



HAL
open science

Aspects contemporains d'un débat ancien

Alain Alcouffe, Maurice Baslé

► **To cite this version:**

Alain Alcouffe, Maurice Baslé. Aspects contemporains d'un débat ancien. Sciences de la société: Les cahiers du LERASS, 1997, 43. hal-02116612

HAL Id: hal-02116612

<https://hal.science/hal-02116612>

Submitted on 1 May 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Aspects contemporains d'un débat ancien

Alain Alcouffe, Maurice Baslé

Au début de cette décennie, le Commissariat Général du Plan engageait une réflexion sur l'avenir des services publics sous l'intitulé "Réseaux 2010". La commission qui en était chargée a publié en septembre 1995 son rapport sous le titre "*Services publics : Questions d'avenir*". L'importance des mutations y apparaissait clairement même si le vrai défi semblait repoussé à une échéance assez lointaine : l'an 2000 ou peut-être l'an 2010 comme indiqué par le titre de la commission. Quelques semaines plus tard, au début de l'hiver 1995, la mise en cause du service public de la santé et, à travers lui, de certains aspects du statut de la fonction publique provoquait une formidable mobilisation des personnels dans les services publics et paralysait le pays. Les échéances s'étaient rapprochées et les conflits plus profonds, plus larges que ceux que le rapport cantonné aux "*services publics industriels et commerciaux organisés en réseaux*" l'avait imaginé.

Ce n'est pas la place ici selon les éditeurs d'étudier les différentes dimensions du mouvement social de l'automne 1995. Cependant, on ne peut occulter son apparition et le soutien qu'il a reçu dans l'opinion publique : ceux-ci montrent clairement que les trois réponses que le Plan suggérait d'apporter aux questions posées par les services publics dans les années 1990 étaient probablement insuffisantes. Rappelons-les : 1°) "introduire davantage de concurrence dans les services en réseaux"; dès lors que le solde coûts -avantages serait favorable et à une double condition : que les consommateurs et les contribuables en bénéficient et que le service universel soit maintenu à un prix abordable ; 2°) "apprendre à réguler autrement" (passer de la régulation des entreprises à la régulation des secteurs) ; 3°) "mieux négocier avec nos partenaires de l'Union Européenne". Rien dans tout cela qui ait été incompatible avec la définition canonique du service public donnée par Léon Duguit dans son *Traité de droit constitutionnel* : "toute activité dont l'accomplissement doit être assuré, réglé et contrôlé par les gouvernants, parce que l'accomplissement de cette activité est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale et qu'elle est de telle nature qu'elle ne peut être réalisée complètement que par l'intervention de la force gouvernante" (3^{ème} édition, 1928, cité dans A. Demichel, 1996).

Le problème, c'est que comme l'interdépendance des activités est certainement croissante, cette définition de Duguit ne nous fournit cependant guère de critères objectifs pour délimiter les frontières des services publics, frontières dont le franchissement dans un sens signifierait une intrusion de l'Etat dans des domaines où sa présence n'est pas nécessaire, et dans l'autre sens un affaiblissement nuisible de l'Etat. Elle ne nous donne pas non plus

d'indication sur la forme de l'intervention de l'Etat. En effet, dans la tradition française que retrace *infra* Delphine Espagno, rien ne s'oppose à ce que le service public soit géré par des organismes privés, il suffit alors que l'Etat se réserve un pouvoir de contrôle. L'approche juridique nous renseigne ici finalement plus sur un dernier aspect : "le service public a d'abord été le critère d'application du droit administratif et de la compétence du juge administratif" (A. Demichel, p.171, *Esprit*, 1996).

C'est cette réalité de la vie juridique à laquelle s'adressait d'ailleurs la troisième proposition de J.B. Foucauld puisqu'elle est susceptible d'entrer en conflit avec l'article 90-2 du traité de Rome qui n'entend pas exclure de son champ d'application "les entreprises chargées de la gestion des services d'intérêt économique général". Ce conflit juridique potentiel n'a pas joué un grand rôle dans le conflit de l'automne 1995 sur la signification duquel on risquerait de se méprendre si on en restait à une lecture trop technique des parties et des enjeux en présence. Mais il est remarquable que pas plus dans l'avant-propos du Commissaire au Plan que dans le reste de l'ouvrage, la situation du service public sur le marché du travail ne faisait l'objet d'une attention particulière. C'est pourtant l'existence d'une relation salariale particulière (le statut de la fonction publique) dans les services publics français qui donnent probablement aux problèmes liés à leur organisation une dimension qui dépasse la nature de l'actionnaire ou la qualité du service fourni aux usagers dans tel ou tel cas particulier. Certes, tout le personnel employé dans tous les services publics n'est pas soumis à ce statut, mais celui-ci a certainement pour effet de colorer les relations industrielles dans l'ensemble du secteur public et, plus largement, de servir de référence pour le reste de l'économie française.

L'intérêt qu'il y a à considérer ce point crucial en cette période de flexibilité accrue supportée notamment par les jeunes est le suivant : ce statut instaure deux dérogations au rapport salarial classique du capitalisme : 1°) l'emploi du fonctionnaire est garanti à vie ; 2°) la rémunération de la prestation fournie par le fonctionnaire échappe largement aux formes d'évaluation qui ont cours ailleurs ; ainsi du principe, "à travail égal, salaire égal" puisque le statut et le grade du fonctionnaire ont le pas sur le travail effectif dans la détermination de la rémunération. Naturellement, la sécurité de l'emploi n'est pas le domaine réservé des services publics : d'une part, ceux-ci font largement appel à du travail précaire que les régularisations successives ne parviennent pas à contenir, et, d'autre part, le statut de la fonction publique dont la moitié au moins des agents des services publics ne bénéficient pas n'est pas la seule garantie de l'emploi, une compétence pointue dans un secteur porteur offre les mêmes avantages de fait. Cela fait maintenant 15 ans que Lionel Stoleru a vulgarisé la coupure de la France suivant la sécurité de l'emploi, (*La France à deux vitesses*), et tente de les opposer. Et les phrases assassines et à courte vue sur les "nantis" comme sur la "mauvaise graisse" se situent dans ce courant.

Reconnaissons que ces passions renvoient au delà du service public à la gestion de la force de travail dans le modèle français. Nul doute que l'apparition de nouveaux concurrents, pays producteurs à la population active nombreuse et qui rattrape leurs retards ne fera sentir ses effets sur la division internationale du travail et sur les rémunérations relatives de par le monde mais seulement sur longue période. Une des réponses proposées à cette pression est effective dans la flexibilité accrue du travail de telle sorte que la mondialisation de l'économie semble mettre en danger la sécurité de l'emploi autour de laquelle le droit du travail a été développé au cours du XX^e siècle. Dans ce scénario, si l'on classe les emplois et les secteurs d'après cette sécurité, nul doute que les services publics directement gérés par l'Etat se situeront à une extrémité d'une échelle dont le travail clandestin occupe l'autre. Mais ce qu'il faut noter, c'est que l'automne chaud de 1995 a montré que l'opinion publique ne voyait pas dans la suppression d'avantages dont jouissent les agents des services publics une condition nécessaire de l'amélioration de leur sort sur le marché du travail ou comme contribuable ou comme usager. La tentative toujours renouvelée dans laquelle "le travailleur des Services publics, le fonctionnaire sera abstrait de la masse laborieuse, comme si tout le statut salarié de ces travailleurs était en quelque sorte attiré, fixé et ensuite sublimé dans la surface même de leurs fonctions" (Roland Barthes (1957, p.153)) avait échoué. C'est bien plutôt l'aggravation continue du chômage et la précarisation croissante du rapport salarial qui explique le soutien dont a bénéficié une grève dont les enjeux immédiats étaient le maintien d'avantages dont la plupart des usagers étaient privés mais dont ils percevaient la suppression comme une menace pour leur propre statut. Dans ces évolutions du marché du travail, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne ont été les premiers atteints par ce qui est apparu à certains une évolution inéluctable mais qui demandera à être vérifiée dans le futur : il n'est pas sans intérêt d'observer dans cet été 1997, que d'une part la Grande-Bretagne envisage de taxer plus lourdement les entreprises issues du secteur public tandis que les Etats-Unis connaissent une grève de grande ampleur dans le service postal (U.P.S.) conduite avec une approbation de l'opinion publique qui contraste avec la grande grève des mineurs du début des années 80 qui avait marqué le triomphe de Margaret Thatcher. Ainsi, le sentiment diffus que les statuts des salariés sont liés est une dimension trop occultée du débat sur les services publics, mais il rejoint alors un débat plus général sur le statut du travail dans nos sociétés après la chute du "socialisme réellement existant".

Si le statut des agents des services publics rappelé ici ne doit pas être oublié dans la réorganisation inéluctable et si on le retrouve dans différents aspects de celle-ci, il ne doit selon nous probablement pas devenir le prisme unique à travers duquel on examinerait les trois principes du service public : la continuité (l'obligation de répondre de façon continue aux besoins des usagers), l'égalité d'après laquelle les usagers doivent être traités de manière identique lorsqu'ils se trouvent dans des situations identiques (on se rapproche ici de la notion d'équité), la neutralité qui interdit de traiter

différemment les usagers suivant leurs convictions, et enfin le principe de mutabilité qui exprime l'obligation de s'adapter aux circonstances et à l'évolution des besoins.

On retrouve naturellement les idées de "neutralité" et "d'égalité" dans l'opposition (qu'il ne faut peut-être pas exagérer) entre le service universel et le service public. Elle joue un grand rôle quand il s'agit de comparer les conceptions françaises à celles d'autres membres de l'Union Européenne. Maurice Baslé et alii étudient l'évolution très sensible constatée dans le secteur des services publics de télécommunications. La référence au service public est remplacée de plus en plus par la référence à un service universel rendu par des opérateurs non monopolistiques, l'ancien monopole ouvre son capital à d'autres actionnaires que l'actionnaire étatique, mais le cahier des charges et la régulation nouvelle renvoient à des missions récurrentes d'intérêt public, celui-ci tendant à être une norme construite au niveau européen. L'article discute des fondements économiques qui continuent d'expliquer la situation réelle du service et les enjeux d'une évolution dans laquelle la négociation des statuts des personnels anciens et nouveaux semble avoir été correcte.

Béatrice Dumont s'intéresse au rôle de cohésion régionale dans la construction européenne. Nul doute que dans la société de la troisième révolution industrielle, les besoins des usagers comme les moyens de les satisfaire vont être restructurés ce qui n'ira pas sans inégalités et la construction européenne avec ses objectifs de cohésion économique et sociale ne fait que rendre plus délicates les adaptations nécessaires.

Concernant la nature des services publics rendus, la définition de L. Duguit mettait en avant la nature des activités comme critères du services public et il y a longtemps que les économistes - notamment français - avaient théorisé la situation des monopoles naturels. Mais depuis 20 ans l'analyse d'activités et les avancées de l'économie industrielle ont montré que les activités traditionnellement constitutives du monopole naturel pouvaient être décomposées de façon à réduire les domaines dont l'intérêt général exige le contrôle par l'Etat. Cela ne justifie pas automatiquement l'abandon de ces activités au marché, car rien ne garantit que celui-ci est le plus apte à satisfaire les besoins au meilleur coût. Le contexte des affaires qui ont secoué le monde politique français doit nous rendre particulièrement sensibles à ces aspects qui inquiétaient déjà, faut-il le rappeler par un détour par l'histoire de la pensée économique, Adam Smith. Celui-ci, avant de rédiger son célèbre ouvrage fondateur de l'économie moderne, avait séjourné à Toulouse où il avait pu admirer le Canal du Languedoc un siècle après sa construction. Il a célébré la gestion du canal confié aux descendants du constructeur en échange des péages payés par les utilisateurs, estimant que l'intérêt de la famille de Riquet était de maintenir le canal en bon état pour développer son utilisation. Au contraire, s'agissant des routes, il estime que leur entretien peut être négligé beaucoup plus longtemps que celui d'un

canal avant qu'elles ne deviennent impraticables de sorte qu'il ne serait pas opportun de les laisser à une gestion privée. Il n'en mettait pas moins en garde contre tous les défauts que pouvait engendrer la gestion directe par les représentants de l'Etat. Deux reproches paraissent encore aujourd'hui particulièrement remarquables : 1°) les représentants de l'Etat peuvent biaiser l'ordre des priorités de façon à satisfaire leur propre intérêt ; 2°) ils peuvent avoir tendance à ponctionner indûment le service considéré de façon à procurer des ressources à l'Etat qui échappent ainsi au contrôle des citoyens. Adam Smith en concluait que les décisions de l'Etat devaient être aussi décentralisées que possible pour que le contrôle des citoyens puisse s'exercer. L'expérience française a montré que cela n'allait pas sans engendrer quelques dysfonctionnements. Allant probablement dans le sens de ces remarques, les articles de M. Boiteux et F. Edel sont là pour montrer que dans le procès fait aux monopoles publics, il n'y a pas encore de verdict général qui emporte l'adhésion. B. Hérault qui aborde le thème de la modernisation des services publics insiste aussi sur les aspects politiques du débat. Il propose à la suite d'études empiriques une distinction entre le "service public" et "l'intérêt général".

La transformation du champ des services publics est étudiée par Françoise Benhamou et Serge Regourd. La première s'intéresse à la culture et aux institutions culturelles. Comment la pérennité de celles-ci peut elle aller de pair avec la réduction de l'emprise de "l'Etat culturel". Enfin, Serge Regourd analyse le statut de l'audiovisuel, le domaine dans lequel la neutralité a été sans doute la plus difficile à mettre en oeuvre engendrant un état de crise permanent dont il ne semble pas sur le point de s'évader.

Le numéro présenté est une présentation interdisciplinaire des débats théoriques avec les terrains d'application les plus importants. Le numéro suivant et la deuxième partie du dossier nous permettront d'entrer plus profondément dans la gestion réelle des activités qui relèvent du service public.

Alain Alcouffe, Maurice Baslé

Bibliographie:

Roland Barthes, "L'usager de la grève", 151-4, in *Mythologies*, Paris, le Seuil, 1957.

Commissariat Général au Plan, *Rapport de la commission présidée par Christian Stoffaës, Services publics : Questions d'avenir*, Paris, Odile Jacob et Documentation française, septembre 1995, avant propose de J. B. de Foucauld, préface de Christian Stoffaës.

André Demichel, "Le service public à la française; éléments pour un débat", *Esprit*, n°4, avril 1996, 170-4.

Lionel Stoleru, *La France à deux vitesses*, Paris, Flammarion, 1982.

Adam Smith, *La Richesse des Nations*, 1776.