Services publics « à la française » : la réforme, pourquoi ? Comment ?

Gilles Savary, L'Europe va-t-elle démanteler les services publics ?, 2005.

Par Emmanuel Brillet

Ce compte-rendu a été publié dans la revue *Pouvoirs Locaux* n°67 de décembre 2005. La rédaction d'EspacesTemps.*net* remercie *Pouvoirs Locaux* pour l'autorisation de publication de cet article.



Gilles Savary, ancien professeur d'économie politique et actuellement député européen, tente, par cet ouvrage, de démêler les nœuds du débat virulent sur le service public. Celui-ci recouvre toutes les activités d'intérêt général qui s'exercent sous l'égide des pouvoirs publics. Mais on sait qu'à la question : « Y a-t-il un modèle français du service public ? », nos concitoyens apportent volontiers une réponse catégorique — hélas souvent imprégnée de cette intime prétention qui les rends si soupçonnables aux yeux de ceux qui la confrontent à leurs pratiques.

Dans une acception plus large, le service public « à la française » est constitué de l'ensemble des prestations pour lesquelles l'État intervient. Mais la France est probablement le pays d'Europe occidentale qui confond le plus couramment

service public et *secteur public*, alors qu'il n'y a pas un seul modèle de service public mais au moins deux : le service public public et le service public privé. La science administrative française a, depuis bien longtemps, pris soin de distinguer ces deux grandes catégories de services publics : les administrations publiques qui fournissent des services quasi gratuits (non marchands) et les services publics industriels et commerciaux qui se rémunèrent pour une large part sur l'usager par le paiement d'un tarif (marchand). Dans la première, nous retrouvons la police, l'armée, les jardins publics, *etc.* — autant de services dont le financement est assuré par l'impôt. Dans la seconde catégorie, en revanche, nous avons par exemple le chemin de fer, la poste, les télécommunications. Ici, ce n'est pas tant leur statut qui les caractérise, que l'intervention politique, budgétaire ou réglementaire de la puissance publique.

Deux visions du service public.

Gilles Savary rappelle très justement que, dans certains domaines, le service est — à son corps défendant —, totalement concurrentiel bien qu'il soit « public ». Ainsi, le chemin de fer, nonobstant son statut, est en concurrence intégrale avec la route et la voie aérienne notamment — et ceci s'explique tout simplement par le fait que ces offres de service sont parfaitement substituables, comme le disent les économistes. En outre, comme le souligne encore très justement l'auteur, la Poste, par exemple, n'a plus le monopole de la communication privée. Les nouvelles technologies faisant, la voie téléphonique d'abord et la voie Internet ensuite et surtout, ont transformé dans sa substance le mode de communication. Ainsi, aujourd'hui, l'essentiel de l'activité courrier de la Poste relève du traitement de la correspondance inter-entreprise ou entreprise-particuliers.

Face à ces évolutions, la plupart de nos partenaires européens et la Commission de Bruxelles privilégient une vision du service public défini par le service rendu, indépendamment du statut de l'entreprise qui l'assure. Mais cette approche constitue, pour la France — attachée à la figure tutélaire de l'État —, un renversement d'optique : là où les Français raisonnent en termes d'offres et de services fourni, le statut de l'entreprise caractérisant la nature du service, les Européens raisonnent en termes de demandes sociales et de services rendus, la satisfaction des administrés étant prévalante.

Deux tendances s'affrontent donc à Bruxelles : celles de la Commission européenne qui ne serait pas hostile à une plus grande intégration des politiques publiques au niveau européen ; et celle des États-membres et de leurs gouvernements qui y résistent de pied ferme. Dès lors c'est la voie subsidiaire qui tend à s'imposer : un modèle de « déréglementation nationale-reréglementation européenne », comme l'écrit Gilles Savary, qui consiste à élaborer des règles européennes d'ouverture, compatibles avec une subsidiarité nationale et locale des politiques de service public.

Mais l'Europe, à son stade actuel, n'est pas un État souverain — plutôt un club d'États souverains. Elle n'a pas de fiscalité propre et n'exerce que les compétences que les États-membres ont bien voulu lui concéder. Faute de pouvoir administrer de gigantesques monopoles continentaux, l'Europe a donc opté pour la régulation d'un espace ouvert, comptant, dans chaque secteur, plusieurs opérateurs historiques ainsi que de nouveaux entrants. L'objet des directives sectorielles n'est alors rien d'autre que le dessin de règles communes à l'ensemble de l'espace européen, s'imposant à chacun des États qui le composent.

Ce modèle européen de services publics industriels et commerciaux émerge d'un long tâtonnement visant à concilier un marché européen unique, une multiplicité de monopoles historiques à statut très différents, tout en respectant la souveraineté nationale.

L'auteur trace alors les trois principes sur lesquels cet équilibre, entre marché européen et pouvoir public nationale, repose :

– le principe de mise en concurrence systématique, conçu comme la règle du jeu, transparente et universelle, permettant de départager équitablement le meilleur des acteurs en présence ;

– le principe de subsidiarité : si l'Union européenne s'autorise à imposer un service universel européen, les États et les collectivités territoriales peuvent enrichir leurs cahiers des charges de toutes les obligations de services de leur choix.

– le principe de neutralité, enfin, qui stipule que les mêmes règles s'appliquent aux entreprises privées comme aux entreprises publiques, sans que l'Union européenne y ait à redire.

Au monopole public national succède ainsi un modèle européen de concurrence régulée où — et cela est fondamental — le champ d'action de l'Europe se borne aux seuls services publics dits industriels et commerciaux.

Les services publics à la française sont-il réformables ?

L'auteur, s'interroge, à juste titre, sur l'avenir des services publics non marchands. L'Europe répond à cette interrogation par l'Accord Général sur le Commerce des Services (agcs), signé le 14 avril 1994 : ne sont concernés par cet accord que les seuls services marchands. Pays riches comme pays pauvres y trouveraient leur intérêt : les premiers parce qu'ils sont producteurs de services à forte valeur ajoutée et que tant qu'ils maintiennent cet avantage comparatif, ils assureront leurs arrières ; les seconds parce qu'ils sont devenus offreurs de main d'œuvre bon marché, ce qui leur permet de stimuler l'attractivité de leurs territoires. Pourtant, il est facile de trouver un exemple de concurrence dans le cadre des services non-marchands : en France, des établissements privés, sous contrat ou non avec l'État, offrent déjà une alternative à l'enseignement public… Est-ce là la cause de la perte de vitesse du secteur public de l'éducation ? On peut se poser la question comme en douter : il y a, ici comme ailleurs, deux écoles. Pour Gilles Savary, une chose est sûre : c'est que le modèle français de service public est un modèle d'offre conçu sur les décombres de l'après-guerre. Or l'administration, la politique, le monde environnant, le mode même du « vivre ensemble », en somme, a bien changé depuis soixante ans. L'auteur revient alors à la base du concept : le service public était la réponse républicaine apportée par la France aux soucis d'égalité et de paix de l'époque. Il était un symbole en plus d'être une réalité. Aujourd'hui, le constat est triste : l'égalité d'offre n'équivaut plus l'égalité d'accès… les inégalités se creusent malgré les pouvoirs publics.

Resta à savoir, alors, si les services publics français sont réformables. Aux vues des réactions populaires que suscite chaque tentative de réforme, la réponse pourrait être négative. Pourtant, la rhétorique dominante qui privilégie la « défense », les « acquis » et une forme d'autosatisfaction qui fleure bon désormais avec l'immobilisme, n'apporte guère de solution au problème… Simultanément, réformer les services publics ne signifie pas qu'il faut abandonner les services publics à la seule logique du marché et apprendre à vivre sans l'État. L'État, en revanche, devrait apprendre à vivre en concordance avec ceux qu'il sert : le rôle des pouvoirs publics doit être reconsidéré en profondeur, écrit avec force Gilles Savary. Face à la crise de l'État — crise à la fois gestionnaire (tous les indicateurs sont « dans le rouge ») — et politique — ce qui est désormais en question au plan national, et demain au plan européen et mondial, c'est le statut de l'action publique. Pour Gilles Savary, c'est précisément parce que nos politiques ont renoncé au pouvoir réel, pour se laisser séduire par le pouvoir formel, que nos démocraties sont en crise, et il est temps d'insuffler un vent démocratique dans les voiles du service public français — ce qui permettrait à la fois de réformer les services publics et de réhabiliter le politique.

Ainsi, Gilles Savary propose que le Parlement se voie confier des pouvoirs accrus en termes d'orientation politique, d'évaluation et de contrôle des services publics. Un Institut national indépendant d'observation et d'évaluation des services publics, disposant d'antennes locales, permettrait aux assemblées locales et nationales de posséder des capacités d'expertises, permettant une appréciation qualitative et quantitative des services. Enfin, l'auteur suggère l'invention de « l'entreprise de service public durable » : à statut intégralement public, mixte ou privée ; elle serait la préfiguration de « l'entreprise démocratisée et citoyenne d'une société moderne » — car réformer à temps c'est investir l'avenir et surtout se prémunir de déchirants retours en arrière.



Pour l'auteur, revoir et adapter nos propres structures semble désormais une priorité — voire une urgence. Et de plaider : parce que les services publics d'aujourd'hui doivent satisfaire la société d'aujourd'hui et de demain, ne brandissons pas l'Europe ou la mondialisation comme étendard de l'immobilisme. La globalisation, par l'ampleur du mouvement qu'elle induit, peut en inquiéter plus d'un. Mais nous ne pouvons plus rêver d'autarcie : ce ne serait d'ailleurs pas un rêve mais une utopie car nous n'en avons pas le système productif nécessaire, d'une part, mais surtout parce qu'aucune frontière, même physique, ne pourrait plus arrêter les moyens modernes d'échange.
Dans cette optique, l'Europe, et son marché unique, pourrait être le premier « sas de décompression » avant de plonger dans l'océan « Monde »… préparons-nous, donc, avant que le prochain raz de marée nous fasse boire la tasse…

Gilles Savary, *L'Europe va-t-elle démanteler les services publics ?*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2005. 219 pages. 17 euros.

Résumé

Gilles Savary, ancien professeur d'économie politique et actuellement député européen, tente, par cet ouvrage, de démêler les nœuds du débat virulent sur le service public. Celui-ci recouvre toutes les activités d'intérêt général qui s'exercent sous l'égide des pouvoirs publics. Mais on sait qu'à la question : « Y a-t-il un modèle français du service public ...