dans certains secteurs comme les télécommunications ou la distribution de gaz (au R.U. -18 % pour les consommateurs industriels et -12 % pour les consommateurs domestiques). Encore faudrait-il s'assurer que cette baisse ne s'accompagne pas d'une baisse de la qualité du service (exemple des chemins de fer britanniques), qu'elle sera réelle sur le long terme (baisse transitoire avant un nouvel équilibre des prix du marché par élimination de la concurrence et reconstitution d'oligopoles privés ? Les investissements nécessaires seront-ils maintenus ?) ou qu'elle ne correspond pas à une redistribution des tarifs, la baisse pour les uns étant compensée par la hausse pour les autres. Qu'est ce qu'un prix abordable dans le service universel ?
- Conséquences sociales : la **dimension sociale, intégrative**, des services collectifs n'est pas reconnue comme un objectif premier de l'Union. Comment concilier une intégration économique au niveau européen avec des objectifs de cohésion sociale nationaux ? *Les tarifications des systèmes concurrentiels ne prennent pas en compte l'effet social. Elles lui sont même, souvent, contraires. Elles remettent systématiquement en cause les mécanismes de péréquation.* Ces mécanismes fonctionnent aujourd'hui à l'intérieur des monopoles existants (EDF GDF par exemple). Ils devront demain fonctionner entre opérateurs distincts, et pourquoi pas à l'échelle du continent ?

## **CONCLUSION :**

Les bouleversements qu'ont connus les services publics sont bien résumés dans « la parabole du phare maritime » .

*Il était une fois un économiste anglais, libéral, qui fit remarquer qu'il existait des services dits « non excluables », comme les phares maritimes. En effet, les phares peuvent être utilisés par tous les marins du monde, qu'ils aient participé ou pas au financement de leurs constructions ou de leur entretien.*

*Son fils, plus libéral, lui fit remarquer que le service des phares avait été fourni par une entreprise privée et en déduisit que la nécessité du service public n'était donc pas une loi de portée économique générale. Il avait oublié que les phares avaient fait l'objet d'une concession (erreur grossière) et que le service des phares pouvait donc être vu comme un des premiers exemples de « service universel ».*

*Le petit-fils du premier, néo-libéral, se montra encore plus radical en déclarant que toute chose est « excluable ». Dans l'exemple du phare, avec l'avancée des techniques, on pouvait imaginer un dispositif électronique qui rendent inobservables les signaux émis par le phare pour des marins non-équipés d'un décodeur.*

*L'idée fit recette et on ne fournit un décodeur qu'aux marins qui avaient participé au financement des phares. On assista alors, avec la disparition du service public, au naufrage de notre société et de nombreux navires, sous l'œil indifférent du marché.*

Il y a donc bien des services à rendre qui ne peuvent être satisfaits par la seule logique du marché. Les choix politiques ne devraient être guidés que par la recherche de l'intérêt général ; mais nous sommes entrés dans une phase où les politiques ont choisi de tout confier aux mécanismes du marché et à sa main invisible, qui va régler tous les problèmes transitoires, n'en doutons plus ! Les services publics constituent le dernier marché à conquérir dans le secteur tertiaire, ou bien une entrave honteuse à la libre concurrence. En tous les cas, comme l'a dit Ernest-Antoine SEILLIERE, « c'est un scandale ! ».

Le scandale du service public, c'est de porter la contradiction aux idéologies passagères et de pouvoir réconcilier les citoyens et les politiques soumis à la pression de la rue.

## **Bibliographie :**

- Jacques CHEVALIER : « Le service public » PUF Coll. Que sais-je ? 1997
- Jean-François AUBY : « Les services publics en Europe » PUF Coll. Que sais-je ? 1998
- Jean-Marie RAINAUD : « La crise du service public français » PUF Coll. Que sais-je ? 1999
- François de Tessier et Gilles Baudrier : « La construction européenne » PUF Coll. Que sais-je ? 2000
- Claude MARTINAND : « La maîtrise des services publics urbains organisés en réseaux (avis du Conseil Economique et Social) » Edition du Moniteur. Supplément détachable Octobre 2002