

L'ébranlement du service public

Après la période de l'essor symbolique et matériel du SP qui a connu son apogée pendant les « Trente glorieuses » (ou le compromis fordien), les attaques à son encontre se sont faites nombreuses et les transformations en ont été profondes.

Nous nous intéresserons ici, à la façon dont le processus général de libéralisation et de déstructuration des services publics, enclenché à partir des années 1980 en France, va faire évoluer le rôle de l'Etat et des services Publics de ce pays.

Nous verrons que l'édifice du SP va être bousculé alors que ses services, inscrits dans un environnement stable, assurés de la fidélité de leurs usagers et dotés de dispositifs de protection adaptés, ont pu se croire « *invulnérables* » (Chevallier, 2005, p. 72). Il est bousculé par des critiques qui trouvent leur source dans l'orthodoxie libérale, mais aussi par diverses tendances (innovations technologiques, mondialisation, changements social et culturel, etc.). La politique de l'Union européenne, attachée à organiser la concurrence dès la fin des années 1980, a joué un rôle central dans ce déclin (II.2.1).

En France, on s'engage donc dans un processus de modernisation des services publics. Ce processus se fonde sur les méthodes du « nouveau management public » présenté comme améliorant le rapport coût/service des services publics en introduisant, dans les pratiques managériales des entités qui en sont responsables, les ressorts de l'efficacité économique et de la concurrence. Nous porterons une attention particulière à la façon dont ce processus a transformé la situation des grands services publics historiques de réseaux dont fait partie France Télécom, terrain de notre étude doctorale (II.2.2).

Puis, nous consacrerons le dernier point de cette section aux limites de l'offensive néolibérale selon laquelle le marché répondrait mieux aux besoins des consommateurs et *in fine* des citoyens européens que le SP. Cette critique nous la mènerons en tenant compte de l'avis des défenseurs des services publics qui tentent de s'organiser à l'échelle européenne pour conserver la logique du SP et rénover ses modes d'organisation. Ces acteurs s'appuient sur l'ambition de la politique de « l'Union » européenne, de créer un espace économique, social et territorial unifié, et pas seulement un marché unique européen, comme l'affiche dès 1991 le traité de Maastricht. Une telle ambition induit de **compenser la concurrence comme principe d'efficacité et de productivité en développant une logique de solidarité** (I.2.3).

1.2.1. Le service public français à l'épreuve des critiques et du marché européen

En France, le mythe du SP a été fondé sur la croyance en l'infailibilité et la supériorité de la gestion publique par rapport à la gestion privée. Or, à partir des années 1970, ces postulats ont été fortement dénoncés par divers courants de pensée de tendance néolibérale. Les critiques ont concerné à la fois les dimensions économique et sociale du SP et se sont appuyées sur une fragilité « juridique » du SP.

Les critiques sur le plan économique, ont porté sur **la mise en accusation du modèle bureaucratique**. Elles viennent notamment d'auteurs américains, imprégnés d'une conception très « largement anti-étatiste » et qui ne tiennent pas compte des raisons qui ont historiquement conduit à la formation de la bureaucratie en France (Chanlat, 2003). Ces critiques ont dénoncé l'incapacité de l'Administration à se réformer, en présentant les services publics comme par essence peu performants et peu productifs, dans la mesure où ils ne connaissent pas le ressort du profit et la stimulation de la concurrence. Ils s'acquitteraient donc moins bien de leurs missions que les entreprises privées. Dans le même état d'esprit, dans les années 1960 les représentants de l'Ecole du *Public choice* (Buchanan, Tullock et Coase) expliquaient le développement des interventions publiques par les avantages que certains groupes sociaux (élus et élites technico-administratives) tirent de la situation, et non par la défense de « l'intérêt général ». Cette critique a particulièrement été soutenue au cours des années 1980 et a contribué à inverser la croyance en place, celle qui affirmait l'infailibilité de la gestion publique, se transformant en « *l'exaltation sans réserve des vertus de l'initiative privée* » (Chevallier, 2005, p.45). Dans le même sens et au même moment, le constat de dérives rangées sous le vocable de corruption, a heurté le postulat général de bienveillance des hommes politiques, envers l'Administration et tous ses agents. Il a ainsi mené à reconnaître que les agents de l'Etat peuvent aussi poursuivre des intérêts privés en utilisant des marges discrétionnaires offertes par le système de la bureaucratie (Chevallier, 2005, p. 48).

Les réussites des grands services publics nationaux français ont, dans un premier temps, joué le rôle de rempart contre l'argument de l'incapacité productive de la gestion publique et ce malgré quelques échecs, des retards ou des choix d'orientation discutables, suscitant du

mécontentement (le téléphone et les autoroutes ont stagné jusqu'au début des années 1970 faute de financement, le programme du nucléaire a été imposé sans véritable dialogue, laissant ainsi de nombreuses questions dans l'obscurité : démantèlement des centrales, gestion des déchets, etc.) (Bauby et Castex, 2010, p.26). Mais dans un deuxième temps, la construction de ces services publics ne s'étant pas accompagnée de la décentralisation et de la démocratisation prévues par leurs initiateurs, ce rôle de rempart s'est atténué. Le **problème de régulation publique, d'expression et de contrôle démocratiques** ont alors favorisé la tâche des réfractaires du SP. Comme le précisent Bauby et Castex (2011) « *la concrétisation du service public s'est en effet accompagnée, au cours du dernier demi-siècle, de sa confiscation progressive par les élites technico-administratives dans un face-à-face très particulier entre d'un côté les tutelles ministérielles et de l'autre les dirigeants des entreprises publiques, conduits à prendre des orientations peu comprises par les usagers* » (p. 25). L'origine de cette élite s'explique par la suprématie des grands corps de fonctionnaires (polytechniciens, X-Mines ou X-ponts, énarques) dans tous les services publics. Sous le contrôle de cette élite, « *tout en continuant globalement à remplir leurs missions, les services publics ont été considérés comme les vecteurs et instruments d'une politique industrielle, d'une politique économique et trop souvent, d'une politique conjoncturelle des pouvoirs publics* » (Ibid. 2011, p.25). Dans ce cadre, les usagers-citoyens ont été relégués au rang de « *clients-objets sans réel droit d'expression ni pouvoir de peser sur la définition des missions, leur mise en œuvre et leur évaluation* » (ibid., 2011, p.28) ce qui a eu pour conséquence de renforcer les mécontentements populaires.

Sur le plan de l'inefficacité sociale des services publics, les critiques ont porté sur **l'application du principe essentiel d'égalité**. L'égalité que prônent les services publics ne serait en fait qu'une égalité de façade. Les services publics seraient aux prises avec des usagers diversement situés et les inégalités sociales et culturelles se traduiraient par d'importantes disparités dans la fréquentation des équipements collectifs. Ces arguments ont été repris par les libéraux pour démontrer l'incapacité des biens publics à remplir leur mission : « *fréquentés ou au contraire désertés par les catégories sociales privilégiées selon la nature et la qualité des prestations offertes, les services publics conduiraient à creuser les écarts en provoquant une « contre distribution sociale »* (Béneton cité par Chevallier, 2010, p.46). Ces critiques continuent aujourd'hui à nourrir les arguments des opposants du SP, sous le prétexte que le principe d'égalité n'a pas empêché la fracture sociale et l'exclusion.

Au niveau juridique, les critiques ont porté sur le fait que **l'application de la doctrine du SP n'a pas permis la désacralisation de la puissance de l'Etat comme il était convenu qu'elle le fasse** : « *dès l'instant où l'Etat par l'intermédiaire de ses services publics est censé poursuivre nécessairement l'intérêt général, il est présumé infaillible et ne peut que bien faire. L'ensemble de ses actions est désormais légitimé ce qui limite les contestations puisque son but est le bien commun. En conséquence au lieu d'être désacralisée, la puissance de l'Etat est au contraire renforcée* » (Esplugas, 1998, p.48). De plus, certains auteurs comme Delvolvé (1985), ont pu faire valoir que le SP était potentiellement porteur de menaces contre les libertés publiques. Delvolvé (1985) a appuyé sa thèse sur les trois arguments suivants (Esplugas, 1998, p.48) :

- les pouvoirs publics nationaux et locaux définissent eux-mêmes les limites de la sphère des services publics. Il existe donc une tendance naturelle à l'extension de cette sphère et ce, au détriment des activités privées. Selon lui, cette situation est particulièrement vérifiée lorsque le service public est placé en situation hégémonique sur un secteur (comme ce fut le cas pour les grands services publics nationaux de réseaux au moment de la Libération).
- l'auteur note que rien ne prouve que l'accès aux services publics (l'accès à l'eau, l'électricité, etc.), n'aurait pas été tout aussi bien protégé s'il avait été confié à des entreprises privées dans les mêmes conditions hégémoniques.
- le SP porterait aussi atteinte aux libertés publiques en intégrant dans sa sphère des établissements privés et en les soumettant à des modes de fonctionnement spécifiques¹².

Selon d'autres juristes, **la mise en œuvre du SP a aussi révélé la fragilité au niveau de la délimitation de ses frontières**. La critique a porté sur l'impossibilité d'en dessiner les contours. Certains n'ont pas hésité à comparer les services publics à des « *labels* » attribués discrétionnairement par les autorités publiques (Truchet cité par Esplugas, 1998, p. 57). Ces juristes appuient leur thèse sur le fait que l'élément organique (une entité publique gère un service public) a montré ses limites en imposant le recours à une définition fonctionnelle du SP (c'est la nature du but poursuivi : l'intérêt général, qui permet de distinguer un service public), singulièrement délicate à manier pour deux raisons majeures. A sa base se situe une double présomption qui témoigne du maintien de l'importance de l'élément organique :

¹² Selon Esplugas (1998, p. 48), Delvolvé (1995) s'appuie sur l'exemple des établissements privés d'enseignement dont l'assujettissement aux obligations de service public interférerait sur la liberté de l'enseignement.

- d'une part, les activités des entités publiques sont présumées comme étant des services publics. Or, on assiste au développement progressif de politiques de diversification dans les établissements publics, vers des activités ne relevant pas de la sphère publique.

- et d'autre part, les activités des personnes privées (et il faut englober les entreprises publiques organisées sous forme de sociétés commerciales) sont considérées comme étant de nature privée, sauf si ces personnes ont reçu délégation expresse d'accomplir une certaine mission. Cependant durant les années 1960, les modalités de délégation, de plus en plus nombreuses, tendent à être très approximatives, caractérisées par un certain impressionnisme et n'excluant pas des réaménagements conjoncturels (Chevallier, 2005, p.35).

En outre, l'intérêt général est par nature évolutif. Il relève d'une intention, celle des autorités publiques, variable avec le temps. Des éléments peuvent ainsi entrer dans le champ de l'intérêt général alors qu'ils ne l'étaient pas quelques années auparavant. **Le but de l'intérêt général paraît, de fait, trop large et imprécis pour définir le contenu du SP, qui n'existe pas « en soi » mais exclusivement en fonction de la volonté de ses promoteurs.**

Puis, dans les années 1980, plusieurs tendances de fonds ont favorisé l'offensive de libéralisation et de déstructuration des services publics développée à partir des années 1970. Parmi ces tendances, la politique de l'Union européenne attachée à organiser la libre concurrence des capitaux, des biens, des personnes et des services, a joué un rôle majeur.

Les services publics ont subi **les effets de l'innovation technologique** dont le rythme s'est accéléré depuis les années 1980. L'informatisation a imposé notamment de revoir les méthodes de travail. Ce faisant, la conception de l'organisation et les relations de pouvoir au sein des services publics ont changé (Chevallier, 2005, p. 72). Avec **l'ouverture des frontières**, les garanties juridiques assurant aux services publics un développement dans un environnement stable sont devenues insuffisantes. Les services publics doivent progressivement s'habituer à agir dans un marché ouvert. Dans ce contexte, l'argument de la qualité des prestations assure davantage le maintien des services publics que celui des privilèges acquis. Il faut donc qu'ils prennent en compte cette exigence de qualité pour se développer, sauf à concevoir leur production comme des services *a minima* destinés à ceux qui n'ont pas les moyens de s'en offrir de meilleurs sur le marché (Supiot, 1998, p. 341). **Le contexte social aussi a changé.** Les services publics ont été confrontés à une insatisfaction

croissante tant de la part de leurs usagers que de leurs agents. Les premiers revendiquent des prestations de meilleure qualité et à un moindre coût. Les seconds se plaignent du système hiérarchique initié par le modèle bureaucratique, perçu comme aliénant et déresponsabilisant. Dans le même temps, on assiste en France à un retour de la pauvreté, qui affecte, en priorité, les modes d'organisation des services sociaux, mais aussi tous les services publics, car c'est le sens même de leur institution qui est mis en cause (en témoignent les débats autour du principe de l'égalité) (Chevallier, 2005, p. 73).

S'agissant de la politique de l'Union européenne, jusqu'au début des années 1980 un consensus existe pour que les services publics, relèvent du ressort exclusif des Etats membres et rien, en provenance de Bruxelles, ne les menace.

Dans le Traité de Rome instituant l'Union européenne (1957), hormis une référence à propos de la politique des transports (Art. 77), la notion de SP n'apparaît pas. L'article 86.2 reconnaît l'existence d'une catégorie particulière d'entreprises chargées de la gestion **de services d'intérêt économique général** (SIEG), mais il le fait dans des dispositions consacrées à la concurrence et sans préciser le contenu de ces services.

Selon Bauby et Castex (2011, p. 58), l'expression de services d'intérêt économique général a été le moyen pour les rédacteurs de ce traité de contourner l'utilisation du terme « public » dont l'usage risquait d'heurter les traditions nationales. Cette expression a l'avantage de mettre en avant « l'intérêt général », c'est-à-dire la finalité des services concernés et non pas leur forme publique ou privée. Au reste, la notion « d'intérêt général » est large, vague, ouverte et surtout peu connectée politiquement d'autant qu'il s'agit de service d'intérêt « économique » général. **Elle restera dans toutes les versions des traités successifs sans être mieux clarifiée dans le droit primaire** bien que dans les débats du Parlement européen et dans les communications de la Commission, le caractère restrictif du terme « économique » ait progressivement mené à l'émergence d'autres expressions dérivées comme celle de services d'intérêt général (SIG), puis celles de services sociaux d'intérêt général (SSIG) et de services non économiques d'intérêt général (SNEIG). Des définitions approximatives qui s'accordent tant bien que mal avec la réalité sont depuis lors utilisées. Les SIG désignent ainsi les missions d'intérêt général économiques ou non économiques soumises par l'Etat ou les collectivités territoriales à des obligations spécifiques de service public. Les SIEG apparaissent donc comme un sous-ensemble des SIG, mais cela permet-il d'éclaircir leur

contenu ? « *Personne ne se risque en fait à catégoriser précisément tel ou tel service. Le logement social : SIEG ou SSIG ? La gestion des déchets est-elle un SNIEG ? et l'éducation est-elle un SNEIG ?* » (Ibid., 2011, p. 60). Il faudra attendre le traité de Lisbonne de 2009 pour que les SIG soient déclinés dans le droit primaire en services d'intérêt économique général et en services non économiques d'intérêt général sans que plus de détails sur ces expressions ne soient donnés.

Puis, le texte de l'Acte unique de 1986 marque l'émergence d'un marché ouvert, intégré, structuré par quatre libertés de circulation : des capitaux, des biens, des personnes et des services.

Dans le domaine des services, ce projet implique une harmonisation des législations nationales concernant les grands services d'infrastructures de réseaux, illustrant le plus nettement ce que sont les services d'intérêt économique général. Pour autant, l'Acte Unique ne s'attarde pas à définir leur mission de service public. Le flou conceptuel autour des SIEG/services publics ne pose pas de problème dans une Europe attachée prioritairement à organiser la libre concurrence.

La première cible de l'Union européenne, **brisant le consensus institué au niveau européen d'une gestion exclusive de tous les services publics par les Etats membres**, sera l'ensemble des opérateurs historiques. Progressivement leur forme d'organisation nationale, construite par l'histoire des Etats membres, est remise en cause. La réorganisation se fait sur le mode de l'ouverture à la concurrence, secteur par secteur, et mobilise la méthode de la privatisation.

Dans certains pays, ces manœuvres qui ignorent totalement les missions d'intérêt général de ces opérateurs, suscitent de vifs débats, comme en France où le modèle de gestion monopolistique de ses services publics, unique en son genre¹³, est perçu comme une entrave à la concurrence. Ces débats feront naître en 1987 l'expression de « **service universel** » (SU) pour garantir, *a minima*, la prise en compte de la dimension d'intérêt général dans le secteur

¹³ En Belgique, Espagne, Grèce, Portugal et Italie, l'idée d'un service public est admise, mais elle ne produit pas d'effets juridiques particuliers comme c'est le cas en France. Dans ces pays, le service public fait l'objet de préoccupations doctrinales et c'est l'autorité publique qui crée ou reconnaît les services publics. Cependant, alors qu'en France le raisonnement repose sur le principe de l'offre et du service, les autres pays raisonnent en termes de demandes sociales et de services rendus (Giraudon, 2010, p.22). En Angleterre, les « public utilities » existent mais il n'y a pas de notion unificatrice propre aux activités de l'administration. Chaque « public utility » est ainsi encadrée par une loi spécifique dans le système de *common law* en vigueur. Quant à l'Allemagne, les activités d'intérêt général y sont gérées au niveau local. Elles se distinguent des activités marchandes et non marchandes des personnes publiques. Les pays nordiques européens ne font pas référence à la notion de service public (Danemark et Pays-bas) ou l'évoquent sans la rapprocher de l'intervention de la puissance publique (Suède et Finlande). Il existe, en effet, dans ces pays, une préoccupation de solidarité sociale, mais elle est déconnectée d'une théorie du service public.

des télécommunications. Au sens communautaire, le SU est « *un ensemble de services minimal défini d'une qualité donnée, qui est accessible à tous les utilisateurs indépendamment de leur localité géographique et, à la lumière de conditions spécifiques nationales, à un prix abordable* » (Rapport Montcharmont, 1999, p. 135 cité par Barreau et Mouline., 2000, p. 39). L'expression sera reprise en 1992 dans le Livre vert portant sur les services postaux et s'applique, maintenant, au secteur de l'Electricité.

Il revient donc à chaque Etat européen de déterminer les règles du jeu du service universel. Comparé au SP français, celui-ci ne peut être perçu que comme une régression. Dans sa définition, il ne tient compte ni du principe d'égalité (justifiant par exemple le mode de la péréquation sociale et géographique des tarifs du service public) ni de celui de continuité. Par ailleurs, la conception du SU fondée sur un service de base, s'oppose au principe d'adaptabilité, c'est-à-dire à la loi de progrès qui impose que chaque prestation soit sans cesse augmentée en qualité comme en quantité selon les besoins collectifs. Le risque d'ignorer la question de l'accès des populations les plus démunies aux progrès techniques a d'ailleurs été l'un des principaux arguments avancés par les opposants à l'introduction d'un service universel dans la législation française. Le SU est perçu comme inadapté à remplir le rôle d'instrument de cohésion sociale et de lutte contre l'exclusion que la Commission européenne entend lui attribuer (Gadault, 2003).

Ainsi, les critiques adressées aux services publics, dont les plus dures sont venues d'auteurs anglo-saxons, touchent à leurs dimensions économiques et sociales (remise en cause de l'efficacité productive des services publics et de leur finalité) ; elles s'appuient aussi sur la fragilité juridique du SP. Quant aux éléments du contexte qui viennent déstabiliser le SP, ils sont multiples (innovations technologiques, ouverture des frontières, changements social et culturel,...). Parmi ces éléments, l'adoption au niveau européen de l'Acte Unique de 1989 introduisant le principe de la libre concurrence des capitaux, des biens, des personnes et **des services**, a joué un rôle central.

Voyons, maintenant comment le processus de modernisation des services publics a opéré en France.

1.2.2. Le processus de libéralisation et de déstructuration des services publics

En France, l'idée d'une modernisation des services publics était latente, mais il faudra attendre les années 1980 pour observer des changements de grande ampleur. Ces changements sont influencés par les méthodes du « nouveau management public » consistant « à libérer les forces du marché » dans tous les secteurs et activités de service public » (Bauby et Castex, 2010, p. 38), pour obtenir une amélioration du rapport coût/service.

Les premières propositions pour réorganiser les services publics datent des années 1930. Elles se sont renforcées à la Libération avec la création de l'École Nationale de l'Administration formant des hauts fonctionnaires, puis ont connu un rebond dans les années 1970, à la suite des exigences de transparence qui se sont fait jour et ont poussé à de nouvelles procédures de régulation des services publics. **Le rapport Nora de 1967 soutenant la pratique du contrat de plan a ouvert une brèche pour introduire l'enjeu de l'équilibre financier dans la gestion publique.** Trois types d'arguments ont été avancés pour justifier leur mise en œuvre : dans un contexte s'ouvrant à la concurrence, l'enjeu d'efficacité correspond à un critère incontournable pour les entités publiques ; l'opacité sur les coûts réels des contraintes d'intérêt général empêche l'incitation à une meilleure gestion, au dynamisme commercial et à la modernisation ; et enfin, l'utilisation du secteur public par l'État à des fins de stabilisation macro-économique et de redistribution nuit au bon fonctionnement de ces entités et risque de les mener à la faillite (Bureau, 1997, p.2). Dès 1969, la pratique de ces contrats s'est répandue dans le domaine des grands services publics nationaux d'infrastructures de réseaux. Cependant, elle n'a pas empêché l'État, après le choc pétrolier de 1973, de se servir à nouveau de ces entreprises comme outils de régulation conjoncturelle.

Le tournant est en fait engagé dans les années 1980. La période des « Trente glorieuses » (ou du compromis fordien) est révolue. La France entre dans une ère de crise, il est urgent de réduire les dépenses publiques. Elle subit en outre les pressions de l'Union européenne pour ouvrir ses marchés de biens et de services à la concurrence. Dans ce contexte, les pratiques prônées par le concept du « nouveau management public » dont le but est d'améliorer le rapport coût/service, font leur effet. Les contrats de plan et leurs objectifs de performance se sont généralisés pour s'inscrire dans le quotidien du fonctionnement des entités de la sphère publique. Du reste, plusieurs réformes politiques ont été entreprises pour atténuer les rigidités

internes et externes de ces entités. La circulaire du 23 février 1989 a notamment lancé la politique dite du « renouveau du service public ». Conçue pour améliorer le fonctionnement des services publics dans un souci d'efficacité de l'Etat, cette circulaire a incité les responsables de ces services à réviser les procédures du dialogue social, à développer les responsabilités, à mettre en place un processus d'évaluation des politiques publiques et à renforcer la qualité du service rendu aux usagers. Puis, est intervenue la circulaire du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'Etat. Elle a mis l'accent sur la nécessité d'un changement dans le processus de décision publique et d'action administrative. Une autre loi a joué un rôle central dans la réorganisation des services publics français en 2001 : la « Loi organique relative aux lois de finances » (LOLF) qui a introduit une démarche de performance dans les services en passant d'une logique de moyens à une logique de résultats (Lamarzelle, 2008). Cela s'est effectué en développant la pratique du contrat entre services dépensiers et direction du budget au niveau local des administrations. Le contrôle de gestion accompagne désormais la contractualisation annuelle et pluriannuelle sur des objectifs précis. Depuis 2007, cette loi prévoit une révision générale des politiques publiques, en vue d'améliorer la qualité des services publics tout en cherchant des gains de productivité.

En parallèle, **dans le domaine des grands services publics nationaux de réseaux** qui nous intéresse particulièrement, **les pratiques managériales et les modes d'investissements financiers des grandes entreprises multinationales en pleine expansion ont été copiés.**

Dès les années 1990, les dirigeants de ces grands services publics se sont comportés en dirigeants d'entreprises privées (Bauby et Castex, 2010, p. 26). Dotés de fortes compétences technico-financières, ces dirigeants ont pris le devant sur les capacités de la tutelle et ont imposé progressivement leurs visions et leurs projets aux autorités publiques qui n'ont guère pu exercer leur rôle d'orientation, d'évaluation et de contrôle : « *le phénomène est d'ailleurs érigé en loi générale par les adeptes du libéralisme qui parlent à ce propos de « capture du régulateur par l'opérateur* » » (Ibid., 2011, p. 27). Cette dérive du fonctionnement des grands services publics nationaux est favorisée par l'existence de l'élite technico-administrative issue des grands corps de fonctionnaires que nous avons mentionnée précédemment. Elle concentre l'essentiel des pouvoirs de décision, et se partage par échanges, les rôles de régulateur et d'opérateur. Ce jeu explique d'ailleurs pourquoi ces services publics se sont trouvés centralisés et hiérarchisés.

Puis, les directives européennes qui définissent les conditions réglementaires de ces services dans le cadre du grand marché intérieur, **ont été rigoureusement appliquées.**

Dans le secteur des télécommunications, alors que la directive européenne du 28 juin 1990 avait prévu le maintien de droits spéciaux ou exclusifs sur le téléphone, la concurrence a été progressivement généralisée à l'ensemble des services et des infrastructures en 1996 (directive du 13 mars 1996, transposée dans la législation française par la loi du 26 juillet 1996). Un second paquet de directives relatives aux communications électroniques visant à simplifier les conditions d'entrée sur le marché a été adopté en 2004 (directives du 7 mars 2002, transposées dans la législation française par la loi du 09 juillet 2004). Les autres grands services publics nationaux de réseaux ont été soumis au même régime. Par exemple, dans le secteur des transports, les directives du 29 juillet 1991 et 19 juin 1995 imposant une séparation des fonctions de gestion de l'infrastructure et de l'exploitation des services sont entrées en vigueur en France en 1997. Ces réformes ont été suivies par l'application d'autres directives le 23 janvier 2002, puis en mars 2004 prévoyant une libéralisation complète de l'activité du Fret, devenue effective en janvier 2007¹⁴.

S'agissant des répercussions de toutes ces transformations visant, officiellement, à améliorer l'efficacité des services publics et à ajuster leurs prestations selon la demande, l'observation met surtout en évidence **une réduction du périmètre de ces services. Les activités et les zones les plus rentables sont cédées à des acteurs privés, les autres activités se dégradent peu à peu**, sous l'effet des restrictions des dépenses publiques, des politiques de diminution du nombre de fonctionnaires et des interventions de l'Etat...

Le désengagement de l'Etat s'est effectué par vagues successives (1986-1987, 1993-1996), de manière plus marquée et continue par la suite (Politiques publiques, 2007) dans toutes les activités pouvant avoir la moindre composante économique (Bauby et Caste, 2011, p.39). Dans les grands services publics nationaux de réseaux, il s'est surtout opéré par leur transformation en sociétés par actions¹⁵ qui induit d'associer à l'exigence de l'efficacité productive celle de la maximisation de la valeur pour l'actionnaire (MVA). Cette exigence de

¹⁴ Voir Chevallier, 2005, p. 87 pour plus de détails.

¹⁵ France Télécom a été le premier établissement concerné. Sa transformation en société s'est réalisée en 1996 à la veille de la libéralisation de son secteur à la concurrence et son entrée en bourse a eu lieu en 1997. Air France a ouvert son capital en 1998 et a été partiellement privatisé en 1999. Puis ce fut le tour d'EDF en 2004. En 2008, le passage de La Poste au statut de société anonyme a fait grand bruit. Les contestations ont freiné le processus, mais elles n'ont pas suffi à infléchir la tendance de fond qui est à la « rationalisation » des services publics à caractère économique (Giraudon, 2010, p. 31).

la MVA est liée à l'émergence d'une gouvernance dite actionnariale (Charreaux et Desbrières, 1998) qui est devenue le cadre normatif de la « bonne gouvernance » depuis les années 1980. Elle s'applique à rappeler que la responsabilité fondamentale des dirigeants est de défendre les intérêts des propriétaires de l'entreprise, lesquels sont plus légitimes que les dirigeants pour définir, en dernier ressort, les stratégies les plus performantes, c'est-à-dire celles qui assurent la maximisation du profit (Gomez, 2009). Autrement dit et de façon plus générale, on assiste à un déploiement de stratégies de « *production de valeur* » des entités privées dans tous les secteurs rentables de la sphère publique. Quant au SP, il tend à se limiter à « *son cœur de métier* », c'est-à-dire, aux fonctions régaliennes (police, armée, justice) et dans les autres secteurs soit à des fonctions de régulation, soit à de l'action sociale en faveur des populations les plus démunies (Bauby et Castex, 2010, p. 38).

Jusqu'aux années 1980, les préoccupations affichées des services publics français étaient de remplir leurs missions en respectant les trois principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité (loi Rolland). **Il s'agit maintenant de le faire en associant les conditions d'une meilleure rentabilité** (le Masne, 2006b).

Ce mouvement s'est accompagné de la généralisation de la pratique des projets consistant à fixer des objectifs à atteindre tout en servant d'instruments de mobilisation des agents (Linhart, 1994). Le contrôle de gestion s'est aussi affirmé avec le développement d'outils comme les audits financiers, les tableaux de bord ou la comptabilité analytique. Dans le domaine de l'organisation des relations sociales, une « politique nouvelle de l'emploi public » s'est dessinée autour de la gestion prévisionnelle des effectifs (Lamarzelle, 2008). Cette politique s'est notamment concrétisée par la création, dans les établissements publics, de directions des ressources humaines fondées sur une logique d'optimisation (en remplacement des directions administratives du personnel, dominées par des préoccupations d'ordre juridique et budgétaire) ; par l'octroi de responsabilités nouvelles en matière de gestion du personnel à une hiérarchie spécialisée dans la mise en œuvre de compétences mono techniques, peu préparée au développement de ce type de fonctions transverses ; puis par la mise en place de l'entretien individuel comme instrument majeur d'une individualisation et d'une contractualisation de cette gestion. Dans les grands services publics de réseaux, la recherche de la MVA s'est traduite par deux phénomènes organisationnels majeurs : des suppressions d'emplois et un recours à la sous-traitance (Moreau, 1998, p. 433).

Les conditions d'une meilleure rentabilité ont aussi eu des effets sur la façon de **gérer la relation au public**. Comme nous l'avons évoqué précédemment, « *l'usager-citoyen* » est progressivement devenu un « *client-objet* », peu enclin à peser sur la définition des missions de service public, leur mise en œuvre et leur évaluation. Dans le domaine des grands services publics nationaux de réseaux, cette relation au public a été systématiquement revue selon la règle du marketing mix (ou plan de marchéage). Cette relation s'est incarnée par la mise en place d'une analyse de marché structurée à partir des quatre volets suivants : la politique de prix, la politique de produit, celles de communication et de distribution, dans le but de réaliser des économies d'échelles par des ventes plus importantes. C'est ainsi que l'on a assisté au regroupement en zone rurale de services autour d'un guichet unique et à l'arrêt d'autres services dans les zones isolées non rentables.

Ces transformations organisationnelles ont posé et continuent à poser des problèmes internes dans le fonctionnement des services publics. Elles se heurtent notamment à diverses formes de résistance de la part des agents d'Etat (grèves, refus de l'autorité, stress, arrêts de travail, suicides, etc.) qui, **confrontés à deux modèles contradictoires** : l'un, le **modèle bureaucratique**, basé sur les valeurs traditionnelles du SP et des enjeux sociaux relevant de « l'éthique du bien commun » et l'autre, le **modèle d'affaires ou entrepreneurial**, plaçant au centre de ses préoccupations la production de valeur financière, ont bien du mal à trouver un équilibre (Chanlat, 2003, p. 55). Rappelons ici, que le statut de l'agent a été défini pour garantir son indépendance par rapport aux intérêts privés et sollicitations particulières. L'agent et son service sont ainsi liés par des relations d'ordre collectif. D'une certaine manière, l'agent est investi d'une parcelle de l'intérêt général (« agent » et « service » font corps). Il n'est d'ailleurs pas rare que les syndicats dans les entreprises publiques françaises s'organisent au nom de la défense de l'intérêt général. Pour Tixier (2002) les changements à l'œuvre n'ont pu qu'être interprétés par les agents *comme « une rupture du contrat implicite qui [les] lie aux entreprises publiques [...] »*. Il est aussi important de souligner que les agents d'Etat, notamment dans les grands services publics nationaux, ont acquis leur légitimité à travers leur compétence technique et non pas commerciale comme l'impose la figure du *client-objet* et l'application des politiques du marketing mix. En outre, dans ces grands services publics, le bien fondé des transformations a été particulièrement difficile à justifier auprès du personnel, au regard des performances passées de ces entités. Nous avons précédemment souligné le rôle majeur que ces services ont tenu dans le développement des

performances économiques et sociales de la France durant les « Trente glorieuses ». Ils sont à l'origine de la mise en place d'un réseau ferroviaire étendu, d'un service d'électricité bien organisé ou encore d'un réseau téléphonique de pointe, et bien « *qu'engoncés dans le carcan bureaucratique* » (Chevallier, 2005, p.116), les grands services publics nationaux ont toujours réalisé des performances au moins égales à celles des entreprises privées concurrentes d'autres pays.

Ainsi, en France, les politiques de libéralisation et de déstructuration des services publics mènent progressivement au désengagement de l'Etat et de toutes autorités publiques, des activités pouvant avoir la moindre composante économique (Bauby et Castex, 2010, p.38). Des stratégies de production de valeur en faveur d'acteurs et de groupes privés sont en effet développées dans tous les secteurs, tandis que le service public tend à se limiter à son cœur de métier, c'est-à-dire aux fonctions régaliennes (armée, police, justice). Dans les autres secteurs, les instances publiques se centrent soit sur des fonctions de régulation, soit sur une action sociale en faveur de groupes de populations très défavorisées (Ibid., 2011, p.39).

La situation actuelle des services publics suscite de vives réactions dans le rang des défenseurs du SP qui perçoivent dans les mutations à l'œuvre **un risque de dilution de la raison d'être des services publics**. Ces derniers tentent donc de s'organiser à l'échelle européenne pour rénover le SP et le défendre, comme nous allons le montrer à présent.

1.2.3. Vers une stratégie de refondation du service public ?

Les défenseurs du SP sont regroupés dans divers réseaux (le Centre européen des entreprises à participation publique (CEEP), la Confédération européenne des syndicats (CES), la Fédération syndicale européenne des services publics (FSESP), le Comité européen de liaison sur les SIG (CELSIG), etc). En 2010, un Intergroupe européen dédié à la question des services publics s'est constitué et siège depuis lors au Parlement. Celui-ci rassemble une cinquantaine de députés européens issus de divers groupes politiques et de treize Etats membres ainsi que plus de cent organisations parties prenantes des services publics. L'objectif de cet intergroupe est de favoriser le développement d'échanges et le partage des connaissances entre les parlementaires et les parties prenantes des services publics pour élaborer des propositions législatives et/ou réglementaires permises par le Traité de Lisbonne entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009. Ces divers acteurs s'accordent sur l'enjeu de redéfinir

le SP « *non pas sur la base de principes abstraits et par en haut, mais en partant des droits fondamentaux de la personne et de leur garantie d'exercice, des besoins et aspirations des consommateurs, des citoyens et de la société* » (Bauby et Castex, 2010, p. 41) ou autrement dit, à partir de la finalité du SP, du fondement de sa légitimité. Nous présenterons ce projet en nous basant sur l'essai « *Europe une nouvelle chance pour le Service Public* », plusieurs fois cité dans cette section, de Bauby, expert français du SP et Castex, présidente de l'intergroupe européen « Services Publics ».

Les parlementaires et les parties prenantes des services publics de l'intergroupe européen s'accordent sur la définition suivante du SP : il existe pour répondre aux besoins des individus et de la société. Ses missions, sa réglementation, son organisation et sa régulation reposent sur les autorités publiques aux différents niveaux (local, régional, national, européen). Il induit de tenir compte d'enjeux économiques, sociaux, territoriaux, donc politiques ; concerne l'ensemble des acteurs ; est évolutif dans le temps et les principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité en constituent le fondement. En tant que tel, le service public se présente indéniablement comme un objet de débats et de controverses, la « *chose publique par excellence* » (Ibid., 2011, p. 43).

Selon ces défenseurs des services publics, **quatre éléments essentiels méritent d'être repensés pour élaborer des formes d'organisation et de régulation des services publics** qui répondent, d'une part, aux grandes transformations technologiques, économiques, sociales et culturelles contemporaines et qui résolvent, d'autre part, les dysfonctionnements qui sapent actuellement la légitimité de ces services :

- Le premier élément concerne **l'expression des besoins d'accessibilité, d'égalité, de solidarité pour redéfinir les domaines du SP**. Cela implique de démocratiser les services publics, c'est-à-dire, d'organiser l'expression des aspirations à tous les niveaux des usagers-citoyens, des élus, des organisations syndicales, des organisations de consommateurs, etc. En France, traditionnellement ces besoins étaient recensés via un arbitrage relevant du ressort exclusif du domaine politique. Aujourd'hui, d'autres formes de démocratie que celle fondée sur les élections de représentants se font jour. Elles s'incarnent à travers la création d'organismes de concertation et de dialogue établis à différents niveaux (local, régional, national, européen). Doter ces organismes de pouvoirs réels (droit de suspension de décisions, auto-saisines, etc.) et encourager l'expression de leurs membres, utilisateurs des services, par de multiples méthodes à

définir (cahier d'expression, suggestions et plaintes, etc.) se présentent comme des solutions pour mener à bien cette démocratisation des services publics.

- Le second vise à **élaborer un cadre juridique clair et précis relatif aux objectifs et missions de service public** à chaque niveau, par les autorités publiques, dont le rôle d'organisateur doit être reconnu de tous, après débats démocratiques.

- Le troisième élément correspond à **la définition des modes d'organisation** (l'introduction d'éléments de concurrence chaque fois qu'ils sont justifiés n'est pas exclue, à condition qu'ils s'accompagnent des limites que les missions de services publics imposent. Il faut aussi concevoir que l'idée d'une réhabilitation du monopole public s'avère nécessaire pour protéger un secteur et pratiquer des politiques tarifaires et la péréquation), **de gestion** (gestion directe par l'autorité publique en service interne ou régie ou mission déléguée à une entreprise publique, mixte, privée, etc.) **et de financement** (subventions publiques, péréquation interne, fonds de compensation entre opérateurs, etc.), au cas par cas, dans chaque secteur, en tenant compte des mutations technologiques, économiques, sociales et culturelles.

- Quant au dernier élément, il concerne la **mise en place des modes de contrôles et d'évaluation de l'efficacité des services publics** en y associant le plus possible et aux différents niveaux les acteurs concernés (autorités publiques, opérateurs, personnel des services publics, consommateurs, usagers, collectivités territoriales, élus, etc). Il convient de reconnaître la place centrale du **consommateur-citoyen**, de ses droits (et devoirs). Les services publics doivent répondre à des exigences de transparence et d'éthique. Les principaux choix des responsables des services publics doivent être mis en débat, par exemple en matière de qualité, de protection de l'environnement, de coûts et de sécurité, etc. Il convient aussi de passer du produit aux services, de la quantité à la qualité de façon à répondre le plus efficacement aux besoins des consommateurs-citoyens, d'offrir des services diversifiés et individualisés. Cette démarche implique une décentralisation réelle des services publics et une démocratisation de leur mode d'organisation pour permettre une intervention de qualité de la part des personnels et des organisations syndicales. Les statuts du personnel doivent dès lors être modernisés pour tenir compte de l'ensemble de leurs conditions d'emploi et de rémunération et de leurs missions et sujétions particulières.

Cette stratégie de refondation des services publics implique donc « *d'une part, de rénover, de*

décentraliser, et de démocratiser les services publics nationaux, d'autre part, de contrôler, de maîtriser et de socialiser les services publics locaux » (Bauby et Castex, 2010, p. 47) en tenant compte **du caractère stratégique du SP qui vise à lier efficacité économique et sociale.**

Pour ses défenseurs, cette réforme du SP relève **d'une volonté politique.** Elle nécessite que les acteurs (usagers, autorités publiques, personnels) s'entendent au niveau local, national et indéniablement au niveau européen où s'élaborent 80 % des lois et des règlements affectant les niveaux d'organisation inférieurs, quelque soit le domaine (et les services publics n'y échappent pas). **Un bilan sur l'évolution de la législation communautaire des SIEG/services publics s'avère donc nécessaire pour saisir la situation des services publics français et appréhender leur avenir.**

Nous avons souligné précédemment que dans l'Acte unique de 1986, aucune définition n'avait été intégrée pour définir les missions de service public des opérateurs historiques de réseaux, illustrant parfaitement ce que sont les services d'intérêt économique général.

En 1991, le Traité de Maastricht affiche l'ambition de créer une « Union » européenne, « *un espace politique à la souveraineté symbolisé par une monnaie unique* » (Bauby et Castex, 2010, p.64). Cette ambition induit de compenser l'équilibre de la concurrence comme principe d'efficacité et de productivité avec celui de la solidarité. Il constitue donc l'élément déclencheur d'une valorisation progressive des SIEG/services publics à l'échelle européenne. Cette valorisation prend forme au début des années 1990, à travers deux arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne qui ont reconnu le caractère « égalitaire et ininterrompu » des services d'intérêt économique général (arrêts Corbeau en 1993 et Almelo en 1994). Des dérogations aux règles de la concurrence pour les responsables des missions de service public sont justifiées au nom de la cohésion économique et sociale.

Puis en 1996, la Commission européenne publie une communication « Service d'intérêt général en Europe » pour introduire l'expression SIG dans le Traité d'Amsterdam en cours de négociation. Les SIEG y sont présentés comme des éléments essentiels pour réduire les écarts de développement entre les Etats membres, lutter contre l'exclusion et améliorer les conditions de vie et de travail dans l'ensemble de la zone. Ils seront explicitement reconnus comme une composante des valeurs communes de l'Union européenne dans le Traité d'Amsterdam (Article 16).

Ce traité attribue ainsi aux SIEG, pour la première fois, une fonction politique et identitaire au sein de l'Union (Ibid., 2011, p. 65). Cependant, si le souci de prendre en compte le principe de la solidarité et de l'intérêt général est officiellement motivé, il s'avère surtout symbolique, faute de précisions sur la manière d'assurer un développement pérenne de ces services. En soulignant que les SIEG relèvent de compétences partagées entre l'Union européenne et les Etats membres et qu'ils doivent se soumettre, sauf dérogation au cas par cas, aux règles de la concurrence, **le traité d'Amsterdam ne crée pas, en effet, un cadre spécifique pour les services publics.**

Le chantier des SIEG/services publics reste en l'état plusieurs années, malgré des tentatives menées par quelques réseaux des défenseurs des services publics pour inciter la Commission européenne à clarifier leur situation au sein de l'Union (par exemple, la proposition d'une « Charte des services d'intérêt général » présentée en juin 2000 par le Comité européen des entreprises à participation publique (CEEP) et la Confédération européenne des syndicats (CES)).

En 2000, la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne a réaffirmé la valeur commune des SIEG et a posé le principe du libre accès les concernant : « *L'Union reconnaît et respecte l'accès aux SIEG (...), conformément au traité instituant la Communauté européenne, afin de promouvoir la cohérence sociale et territoriale de l'Union.* ». Mais, l'application de ce libre accès reste sous la condition « *d'une compatibilité avec le droit communautaire* » sans plus d'informations (article 36 et 52 de cette Charte).

Cette même année, **la préparation du Conseil européen de Barcelone a ouvert une brèche.** Lors de cette rencontre, les chefs d'Etats et de gouvernement ont demandé à la Commission de présenter une directive-cadre sur les services d'intérêt général (SIG). La Commission européenne a donc lancé, de décembre 2002 à janvier 2004, une consultation publique sur le sujet. Elle a publié les conclusions de cette consultation dans un Livre blanc en 2004. On y trouve mentionné le besoin d'assurer la cohérence entre les mécanismes du marché et les missions de service public mais aussi que les avis sont partagés sur la nécessité d'une directive-cadre. Finalement, la Commission fermera la voie à tous projets de lois et/ou de règlements en affirmant que « *le sujet est tout simplement trop compliqué et qu'une directive ne pourrait pas régler les nombreux problèmes inhérents aux diversités sectorielles et aux différentes traditions nationales* » (Ibid., 2011, p. 67).

Par conséquent, au sein de l'Union, **la définition des services publics procède du pouvoir**

exclusif des juges, au détriment de celui des politiques. L'absence de cadre juridique mène en effet à une multiplication d'arrêts de la Cour de justice pour résoudre les nombreux contentieux liés à l'organisation et la gestion des services publics. Il en émane une jurisprudence surabondante et parfois contradictoire qui tend à renforcer les incertitudes et insécurités vis-à-vis de ces services. Et tant que persistera le déséquilibre entre l'intérêt général, « *traité de façon résiduelle* », et « *l'omniprésence de la concurrence* » défendue avec ferveur par la Commission européenne qui déploie un arsenal de lois et/ou règlements européens très contraignant pour mettre en œuvre les dispositions du marché unique, « *toute reconnaissance et promotion des services publics, sera problématique* » (Bauby et Castex, p.2011, p. 69).

Néanmoins, **les défenseurs des services publics perçoivent un nouvel espoir dans la mise en œuvre du nouvel instrument juridique qu'est le traité de Lisbonne**, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009 (Annexe 2)¹⁶. Cet espoir se fonde d'une part, sur le progrès démocratique que le traité introduit en renforçant le rôle de co-législateur du Parlement européen, seule institution européenne à être directement élue par les citoyens européens ; d'autre part, sur des dispositions juridiques nouvelles permettant au Parlement d'agir plus aisément en faveur des services publics. Deux des nouvelles dispositions juridiques apportées par le Traité de Lisbonne sont essentielles (Ibid., 2011, p. 87). La première correspond à **l'article 14 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)** qui complète l'article 16 du traité d'Amsterdam sur deux points : il précise le rôle de co-législateur du Parlement européen, appelé avec le Conseil à définir pour les SIEG les principes et les conditions qui leur permettent d'accomplir leur mission et indique quelles sont ces conditions économiques et financières. La seconde concerne **le nouveau protocole n°26 sur les SIG**. Il apporte une clarification s'agissant de la responsabilité et de la finalité des SIG et des SIEG. Les autorités publiques (locales, nationales, régionales) sont ainsi reconnues comme jouant un rôle majeur au niveau de la fourniture, de l'exécution et de l'organisation des SIEG. Ce protocole établit les utilisateurs comme finalités des services publics qui doivent répondre de la façon la plus satisfaisante à leurs besoins. Il clarifie les principes européens des SIEG : « *un niveau élevé de qualité, de sécurité, un caractère abordable, l'égalité de traitement, la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs* ». Enfin, il affirme que les services non

¹⁶ Les trois changements introduits par le traité de Lisbonne en matière de services publics

économiques d'intérêt général (SNEIG) relèvent exclusivement des compétences des Etats membres.

A travers donc ces dispositions, pour la première fois, les services publics au sein de l'Union européenne n'apparaissent pas comme une dérogation aux règles de la concurrence. Elles offrent ainsi aux autorités publiques qui le souhaitent, des appuis pour retrouver une autonomie d'organisation et de gestion des services publics.

S'agissant des perspectives en matière de législation communautaire en faveur des services publics, il s'avère peut probable que la Commission prenne des initiatives allant dans ce sens à moins que le Parlement européen, appuyé par une mobilisation citoyenne, la contraigne à se soumettre à ses obligations. L'intergroupe européen « Services publics », dont la Commission européenne est le premier interlocuteur œuvre pour cela, d'autant que ses membres sont persuadés que **les services publics peuvent être une des réponses à la crise actuelle qui bouscule l'Union européenne.**

L'Union européenne arrive en effet à un point décisif de sa construction politique. Son modèle posant les principes de la concurrence et de l'économie, comme seuls vecteurs d'efficacité et de productivité, a montré ses limites depuis la crise financière de 2008. Désormais les citoyens européens attendent que des leçons soient tirées de cette crise et notamment des faillites que rencontrent plusieurs Etats membres de l'Union européenne (la Grèce, l'Irlande, l'Espagne et maintenant le Portugal).

Pour l'heure, la Commission, sous prétexte de la contrainte des marchés financiers, met surtout la pression aux Etats membres pour qu'ils consolident leur budget et déploient des plans de rigueur, ce qui dévoile par quelle vivacité l'orthodoxie libérale continue d'exercer son emprise. Cette politique mène les Etats membres à puiser dans les dépenses publiques au détriment d'une reprise économique et de la croissance. Pourtant, **l'histoire montre que le SP a servi plus d'une fois de levier face à la crise et la misère** (début du 20^{ième} siècle, à la Libération). Aujourd'hui, si les moyens lui étaient donnés, il pourrait dans l'immédiat jouer un rôle clé en assurant un minimum de cohésion sociale et en atténuant les effets pervers de la crise ; à plus long terme, contribuer à répondre aux aspirations de plus en plus nombreuses des citoyens européens pour le développement d'un modèle de société visant à la fois l'efficacité économique et sociale et le respect de l'environnement. Cette piste d'un SP qui contribuerait au développement durable sera d'ailleurs approfondie dans le chapitre suivant.

Ainsi, pour les défenseurs du SP, une stratégie de refondation des services publics impliquerait « *d'une part, de rénover, de décentraliser, et de démocratiser les services publics nationaux, d'autre part, de contrôler, de maîtriser et de socialiser les services publics locaux* » (Bauby et Castex, 2010, p. 47) tout en tenant compte du caractère stratégique du SP qui cherche à relier efficacité économique et sociale. A leurs yeux, ce projet relève d'une volonté politique qui nécessite que les usagers, autorités publiques et personnels des services publics, s'entendent au niveau local, national et indéniablement au niveau européen. Pour le moment, le bilan de la législation communautaire en faveur des services publics que nous venons de réaliser révèle **l'absence d'un cadre juridique spécifique au service public**, indispensable pour le sécuriser dans une Europe qui continue de s'attacher à organiser la concurrence. Aujourd'hui, les perspectives d'une clarification juridique permettant d'assurer la cohérence entre les mécanismes du marché et les missions de service public, demeurent minces. Néanmoins, l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le 1^{er} décembre 2009, dotant le Parlement européen de nouvelles possibilités d'action en faveur des services publics, le contexte de crise actuelle qui bouscule l'Union européenne, et les aspirations des citoyens européens en faveur d'un développement durable ouvrent, selon les défenseurs du SP, de nouvelles perspectives.

Dates des initiatives de l'Union européenne en faveur des Services d'intérêt économique général (SIEG)/services publics

1957	Le traité de Rome ne traite des services publics que par voie d'exception aux règles du marché intérieur et de la concurrence (Article 86.2). L'expression de Service d'intérêt économique général (SIEG) est utilisée, pour la première fois, pour désigner la catégorie des services concernés.
1987	L'expression de service universel (SU) est introduite dans le droit communautaire. Elle renvoie à « <i>un ensemble de services minimal défini d'une qualité donnée, qui est accessible à tous les utilisateurs indépendamment de leur localité géographique et, à la lumière de conditions spécifiques nationales, à un prix abordable</i> » (Rapport Montcharmont, 1999, p. 135 cité par Barreau et Mouline, 2000, p. 39). Le SU est mentionné pour la première fois dans le Livre vert sur les télécommunications de la Commission des Communautés européennes.
1993/1994	Deux arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne (arrêt Corbeau et Almelo) reconnaissent le caractère « égalitaire et ininterrompu » des SIEG.

1996	La Commission européenne publie une communication « Service d'intérêt général (SIG) en Europe » pour introduire l'expression SIG dans le Traité d'Amsterdam en cours de négociation. Ce traité attribue aux SIEG une fonction politique et identitaire au sein de l'Union européenne. Cependant, en soulignant que ces services relèvent de compétences partagées entre l'Union européenne et les Etats membres et qu'ils doivent se soumettre, sauf dérogation au cas par cas, aux règles de la concurrence, il ne crée pas un cadre spécifique pour les services publics.
2000	La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne réaffirme la valeur commune des SIEG et pose le principe du libre accès les concernant.
2002	Lors du Conseil de Barcelone, les Chefs d'Etats et de gouvernement demandent à la Commission européenne de présenter une directive-cadre sur les Service d'intérêt général (SIG). La Commission lance une consultation publique de décembre 2002 à janvier 2004 pour y répondre.
2004	La Commission européenne publie les conclusions de la consultation publique dans un Livre blanc. On y trouve mentionné le besoin d'assurer la cohérence entre les mécanismes du marché et les missions de service public mais aussi que les avis sont partagés sur la nécessité d'une directive-cadre. Depuis lors les services publics relèvent exclusivement du pouvoir des juges au détriment de celui de l'exécutif.
2009	Le Traité de Lisbonne offre un nouvel espoir aux défenseurs des services publics parce que, d'une part, ce Traité renforce le rôle de co-législateur du Parlement européen (seule institution européenne à être directement élue par les citoyens européens) ; d'autre part, il s'accompagne de nouvelles dispositions juridiques permettant au Parlement d'agir plus aisément en faveur des services publics (article 14 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et le nouveau protocole ²⁶ sur les SIG, notamment).

Nous avons souligné dans la section précédente le déclin du Paternalisme produit de l'initiative du patronat, sous l'effet de la montée en puissance symbolique et matérielle du SP. Dans cette section, au contraire, nous avons analysé la déstructuration du SP après la rupture du compromis fordien. Nous en avons mis en évidence les dimensions idéologiques et pratiques. Nous devons maintenant nous demander si et sous quelles formes renouvelées, le déclin du SP s'est accompagné d'un regain des initiatives volontaires des entreprises et du crédit qui leur est accordé.

Résumé : I.2. L'ébranlement du service public

Le développement du SP, son triomphe symbolique et matériel avait entraîné jusqu'aux années 70 le déclin du Paternalisme. Nous nous sommes ici intéressée au déclin du SP.

Dans un premier temps, nous nous sommes centrée sur les critiques adressées au SP et avons mis en exergue qu'elles ont concerné à la fois les dimensions économiques et sociales du SP (remise en cause de l'efficacité productive des services publics et de leur finalité) ; elles se sont aussi appuyées sur sa fragilité juridique (le SP n'aurait pas réussi à « désacraliser » l'Etat comme on l'attendait et l'impossibilité d'en définir les contours rend caduque toute tentative de cadre juridique). Plusieurs éléments du contexte ont par ailleurs déstabilisé le SP (innovations technologiques, ouverture des frontières, changements sociaux et culturels,...). Parmi ces éléments, la politique de l'Union européenne, attachée à organiser la concurrence dès la fin des années 1980, a joué un rôle central. Jusqu'au début des années 1980, un consensus au niveau européen existait pour que les services publics relèvent du ressort exclusif des Etats membres, et rien en provenance de Bruxelles ne les menaçait. Puis, l'Acte Unique de 1989 a introduit le principe de la libre concurrence des capitaux, des biens, des personnes et **des services**. Il a induit une harmonisation des législations nationales, notamment dans le domaine des grands services publics nationaux d'infrastructure de réseaux (réseaux ferroviaire, aérien, de gaz, d'électricité, postal et de télécommunication), ce qui a brisé le consensus institué au niveau européen.

Nous avons ensuite centré notre intérêt sur le processus de modernisation des services publics français dont les pratiques ont été influencées par celles du « **nouveau management public** », développées dans les années 1970, dans les milieux néolibéraux.

Ce « nouveau management public » vise dans les faits « *au désengagement de l'Etat et de toutes les autorités publiques, des activités pouvant avoir la moindre composante économique* » (Bauby et Castex, 2010, p.38). En France, les politiques de libéralisation et de déstructuration des services publics mèneront bien à ce résultat. Des stratégies de « *production de valeur* » sont en effet développées par des entités privées dans les domaines de services rentables tandis que le service public tend à se limiter à son cœur de métier, c'est-à-dire aux fonctions régaliennes (armée, police, justice) et que les instances publiques interviennent dans les autres secteurs, soit pour des fonctions de régulation, soit pour une action sociale en faveur de groupes de populations très défavorisées (Ibid., 2011, p.39). Ce mouvement a transformé la relation au public : *l'utilisateur-citoyen* est devenu un *client-objet*. Nous avons également constaté qu'au sein des entités responsables des services publics,

l'introduction de l'enjeu de l'efficacité économique, en se substituant plutôt qu'en s'associant, aux finalités d'égalité, de continuité et d'adaptabilité du SP, a déclenché des comportements de résistance de la part des agents d'Etat sous diverses formes, provoquant d'importants dysfonctionnements de gestion.

Nous nous sommes alors demandé quelles pourraient être les perspectives pour le SP en France en ce début de 21^{ème} siècle, en tenant compte du fait que son avenir se joue désormais à l'échelle de l'Europe. A ce niveau, la situation des services publics suscite de vives réactions dans le rang des défenseurs du SP qui perçoivent dans les mutations à l'œuvre **un risque de dilution de la raison d'être des services publics**. En mettant en exergue le projet de refondation des formes d'organisation et de régulation du SP, nous avons alors montré comment le SP pourrait répondre aux grandes transformations technologiques, économiques, sociales et culturelles contemporaines et réduire les dysfonctionnements qui sapent actuellement sa légitimité. Cette stratégie repose sur la refondation de quatre éléments : le système d'expression des besoins d'accessibilité, d'égalité, de solidarité pour redéfinir les domaines du SP ; l'élaboration d'un cadre juridique clair et précis relatif aux objectifs et missions de service public à chaque niveau par les autorités publiques, dont le rôle d'organisateur doit être reconnu de tous, après débats démocratiques ; la définition de leurs modes d'organisation, de gestion et de financement ; et enfin, la mise en place des modes de contrôles et d'évaluation de l'efficacité des services publics, en y associant le plus possible et aux différents niveaux les acteurs concernés. **A l'échelle de l'Europe, toujours attachée à organiser la concurrence, l'absence d'un cadre juridique permettant d'assurer la cohérence entre les mécanismes du marché et les missions de service public, fragilise ces dernières**. L'absence de ce cadre minimise aussi les chances de développement de la stratégie de refondation du service public. Néanmoins, trois événements laissent aujourd'hui présager une possible avancée : l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le 1^{er} décembre 2009, dotant le Parlement européen de nouvelles possibilités d'action en faveur des services publics, le contexte de crise actuelle qui bouscule l'Union européenne, et les aspirations des citoyens européens en faveur d'un développement durable.