

Le service public et la RSE en France une perspective historique

Nous allons maintenant aborder les histoires longues du SP, de la RSE et leur articulation dans le contexte français. Ces analyses permettront de construire le cadre théorique de notre recherche sur le déploiement de la RSE à France Télécom.

Nous commencerons par présenter la France au temps de l'essor du SP. Plus précisément, nous nous intéresserons à la manière dont le SP, ses représentations et son mode d'organisation se sont imposés, du début du 20^{ième} siècle jusqu'aux années 1960-1970, pour réguler l'espace du social, jusqu'alors occupé par des Initiatives volontaires d'entreprises regroupées sous le vocable Paternalisme, et assurer le développement de la France. Nous analyserons alors les motivations à l'origine de la mise en œuvre du SP et ses capacités à remplir sa finalité d'intérêt général (I.1).

Nous nous centrerons ensuite sur le contexte d'ébranlement du SP. Cela nous situera dans les années 1960-1970, autrement dit vers la fin des « Trente glorieuses » (ou du compromis fordien). Après une présentation des critiques adressées au SP, nous centrerons notre attention sur la façon dont le processus général de libéralisation et de privatisation des services publics, va faire évoluer la situation du rôle de l'Etat et des entreprises dans la société. En France, deux conceptions du SP s'entrecroisent. La conception organique qui assimile le service public à l'entité publique qui en a la charge et la conception fonctionnelle qui met en avant les buts, les finalités et les missions du service public (conception partagée par les différents Etats européens), et non le statut de l'entité qui en est responsable. Nous montrerons que seule la seconde conception est aujourd'hui viable pour penser la refondation du SP, dont le devenir se joue désormais à l'échelle européenne (I.2).

Puis, nous aborderons l'essor de la RSE et ses répercussions dans l'entreprise. Il nous faudra la situer à l'échelle internationale et en présenter les principaux traits génériques, pour mieux comprendre ses formes de développement spécifique en France. Nous soulignerons alors que par un jeu d'influences multiples, provenant des référentiels internationaux, des discours de l'Union européenne, des normes, outils,..., en faveur de la RSE, mais aussi de l'histoire d'une France dans laquelle s'inscrit le SP, un système hybride mêlant des politiques d'ordre public

et des Initiatives volontaires d'entreprises privées, publiques ou mixtes, s'est instauré dans ce pays. Nous analyserons ensuite, de manière plus générale, la façon dont les entreprises s'approprient la RSE et les préconisations des chercheurs en ce domaine. Ceci nous permettra de saisir la place et le rôle qui lui sont accordés dans le fonctionnement des entreprises et d'identifier dans quelle mesure elle contribue ou pourrait contribuer, dans une vision plus prospective, à servir l'intérêt général (I.3)

1.1. L'Essor du service public et le déclin du paternalisme

Dans le cadre de l'économie de marché, logique de SP et initiatives volontaires patronales « explicites » (Matten et Moon, 2006) qui visent la protection et le développement de la société, se sont souvent confrontées, substituées les unes aux autres et parfois articulées.

Ici, nous nous intéresserons plus particulièrement à l'essor du SP et à la façon dont la représentation de son rôle dans le développement de la société mène au déclin des initiatives volontaires patronales.

Pour le mettre en évidence, nous nous situerons d'abord, dans la période allant de la veille de la révolution française de 1789³ jusqu'au début du 20^{ème} siècle. Nous montrerons que durant cette période, caractérisée par le développement du libéralisme et par la présence d'une croyance collective en les bienfaits de l'ordre naturel, émerge une conception de l'Etat basée sur la « puissance » (Laufer, 2001), et se développent dans les milieux d'affaires des Initiatives volontaires patronales, bien souvent regroupées sous le vocable de pratiques paternalistes (Ballet et De Bry, 2001) pour assurer un développement serein de l'économie de marché. Cependant, ces Initiatives ne parviendront pas à résorber les injustices sociales. Ce contexte mènera alors à repenser le rôle de l'Etat. Ici, la notion de SP n'est pas encore conceptualisée (I.1.1)

Nous poursuivrons notre analyse en examinant les évolutions apparues dans la période allant du début du 20^{ème} siècle jusqu'aux années 1960. Cette période est marquée par la formalisation du modèle du SP, lié à la notion d'intérêt général, et dont la logique s'appuie sur la doctrine du Solidarisme. Nous présenterons ce modèle qui se caractérise par un contenu juridique, renvoie à plusieurs conceptions (organique et fonctionnelle), se structure à partir de principes communs à l'ensemble des services publics (égalité, continuité et adaptabilité) et se déploie selon des modes d'organisation spécifiques (I.1.2).

Nous terminerons en soulignant l'étendue des services publics et leur rôle dans la société française. En réalisant cet état des lieux nous comprendrons pourquoi le SP est venu se substituer aux initiatives volontaires patronales « explicites » (I.1.3).

³ La Révolution Française de 1789 a été une étape importante dans la construction du modèle du Service public (Giraudon, 2010). Elle est venue bouleverser l'organisation d'un espace social régi par un Souverain-Roi en le remplaçant par un Etat-Souverain et a mené à rapprocher le terme « service public » de la notion d'intérêt général dont l'Etat est devenu le garant.

1.1.1. Le contexte d'émergence du service public

Durant la période allant de la veille de la révolution française de 1789 jusqu'au début du 20^{ème} siècle, les modes d'interventions étatiques ont trouvé leurs fondements dans l'approche Kantienne et ont reposé sur une conception déterministe : « *Nécessité fait loi* » (Laufer, 2001, p. 59). Des formes d'interventions patronales « explicites » (Matten et Moon, 2006) se sont alors développées pour pallier les défaillances du marché.

Avant la révolution française de 1789, l'espace social s'incarnait dans la personne du Souverain-Roi, *persona mixta*, c'est-à-dire personne constituée à la fois d'un corps physique et d'un corps mystique dont l'emblème était la couronne. La partie charnelle du roi représentait l'espace privé et sa partie incorporelle, l'espace public. De cette partie incorporelle dépendaient les « choses publiques », c'est-à-dire un ensemble de terres, précisément délimité et sur lequel on pouvait trouver les moulins, les pressoirs, les fours, etc. répondant à un besoin collectif. Les expressions « service du public » ou « service public » renvoyaient alors moins à une notion d'intérêt général qu'au fait que ces services dépendent justement de la couronne (Valette, 2000).

La Révolution de 1789 est venue bouleverser l'organisation de cet espace social en destituant le Souverain-Roi de ses fonctions et en le remplaçant par l'Etat-Souverain. **Le texte de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 a permis de rapprocher le terme « service public » de la notion d'intérêt général.** Il indique ainsi que la force publique « *est instituée pour l'avantage de tous et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée* » (article 12) (Giraudon, 2010, p. 11). Le pouvoir de l'Etat s'est alors étendu en s'appuyant sur la notion d'intérêt général, et le principe de « l'utilité publique » s'est présenté comme le moyen de réaliser et de mettre en œuvre la loi de manière satisfaisante et en conformité avec l'intérêt national.

A la fin du 18^{ème} siècle et au cours du 19^{ème} siècle, la croyance en les bienfaits de l'ordre naturel est dominante. Les traités d'économie politique d'Adam Smith ou de Jean Baptiste Say présentent les quatre principes clés de cet ordre naturel : La recherche du profit pour le(s) propriétaire(s) des marchandises ; la concurrence pure et parfaite impliquant la présence d'entreprises de tailles extrêmement réduites ; le risque pris par l'entrepreneur ; le droit de propriété (Laufer, 2001, p. 51). **Ces lois sont, en principe, censées à la fois régir les**

rapports marchands (le marché s'autorégule) et favoriser la justice sociale grâce à la libre fixation des prix et des revenus. Dans ce cadre, si l'Etat est toujours resté présent dans la vie sociale (le « colbertisme »), il a accordé dans ses missions une place prioritaire à celles visant le respect des libertés individuelles et le maintien de l'ordre public (Chevallier, 2005, p. 10). Ce faisant, il a été perçu comme « *une instance tutélaire et lointaine, chargée d'encadrer le jeu social* » (fonctions d'attribution régaliennes, souci de l'ordre public ou encore remède contre les carences de l'initiative privée) (Chevallier, 2005, p.10). Les pourtours de différents départements ministériels aux prérogatives régaliennes se sont alors dessinés : l'armée et la diplomatie pour protéger l'espace national, la justice et la police pour garantir le respect des contrats et des personnes mais aussi le transport pour les besoins du commerce. On a assisté au développement des corps d'ingénieurs de l'Etat comme ceux des Ponts et Chaussées (1747), de l'Ecole des Mines (1783) ou encore de l'Ecole Polytechnique (1784), toutes ces Ecoles ayant vocation à fournir les connaissances scientifiques et techniques, indispensables à la bonne marche de l'économie marchande (Laufer, 2001, p. 61). S'agissant de la notion de « service public », elle renvoyait déjà à plusieurs acceptions (une entité sociale comme La Poste ou une prestation fournie à un citoyen comme un secours, etc.) mais restait encore intuitive (Esplugas, 1997).

Alors que les lois naturelles du marché étaient supposées régir l'ensemble des activités économiques, l'histoire nous a appris que certaines activités (celles à l'origine, selon Braudel (1985), du capitalisme marchand et financier⁴ et des grandes entreprises sociétaires) ne s'y sont pas soumises : « *peut-on oublier combien de fois le marché a été tourné ou faussé, le prix arbitrairement fixé par des monopoles de fait ou de droit?* » (Braudel, 1985, p. 48).

Pour Braudel deux types hiérarchisés d'économie de marché ont coexisté durant cette période. Le premier type a concerné les marchés ordinaires où s'effectuaient les échanges quotidiens et les trafics locaux de matières essentielles (bois, blé...). Dans cet espace, les transactions se passaient généralement sans surprise. Les prix étaient connus de tous et la concurrence s'exerçait entre petits marchands. Le second type s'est référé aux foires et aux bourses où les règles du « contre-marché » s'imposaient (ce que les anglais nomment *private market*), c'est-

⁴ Pour Braudel (1985), le capital est « *la masse de moyens aisément identifiables, sans fin à l'œuvre* ». Le capitaliste est « *l'homme qui préside ou essaie de présider à l'insertion du capital dans l'incessant processus de production à quoi les sociétés sont toutes condamnées* ». Aussi, propose-t-il comme définition pour le capitalisme : « *la façon dont est conduit, pour des fins peu altruistes d'ordinaire, ce jeu constant d'insertion* » Braudel, F. 1985. *La dynamique du capitalisme*: Arthaud. ; p.52.

à-dire les règles qui ne suivaient pas les mécanismes des lois économiques « naturelles ». Il s'est caractérisé par l'existence d'échanges inégaux, où la concurrence tenait peu de place, et où le marchand possédait deux avantages lui permettant d'amasser des bénéfices importants : il était d'abord seul à connaître le montant du gain escomptable, en rompant les relations entre producteur et destinataire final du bien, puis il disposait d'argent comptant. Contrairement aux marchés ordinaires, ouverts et aisés d'accès, les foires et les bourses étaient l'affaire de quelques gros négociants, à l'origine des premières grandes entreprises sociétaires françaises. En tout cas, le marché ne semble pas avoir réussi à assurer une justice sociale satisfaisante pour l'ensemble des acteurs. **A la fin du 19^{ème} siècle, la situation professionnelle et privée des ouvriers était en effet médiocre et contre productive.** Sous l'effet de la montée de l'inspiration socialiste, encouragée par certains théoriciens réformistes, leur situation les a alors amenés à s'organiser, voire à se révolter, pour revendiquer auprès des patrons une plus grande considération de leurs conditions de vie (Hommel, 2006, p.9). Or, comme Braudel le précise dans son œuvre « *la dynamique du capitalisme* », la montée en puissance de la bourgeoisie d'affaires n'aurait pu s'opérer sans une « *certaine tranquillité de l'ordre social ainsi qu'une certaine neutralité, faiblesse, ou complaisance, de l'Etat* » (Braudel, 1985, p. 77). Alors que l'Etat est assigné à garantir et préserver une situation de libre concurrence, on assiste au développement d'une prise de conscience, dans certains milieux d'affaires, de la nécessité d'intégrer des considérations d'ordre social dans la façon de gérer les activités.

Cette nécessité d'intégrer des considérations d'ordre social dans la façon de gérer les activités s'est traduite par le développement d'Initiatives volontaires patronales « explicites » (Matten et Moon, 2006) dans le domaine du social, ce que l'on nomme couramment le patronage volontaire ou le Paternalisme⁵. Mais en France, ces formes d'intervention ont connu un succès relatif et de courte durée sous l'effet de l'émergence d'un activisme social étatique porté par des exigences à la fois économiques (notamment l'industrialisation et le phénomène de concentration de la production), sociales (la paupérisation et l'émergence de nouveaux besoins) puis politiques (le modèle républicain et les inspirations socialistes en plein essor) (Chevallier, 2005, p.10).

⁵ Nous employons ici indifféremment les termes « patronage volontaire » et « paternalisme » du fait de la proximité de leurs visées. Notons que le patronage volontaire est une forme d'intervention sociale patronale plus ancienne que le paternalisme.

De manière générale, le Paternalisme et ses formes d'intervention s'attachent à faire respecter les vertus familiales à l'intérieur comme à l'extérieur de l'entreprise (Ballet et De Bry, 2001, p. 17). Dans le sens de culture « paternaliste », ce terme renvoie **à l'ensemble des manières d'être, de penser et d'agir liées à ce type d'action patronale, qu'elles soient d'ordre humaniste ou religieux, lesquelles prennent diverses allures selon les époques et selon le type d'entreprise** (Gueslin, 1992). Le socle idéologique de la culture paternaliste du 19^{ème} siècle a été présenté, en France, dans l'œuvre de Le Play, *La réforme sociale en France* parue en 1863. Pour Le Play qui magnifiait « *la pratique volontaire de la charité et l'autorité morale du père* » (Hommel, 2006, p.15), il appartenait au patronat, et non à l'Etat (comme le revendiquent les Républicains dont les pensées politiques sont en vogue), de s'assurer des conditions de vie et d'éducation des ouvriers. Selon Le Play, l'Etat n'était donc pas l'interlocuteur pertinent pour le déploiement de pratiques sociales. Dans son œuvre, celui-ci était d'ailleurs présenté comme « *une menace pour la stabilité des conditions de production dont il convient de l'éloigner* » (Ibid.). Quant à l'exercice de cette culture paternaliste, il a été fortement inspiré par la théorie de l'économiste (et pasteur anglican) Malthus, selon laquelle il ne servait à rien d'augmenter le salaire de l'ouvrier car ce dernier ne l'emploierait pas avec sagesse, mais le dilapiderait dans le jeu, la boisson ou dans l'achat de futilités (Ballet et De Bry, 2001, p. 46). Dans la pratique, le Paternalisme consistait donc à rétribuer l'ouvrier par autre chose que son salaire, comme des prestations de prévoyance, une instruction morale et bien souvent un enseignement religieux.

Avec la révolution industrielle, le Paternalisme s'est développé surtout dans les secteurs porteurs comme la métallurgie, les mines et le textile (par exemple, les mines de Bessèges dans le Gard ou l'empire de Saint-frères dans le domaine du tissage de jute en Picardie) et dans divers lieux géographiques au Nord ou dans l'Est et le Sud-Est de la France, sans qu'il ne se soit généralisé. Il visait essentiellement à stabiliser la main d'œuvre et à moraliser la classe « ouvrière », considérée comme « dangereuse » (Ballet et De Bry, 2001, p. 20). La religion et la franc-maçonnerie ont tenu un rôle important dans le développement de ces pratiques paternalistes dont la majorité a été initiée par des patrons de confession chrétienne et ayant des convictions politiques plutôt républicaines. Son exercice s'est alors concrétisé par le développement d'un réseau d'institutions sociales prenant en charge les ouvriers de la naissance à la mort (Ballet et De Bry, 2001, p. 74). L'industriel Schneider payait, par exemple, à son personnel de l'usine du Creusot, la crèche, l'école, l'hôpital, la caisse de

maladie, la caisse de retraite, le cercueil, en échange d'un comportement exemplaire. L'accès à toutes prestations sociales s'est traduit soit par des mesures autoritaires, soit par des mesures incitatives, à la bonne conduite (Ibid., p. 80). Il s'est aussi traduit par des obligations morales, comme celle de pratiquer une religion et s'est manifesté par une mainmise du patron sur le pouvoir politique.

Le Paternalisme s'est institutionnalisé en France au tout début du 20^{ème} siècle. Jusque là, le Paternalisme, était perçu comme une action pionnière, et rencontrait de nombreux opposants dans les rangs des industriels. **A partir du 20^{ème} siècle, ces industriels y ont vu, au contraire, une solution à leurs problèmes immédiats, un moyen de s'opposer aux conséquences du syndicalisme et du socialisme en développement.** Les visées du Paternalisme sont devenues plus sélectives : stabiliser la main d'œuvre qualifiée, lutter contre l'installation du syndicat dans l'entreprise et contre l'intervention de l'Etat dans la vie sociale, en vue de maintenir le pouvoir économique de l'entreprise. Il s'est alors présenté comme « *le cheval de bataille des libéraux contre les balbutiements du syndicalisme et du socialisme à travers un certain bien être matériel* » (Ballet et De Bry, 2001, p. 50).

Cette approche a eu pour effet de le doter d'une représentation impopulaire auprès des classes ouvrières, alors que la représentation du patron était elle-même déjà bien entachée : de celle fondée sur l'image « *du bon père de famille* », elle avait évolué vers celle d'un « *usurpateur du profit* » (Ballet et De Bry, 2001, p. 103). Le Paternalisme, n'ayant pas réussi à infléchir la tendance de fond qui était à l'intensification des révoltes populaires, a été, en outre, mal ressenti dans une France qui se laïcisait. Dans ce contexte, le Paternalisme matériel s'est alors progressivement estompé et la représentation du rôle de l'Etat a évolué, comme nous le montrons maintenant.

1.1.2. La formalisation du service public

Nous poursuivons donc notre analyse du contexte français, de la période allant du début du 20^{ème} siècle jusqu'aux années 1960-1970, en centrant notre attention sur l'évolution de la représentation du rôle de l'Etat. Plus précisément, nous observons ici comment la représentation de l'Etat basée sur la « puissance » a évolué vers une représentation fondée sur le « service » et s'est concrétisée par la formalisation, puis le développement du modèle du SP.

La doctrine du Solidarisme, théorisé à la fin du 19^{ème} siècle, a joué un rôle important dans la construction d'une représentation de l'Etat basée sur le « service », au sein de la société française. Parmi les pères fondateurs de cette doctrine, nous pouvons citer Durkheim avec sa thèse sur les fondements de la solidarité (1930, 1^{ère} éd. 1893), le psychologue Morion (1883) et ses recherches sur les liens qui rattachent l'individu à son milieu historique ou encore l'économiste Gide (1893) qui insistait sur les effets pervers de la libre concurrence sur le plan humain (Paugam et alii, 2007). Mais, c'est à Bourgeois, homme politique français (1851-1925), lauréat du prix Nobel de la paix en 1920, que revient le rôle principal dans la construction et l'institutionnalisation de cette doctrine. C'est lui qui à travers son œuvre, *Solidarité* (1896), a inscrit cette doctrine comme valeur essentielle de la III^{ème} République. Bourgeois est parti du « fait naturel » de l'interdépendance sociale et de la solidarité pour construire une théorie des droits et des devoirs sociaux (Chevallier, 2005, p. 12). De cette théorie, nous retenons comme très prégnante la justification de la dette que chaque être détient, vis-à-vis de la société : *« Dès que l'enfant, après l'allaitement, se sépare définitivement de la mère et devient un être distinct, recevant du dehors les aliments nécessaires à son existence, il est un débiteur ; il ne fera pas un pas, un geste, il ne se procurera point la satisfaction d'un besoin, il n'exercera point une de ses facultés naissantes, sans puiser dans l'immense réservoir des utilités accumulées par l'humain »* (Bourgeois [1898 1896], cité dans Paugam et alii, 2007, p. 14).

En pratique, le Solidarisme est censé aboutir, par le jeu des dettes et des créances, à la mise en place d'un vaste système d'assurance collective visant à garantir contre les risques sociaux. Les fondements de ce système doivent être garantis par un Etat tenant le rôle d'un coordinateur et prestataire de services en vue de satisfaire le mieux possible les besoins des citoyens. Or, cette représentation du rôle de l'Etat était incompatible avec la représentation d'un Etat fondée sur la « puissance ».

Prenant acte des mutations de la conception de l'Etat, **la doctrine du SP** (qui s'est développée en parallèle de la doctrine du Solidarisme) **est alors venue traduire le Solidarisme dans le champ juridique, en repensant les fondements théoriques de l'Etat**. Les pères fondateurs du SP sont les juristes de l'école de Bordeaux, notamment Duguit (1859-1928) et Hauriou (1856-1929). Dans leur conception, l'Etat se présente comme une coopération de services publics organisés et contrôlés par des gouvernants. Son rôle vise à fournir les prestations

qu'appelle le développement de solidarités sociales. Cette forme d'intervention de l'Etat se situe bien dans le prolongement du Solidarisme.

Le SP est selon leurs termes « *toute activité dont l'accomplissement est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale* » et ce service est « *de telle nature qu'il ne peut être réalisé complètement que par l'intervention de la force gouvernementale.* »⁶. **Il constitue donc à la fois le fondement et la limite du pouvoir des gouvernants.** Ce pouvoir est justifié par la nécessité de satisfaire le public et doit se limiter aux exigences du droit « objectif », c'est-à-dire aux exigences des normes juridiques issues de la « *conscience sociale* ». Ainsi, dans la perspective du SP, l'Etat n'est plus une entité « *abstraite, lointaine et supérieure, mais l'administrateur du quotidien* » (Chevallier, 2005, p.24).

Il apparaît comme « *immanent et non plus transcendant à la société* » (Ibid., p. 24). Cette représentation est à l'origine d'une des briques fondatrices du mythe du SP français : celle d'un Etat généreux et bienveillant, appuyée par le fait que le SP accorde à l'administré, devenu « usager » (ce qui le protège contre l'arbitraire), de nouvelles garanties et de nouveaux droits, comme celui de regard sur le fonctionnement de l'Administration.

La révision de la doctrine juridique du SP a permis, en outre, de consolider le droit public, encore fragile. L'application de règles dérogatoires du droit commun⁷ et l'existence d'un juge spécial s'expliquent, à présent, par les fins sociales de l'action administrative : « *la notion de service public fournit ainsi la clef à la fois du droit administratif et de la compétence du juge administratif* » (Chevallier, 2005, p.19). Elle assure ainsi la cohésion et l'unité des grandes notions du droit administratif en considérant comme « agents publics » les personnes employées dans le service public, comme « domaine public » les biens affectés au service public ou encore comme « travaux publics » les travaux effectués en vue d'un service public.

Au début du 20^{ème} siècle, des critères sont précisés pour rendre compte de la réalité des services publics. Selon Jèze, disciple de Duguit, « *sont uniquement, exclusivement services publics, les besoins d'intérêt général que les gouvernants d'un pays donné ont décidé de satisfaire par le procédé du service public* »⁸. Ainsi, les pouvoirs nationaux et locaux décident des activités de caractère public (en fonction notamment de leur contribution à

⁶ Traité de droit constitutionnel, 3^{ème} édition, 1928, T.II, p. 61

⁷ Ce principe a été exposé, pour la première fois, dans les conclusions sur la décision du tribunal des conflits « Blanco du 8 février 1873 »

⁸ Principes généraux du droit administratif, T.II, p. 16

l'interdépendance sociale), en règlent les conditions d'exécution si la concurrence n'y pourvoit pas de façon satisfaisante et en contrôlent l'accomplissement (Denoix de Saint Marc, 1996, p.25).

Deux conceptions sont mobilisées pour affecter la qualité de service public en France. La première conception est **organique**. Elle s'attache au statut d'entité responsable du service public qui doit être public. La seconde conception, intervenue à la suite de l'extension de la sphère des services publics et de fait, de la disparition de l'adéquation entre personne publique et service public, est **fonctionnelle**. Elle tient compte du but poursuivi par le service public qui ne peut être que l'intérêt général transcendant les intérêts particuliers des individus. Cette dernière est partagée par les différents Etats européens.

Le noyau dur du SP, commun à l'ensemble des services publics, est par ailleurs cristallisé autour des principes de **continuité, d'égalité et d'adaptabilité**, lesquels seront systématisés dans les années 1930 par Louis Rolland, Professeur de Droit public général. Ces principes induisent que le fonctionnement des services publics doit être assuré coûte que coûte et sans interruption, du fait de leur assujettissement à la satisfaction des besoins du public (principe de continuité). Leur accès doit être possible à tous et ici, le principe de l'égalité apparaît comme « *une projection tirée de la déclaration des Droits de l'homme de l'égalité devant la loi* » (Esplugas, 1997, p.33). Il signifie qu'aucune discrimination sociale, politique, religieuse ou géographique ne doit intervenir dans l'accès au service public en terme de disponibilité et de coût (Barreau et Mouline, 2000, p. 32). Ces services doivent enfin, s'accommoder en fonction des évolutions des besoins collectifs et d'intérêt général et aussi en fonction de l'appréciation portée sur ces besoins par les autorités publiques (Ibid.) (principe d'adaptabilité).

Bien souvent, on rattache au principe de l'égalité, **la gratuité** mais celle-ci ne constitue pas un des fondements généraux du régime du service public. En revanche, si **la neutralité** ne figure pas non plus dans les principes de Rolland, il s'agit pourtant d'un axiome qui s'attache à l'égalité. La neutralité permet en effet d'assurer l'égalité de traitement. Elle joue sur le plan matériel, c'est-à-dire que les décisions prises dans le cadre du secteur public ne peuvent être dictées par le profit personnel des agents, dont le désintéressement est le corollaire de leur devoir de probité. La neutralité joue aussi sur le plan intellectuel en respectant la liberté de chacun et en ne procédant à aucune discrimination (Giraudon, 2010, p.20).

Les principes de continuité, d'égalité et d'adaptabilité tiennent le rôle de contrepartie du mythe de l'Etat « bienveillant ». Ils s'imposent ainsi comme des valeurs de référence à la bonne conduite des gouvernants et des agents des services publics : « *sens du service public* » et *désintéressement* sont au cœur de ce que l'on peut appeler la « *déontologie administrative* » (Giraudon, 2010, p.22) .

Au niveau des formes de développement du SP plusieurs aspects doivent être détaillés.

Les modes de gestion des services publics diffèrent. Le mode le plus ancien est **la régie**. Il implique que les collectivités publiques gèrent directement l'activité du service public avec leur propre personnel, leurs moyens matériels et financiers. Puis, **le procédé de l'établissement public** est apparu au milieu du 19^{ème} siècle et s'est notamment développé dans les activités à caractère économique après la première, puis la seconde guerre mondiale. Ces établissements sont des personnes de droit public, agissant dans un domaine spécifique de l'action administrative, placées sous la tutelle d'une collectivité publique. **Ils se distinguent de la régie dans la mesure où ils sont autonomes et indépendants.** Ce faisant, leur fonctionnement est plus proche de celui de l'entreprise privée que de celui de la régie (Giraudon, 2010, p.15). Il existe plusieurs types d'établissements publics. Les plus répandus sont les Etablissement Publics Administratif (EPA) ou Industriels et Commerciaux (EPIC)⁹. Le mécanisme de **la délégation à un gestionnaire privé** est apparu à peu près en même temps que l'établissement public. Il se caractérise par l'existence d'un contrat de droit public qui peut prendre deux formes. Ces formes se distinguent par leur mode de financement. Le recours à la concession ou l'affermage est la première forme. Le titulaire du contrat est rémunéré par le produit du prix du service payé par l'utilisateur. La seconde forme correspond à celle du marché public dans lequel le titulaire du contrat est rémunéré directement par la collectivité qui lui en a confié l'exploitation (Bauby et Castex, 2010, p. 30). La délégation de gestion a permis à l'Etat, puis aux collectivités locales, d'éviter de s'engager trop directement dans la gestion d'entreprises industrielles et commerciales.

L'organisation interne des services publics (relevant directement du pouvoir réglementaire et législatif depuis 1958) est relativement proche d'un mode de gestion à l'autre (Giraudon, 2010, p. 17). Dans le cadre de la régie, le pouvoir de décision se concentre au niveau du Ministre ou de l'exécutif local puis descend en cascade, des directions aux bureaux en passant

⁹ Les « exploitants publics » (loi du 02 juillet 1990) comme La Poste et France Télécom ne sont qu'une forme particulière d'EPIC

par les sous-directions. Dans les établissements publics la gestion relève généralement d'un Conseil d'Administration tripartite, c'est-à-dire constitué de représentants de l'Etat, du personnel et des usagers. Dans certains cas l'indépendance de l'établissement est assurée par le principe de l'élection, comme pour les chambres professionnelles ou les universités. Cependant, un déplacement du pouvoir s'est généralement produit du Conseil d'Administration vers le directeur qui, lui, reste nommé par le gouvernement pour les établissements les plus importants. Nous verrons plus loin que ce déplacement du pouvoir constitue un des fondements des problèmes de régulation politique, d'expression et de contrôle démocratique dénoncés à partir des années 1970.

Dans l'ensemble des structures, **les emplois sont répartis en échelons et le principe hiérarchique assure la cohésion** : « *les agents sont tenus d'obéir aux ordres de leur supérieur, qui contrôle leurs actes, juge de leurs aptitudes et sanctionne leurs éventuelles erreurs* » (Ibid., p.17). Ce fonctionnement se rattache au « modèle bureaucratique »¹⁰, pensé par Max Weber, théorisé et critiqué en France par Michel Crozier.

Tous les services publics sont dotés d'un statut monopolistique les mettant à l'abri de la concurrence. Deux catégories de services publics disposent d'un privilège total d'exclusivité dans la zone d'activité qui leur est confiée : les fonctions de nature régaliennne mettant en jeu des prérogatives de souveraineté et les fonctions qui pour des raisons techniques ne peuvent être mises en concurrence (organismes d'encadrement des professions, privés ou publics, groupements privés investis d'une mission d'intérêt général, etc.). Les autres services publics n'ont jamais disposé que d'un monopole relatif qui ne les soustrait pas totalement à la concurrence (grands réseaux de service public, notamment). Mais, ce constat de la relativité des monopoles de droit ne signifie pas que les services publics soient placés dans la même situation que les entreprises privées. Ils bénéficient, en effet, d'un statut monopolistique qui les met bien à l'abri de la sanction du marché, par le biais de privilèges divers dont la densité dépend de la nature de l'activité et d'un accès à des sources particulières de financement (financement du service par l'impôt et non par le paiement de l'utilisateur ; répartition du financement entre les usagers et les contribuables, comme dans le domaine des transports en

¹⁰ Les structures auxquelles s'applique le modèle bureaucratique sont régies par des normes générales et impersonnelles. Elles sont centralisées et hiérarchisées, autrement dit, l'autorité part et circule du haut vers le bas ; et elles sont aussi spécialisées, c'est-à-dire qu'au sein de ces structures, chacun occupe un poste clairement défini.

commun ; financement par le paiement de la prestation mais avec un système de tarification caractérisé par des règles particulières, comme dans le domaine de la poste, des communications, de l'électricité et du gaz).

Les services publics se caractérisent en outre, par une relation singulière avec l'utilisateur (le Masne, 2006a, p.177). Cette relation est fondée sur ce que Galbraith appelle la filière inversée. Selon ce modèle, les services publics sont portés à imposer leurs points de vue à des usagers dociles (Chevallier, 2005, p. 115). Cette inversion serait une résultante logique de la légitimité de principe accordée aux agents de l'État, qui les dote d'une « supériorité morale incontestable » et dispense les administrés de mettre en cause le but de leur mission : veiller à l'intérêt général en dictant leur loi. Mais, comme nous le verrons plus loin, cette relation n'a cessé d'évoluer au cours du 20^{ème} siècle, passant ainsi pour l'utilisateur de celle « d'assujéti » à celle « de client » : l'assujéti peut seulement revendiquer l'application des lois et des règlements, de même que l'administré, alors que le client a le droit de faire intervenir des logiques de prix, de concurrence et de qualité. Le rapprochement entre l'utilisateur et le client reste relatif, mais il est certain qu'aujourd'hui le premier agit sur le second, comme le second sur le premier et que les services publics tendent à s'adapter en fonction des aspirations qui découlent de cette relation (Giraudon, 2010, p. 17).

Intéressons-nous maintenant au contenu du SP et au rapport qu'il entretient avec les initiatives volontaires patronales « explicites » durant la période du début du 20^{ème} siècle jusqu'aux années 1960-1970.

1.1.3. Les effets du service public sur les initiatives volontaires patronales « explicites »

Nous précisons ici que l'étendue des services publics, la représentation du rôle de l'Etat basée sur « le service » et le contexte de croissance caractérisant la période d'après guerre jusqu'aux années 1970 expliquent pour l'essentiel qu'en France, la logique du SP s'est substituée progressivement aux initiatives volontaires patronales « explicites ».

Il est possible de rendre compte de la diversité des services publics français de différentes manières. Giraudon (2010) propose de le faire en distinguant le type de prestations délivrées par le SP. Cet auteur identifie quatre types de services publics.

Le premier type correspond aux services « anciens », c'est-à-dire, aux activités régaliennes au cœur de l'institution étatique, soit parce qu'elles visent à préserver la collectivité de menaces externes (défense, diplomatie, etc.) ou du désordre interne (police, justice, etc.), soit parce qu'elles accordent les moyens à l'Etat d'exercer ses fonctions (monnaie, impôt, etc.). Ce type de services englobe aussi les activités permettant la communication sociale et touchant à l'ordre public (entretien des routes, acheminement du courrier). Ces services se sont surtout développés sous l'effet de l'émergence de nouvelles préoccupations (protection civile) et de l'évolution des technologies (télégraphe, téléphone, etc.).

Le second type de services publics est de nature plus directement économique. Avant le 20^{ème} siècle, ces services étaient déjà nombreux sous l'effet du Colbertisme (manufacture de Sèvres ou des Gobelins, Imprimerie nationale). Ils se sont déployés durant le premier tiers du 20^{ème} siècle avec le développement des services de proximité (distribution et épuration de l'eau, ordures ménagères, etc.). Puis, ils se sont concrétisés par l'émergence de puissantes entreprises publiques contrôlant les secteurs de base de l'économie, comme l'énergie et le transport, à partir des années 1930.

Le troisième type de services est social au sens strict et a connu une croissance continue. Les mécanismes d'assistance et les dispositifs de protection sociale se sont surtout développés à la fin du 19^{ème} siècle et le système de protection sociale s'est encore amélioré après les deux guerres. Parallèlement, d'autres services sociaux se développent dans le domaine de la santé publique et du logement. Puis, à l'initiative de l'Etat, de nouveaux services destinés à faire face à des problèmes sociaux spécifiques voient le jour (à l'égard des enfants, des vieillards, des handicapés, etc.).

La quatrième catégorie concerne les services socioculturels, dont la croissance est plus récente. Très tôt pourtant, l'instruction publique, la conservation et la protection du patrimoine culturel ont été une préoccupation de l'Etat. Ces services n'ont cependant guère évolué au début du siècle. Leur développement date des années 1930 et surtout des suites de la seconde guerre mondiale. L'action publique s'est ainsi étendue à l'information, la recherche, aux sports, à la jeunesse, etc.

Bauby et Castex (2011) distinguent eux deux grands « *modèles historiques de références d'organisation et de fonctionnement des services publics* » (ibid., p. 19) : le modèle des grands services publics nationaux et celui des services publics locaux délégués au privé. **Leur**

classification tient compte uniquement de la conception fonctionnelle du SP français, celle qui met en avant les buts, objectifs et missions des services publics. C'est elle qui a été retenue par l'Union européenne, depuis le traité de Rome de 1957 (invention des services d'intérêt économique général), comme nous le verrons par la suite et c'est celle que nous retiendrons pour mener nos réflexions et construire nos propositions d'articulation entre logiques de service public, de développement durable et de profitabilité.

Le modèle des grands services publics nationaux se caractérise par la consolidation de grands services publics dans les domaines de l'éducation, de la santé, ainsi que de grands réseaux d'infrastructures comme le réseau ferroviaire, aérien, de gaz et d'électricité, de la Poste et des télécommunications. Il trouve son origine à la Libération, dont la période est marquée par *« l'articulation dans un « cercle vertueux » du progrès économique et du progrès social »* (Ibid., 2011, p. 20). Ces services publics nationaux ont joué un rôle essentiel dans la société française, en tant que *« vecteurs de reconstruction »* d'après guerre puis *« promoteurs d'une politique industrielle et d'aménagement du territoire en même temps que d'une politique économique et d'une politique sociale des pouvoirs publics »* pendant une trentaine d'années (Ibid., 2011, p. 20). A l'origine, leur gestion a été conçue pour être fortement décentralisée et pour que personnel et usagers participent activement (cf. les Conseils d'Administration tripartite des établissements publics). Ces services ont ainsi permis de répondre pour l'essentiel aux besoins individuels et collectifs des Français et ont contribué à renforcer un sentiment d'appartenance à la communauté nationale. La présence de l'Etat sur le territoire de ce pays est passée par ses services publics. *« Associant efficacité économique et sociale, contribuant à l'égalité et à l'universalité d'accès de tous, les services publics ont été un facteur majeur du progrès économique et social des « Trente glorieuses »* (Ibid., 2011, p.21). Nous précisons dès à présent que dans le champ des services publics, notre analyse portera sur ces grands services publics nationaux dont France Télécom, terrain de notre travail doctoral, fait partie.

Quant au second modèle, celui **des services publics locaux délégués au privé**, il recouvre surtout la distribution d'eau, l'assainissement, les collectes de déchets ménagers, les pompes funèbres, et plus généralement les services de proximité. La gestion de ces services relève des communes ou des regroupements de communes, agglomérations, etc. Leur mode d'organisation dépend de la décision des élus, qui ont le choix entre la gestion directe de la régie ou la délégation de la gestion (cf. les modes de gestion des services publics détaillés plus

haut). Le titulaire du contrat : personne publique, privée ou mixte, dispose pour la gestion du service d'un monopole territorial et temporel. Nous ne développerons pas plus loin, l'évolution des services publics locaux délégués au privé. Aussi, il faut préciser que ce modèle s'est intensifié après les lois de décentralisation de 1982 (accordant aux élus locaux une autonomie de décision renforcée) et qu'il continue à suivre la même voie depuis que l'Etat s'attache à diminuer les dépenses sociales. Aujourd'hui, les délégations sont de plus en plus assurées par de grands groupes (Véolia, Suez-environnement...) qui, au fil des années, ont étendu leur domaine d'origine, la distribution d'eau, à toutes les activités qui touchent à la production et à la gestion de la ville (travaux publics, notamment). Ils répondent à la plupart des appels d'offre à la place des collectivités territoriales ou de l'Etat. Des rapports de forces inégalitaires résultent, selon Bauby et Castex (2011, p. 35-39), du fait que, d'une part ces grands groupes disposent de fortes capacités financières et techniques, tandis que les 36 000 communes ont une capacité de négociation et de contrôle réduite; et que d'autre part les clients des gestionnaires de services n'ont pas vraiment le choix du prestataire.

Au-delà du phénomène d'extension des services publics, deux autres facteurs ont contribué à l'effacement des initiatives volontaires patronales « explicites » durant la période du début du 20^{ème} siècle jusqu'aux années 1970.

L'Etat est intervenu de façon plus marquée dans le domaine des conditions de travail face au développement des grèves nombreuses dans les industries. On a par exemple assisté à l'émergence d'une législation en faveur de l'ouvrier dès 1892, concernant l'interdiction du travail des enfants de moins de 13 ans. Dans le domaine de la prévoyance, la création de la Caisse nationale d'épargne a incité les industriels paternalistes à ne plus s'occuper de l'épargne ouvrière. Puis, des lois ont institué des régimes spéciaux pour les ouvriers âgés. Il convient aussi d'évoquer le système d'assurance sociale, instauré en France en 1930 dont trois ordonnances en 1945 permettront la création de la Sécurité sociale, telle que nous la connaissons aujourd'hui.

La croyance partagée que les industries génèrent naturellement des progrès économiques et sociaux durant les « trente glorieuses », a limité aussi l'intérêt du paternalisme. Cette croyance a largement été encouragée par les retombées des cercles vertueux de la croissance fordiste qui conjugue la production de masse à une consommation de même envergure, soutenue par une progression continue des conditions de vie en général. A la base de ce

cercle, on trouve un compromis (que les régulationnistes¹¹ dénomment fordien) entre l'Etat, les organisations patronales et syndicales. Les organisations syndicales acceptent les règles de fonctionnement rigides et autoritaires du modèle bureaucratique et taylorien-fordien, en contre partie de l'institutionnalisation de la relation salariale. Celle-ci prend forme, essentiellement à travers la généralisation de l'emploi à durée indéterminée, un droit du travail en constante progression et une politique de conventions collectives de branches enrichie (Pezet, 2005, p. 323-326). Dans ce contexte, les Initiatives volontaires patronales, relevant essentiellement du domaine social se sont progressivement diluées dans un ensemble de normes, de valeurs qui en ont défini les contenus. Ces Initiatives se sont alors inscrites dans le cadre législatif. **D'un mode d'intervention patronale « explicite » on est ainsi passé à un mode d'intervention « implicite »** (Matten et Moon, 2006).

Ainsi, en se replaçant comme nous l'avons fait dans une perspective historique, la formalisation et le déploiement du SP se présentent comme les produits de crises et de misères intolérables. Les conditions de vie et professionnelles des ouvriers étaient difficiles. En prenant appui sur « les faits naturels de l'interdépendance sociale et de la solidarité », le SP est venu répondre aux besoins des individus et de la société française de la fin du 19^{ième} siècle. Puis, les guerres mondiales et leurs suites de relèvement ont été les moteurs majeurs de son développement. La reconstruction exigeait de consacrer une part de la richesse du pays au service de la collectivité et en réussissant le difficile exercice d'associer efficacité économique et sociale, tout en contribuant à l'égalité et à l'universalité d'accès de tous aux services, notamment dans les domaines gérés par les grands services publics nationaux de réseaux, le SP a ainsi été l'un des principaux facteurs du progrès économique et social des « Trente glorieuses » (Bauby et Castex, 2010, p. 23).

Pour autant, comme nous le verrons dans la section suivante, le SP français n'est pas exempté de critiques.

Résumé : I.1.L'Essor du service public et le déclin du paternalisme

¹¹ La théorie de la régulation est, avec l'économie des conventions, l'une des deux principales approches hétérodoxes de l'économie en France. Elle a pris son essor au milieu des années 1970 autour des travaux de Michel Aglietta, Bernard Billaudot, Robert Boyer, Benjamin Coriat et Alain Lipietz.

Nous nous sommes ici intéressée plus particulièrement à l'essor du SP et à la façon dont la représentation de son rôle dans le développement de la société a mené au déclin des Initiatives volontaires patronales.

Nous avons débuté notre analyse du SP à la veille de la révolution française de 1789 et l'avons amenée jusqu'au début du 20^{ème} siècle. Le développement du libéralisme et la présence d'une croyance collective dans les bienfaits de l'ordre naturel sont manifestes. Dans ce contexte, nous avons alors constaté que l'Etat a endossé une conception essentiellement basée sur « la puissance » pour garantir le respect des libertés individuelles tandis que quelques grands patrons se sont engagés dans des Initiatives Volontaires « explicites » (Matten et Moon, 2006) relevant du domaine du social pour assurer la sérénité de l'économie de marché. Ici, la notion de SP n'est pas encore conceptualisée. Ces initiatives volontaires patronales, généralement regroupées sous le vocable d'interventions paternalistes, tout en fournissant des services sociaux, se sont au départ attachées à faire respecter les vertus familiales à l'intérieur comme à l'extérieur de l'entreprise. Progressivement, elles se sont institutionnalisées et leurs visées sont devenues plus sélectives (stabiliser la main d'œuvre qualifiée, lutter contre l'installation du syndicat, etc.) Les industriels y ont en effet vu une solution pour atténuer les révoltes ouvrières, un moyen de s'opposer aux conséquences du syndicalisme et du socialisme en développement. Elles se sont alors présentées comme « *le cheval de bataille des libéraux* » (Ballet et De Bry, 2001, p. 50). Cependant, cette approche a eu pour effet de doter ces initiatives d'une représentation impopulaire auprès des classes travailleuses. Elles n'ont dès lors pas atteint leurs objectifs et les révoltes ouvrières s'intensifiant, on a assisté à une évolution du rôle de l'Etat.

Ensuite, nous avons poursuivi notre analyse du contexte français, du début du 20^{ème} siècle jusqu'aux années 1960-1970. Durant cette période, le SP s'est progressivement construit en prenant appui sur la doctrine du Solidarisme. Cette doctrine se caractérise par une théorie des droits et des devoirs sociaux, élaborée à partir des principes de l'interdépendance sociale et de la solidarité. Sa mise en œuvre est garantie par un Etat coordinateur et prestataire de services. Le SP constitue à la fois le fondement et la limite du pouvoir des gouvernants. Il suppose de répondre aux besoins d'intérêt général des individus et de la société. Il se caractérise par une conception organique qui assimile le service public à l'entité publique qui en a la charge et par une conception fonctionnelle qui met en avant les buts, finalités et missions de service public, adoptée dans les différents Etats européens. Trois principes sont attachés au Service

public français : l'égalité, la continuité et l'adaptabilité impliquant que les services publics s'adaptent, dans le temps et l'espace, aux besoins, comme aux changements technologiques, économiques, culturels. En outre, le SP se structure à partir de modes d'organisation spécifiques, conçus pour que les personnels des services publics tiennent compte des situations concrètes des usagers (décentralisation et Conseil d'Administration Tripartite).

Enfin, nous nous sommes intéressée au contenu du SP et avons mis en évidence qu'en confiant la gestion des fonctions collectives à l'Etat et à ses institutions (l'énergie, le transport, les communications mais aussi l'éducation ou la protection sociale), le SP est devenu le support indispensable du développement économique et social de la France, cela de façon plus marquée à partir de la Libération. Dans ce contexte, puis sous l'effet des retombées du cercle « vertueux » de la croissance fordiste durant la période des « Trente glorieuses », nous avons observé un effacement progressif des Initiatives volontaires patronales « explicites » au profit d'un mode d'interventions « implicites », pour l'essentiel, cadré par le droit du travail.