

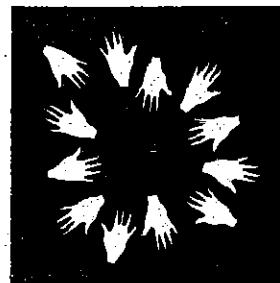
0540511
A19149

La place et le rôle des acteurs sociaux dans les Services publics



Etude réalisée pour le
Ministère de l'Equipement, des Transports et du Tourisme
Direction des Affaires Economiques et Internationales
Mission Europe- Equipement (EUREQ)

par



Réseaux Services publics
Association, loi de 1901
66 rue de Rome, F - 75008 Paris

Mai 1995

169095

La place et le rôle des acteurs sociaux dans les Services publics

Introduction	3
Chapitre 1	
La diversité des situations en Europe	5
Chapitre 2	
Le face à face opérateurs-régulateurs	
Avancées et limites	13
Chapitre 3	
Les usagers-consommateurs	
D'objets à sujets	29
Chapitre 4	
Les salariés des Services publics	
Acteurs et partenaires	42
Chapitre 5	
Les collectivités territoriales	
L'ancrage sur les territoires	52
Chapitre 6	
Le mouvement associatif	
Porteur d'enjeux de société	62
Conclusion	
Participations, évaluations, partenariats	68

Introduction

Le modèle français des Services publics à caractère industriel et commercial, gérant les infrastructures de réseaux (transports, communication, énergie), a été forgé par l'histoire à la fin du XIXe et au début du XXe siècle et consacré à la Libération dans les grands Services publics nationaux. Élément fort de cohésion et de solidarité économique, sociale, territoriale et nationale, il relie efficacité économique et sociale. C'est une composante essentielle du « pacte social », du « lien social », du « contrat social », du « modèle républicain de société ».

Ce Service public « à la française » fut le fruit, dans le contexte de la Libération, d'une convergence unissant démarche juridique (jurisprudence du Conseil d'Etat forgeant les principes de continuité, d'égalité, d'adaptabilité) et économique (théories des biens publics, du monopole naturel, du keynésianisme). Il rassembla élus locaux agissant pour l'obligation de desserte ou la péréquation tarifaire, personnels et organisations syndicales revendiquant, du fait des missions qui leur étaient confiées, un statut protecteur, une part du surplus et la garantie de l'emploi, ainsi que consommateurs voulant disposer de services de qualité, disponibles et contrôlés.

Cette large alliance fut portée par l'ensemble des forces sociales ayant participé à la Résistance. Le Préambule de la Constitution de 1946 - qui fait aujourd'hui partie du « bloc de constitutionnalité » - précise ainsi que « *tout bien, toute entreprise, dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité* ». De même, la nationalisation du gaz et de l'électricité fut votée par l'Assemblée nationale constituante le 29 mars 1946 par 491 voix (PCF-SFIO-MRP-Radicaux-UDSR) contre 59.

Ce consensus permit de créer des Services publics répondant pour l'essentiel aux besoins des usagers (individuels comme collectifs), ce qui explique, encore aujourd'hui, leur satisfaction élevée. Ainsi, les sondages montrent que plus de 90% des Français estiment que France Télécom et EDF-GDF fonctionnent bien ; ils sont plus de 80% à être satisfaits de La Poste, plus de 70% des hôpitaux et plus de 50%

de la SNCF. Pour autant, les Services publics locaux furent peu affectés par la nouvelle « donne » et restèrent marqués soit par la gestion directe par les communes ou syndicats intercommunaux, soit par la gestion déléguée à des entreprises privées (Compagnies des eaux).

Par delà les réussites technico-économiques des services publics et leur contribution au progrès économique et social des « Trente glorieuses », la concrétisation du modèle français de Service public s'accompagna cependant, au cours du dernier demi-siècle, d'une confiscation progressive par un face à face entre d'un côté les tutelles politico-administratives et de l'autre les dirigeants des entreprises (les opérateurs). La tendance dominante consista à reléguer les consommateurs au rang d'objets, à marginaliser les collectivités territoriales, à écarter les personnels des décisions stratégiques. Mais c'est surtout la construction européenne qui est venue progressivement mettre en cause le modèle français de Service public.

Le moment semble venu de procéder à une profonde actualisation-modernisation des Services publics à caractère industriel et commercial. Cette démarche de rénovation doit reposer sur un double mouvement : d'une part, en revenir aux « sources » quant aux fondements, d'autre part, répondre aux mutations technologiques, économiques, sociales et culturelles et de résoudre les dysfonctionnements qui mettent en cause leur légitimité.

Refonder la légitimité des Services publics, qui repose de manière indissociable sur la collectivité et sur les consommateurs, dont les besoins doivent être satisfaits dans de bonnes conditions, implique de réintroduire tous les acteurs concernés : consommateurs, collectivités territoriales, personnels, mouvement associatif, etc.

Chapitre 1

La diversité des situations en Europe

L'étude et l'analyse des Services publics en Europe révèlent une série de diversités tenant à l'histoire, aux cultures et aux principes d'organisation de chacune des sociétés concernées. Sans prétendre à l'exhaustivité, on peut appréhender ces diversités de plusieurs points de vue complémentaires.

Qu'entend-on par Services publics ?

La première question concerne ce que l'on entend par Services publics, avec les difficultés de traduction et de sens. Le concept de Service public peut, en effet, être entendu de différentes façons, et les conceptions allemande, nordique, latine et anglo-saxonne ne coïncident pas.

Dans certains pays de l'Union européenne, les Pays-Bas notamment, la notion même de Service public n'existe pas en tant que telle ; mais partout existent des notions apparentées d'« intérêt général » (« general interest »/« Allgemeininteresse »), de « public utilities », d'« Öffentliche Dienstleistungen ».

Il peut s'agir d'entreprises publiques, qu'elles soient nationales, régionales ou locales, avec ou sans personnalité juridique distincte des pouvoirs publics, d'entreprises publiques de droit public ou de droit privé, d'entreprises privées capitalistes traditionnelles.

Nous n'abordons ici que les activités marchandes, vendues à un prix sur le marché, par opposition aux activités non marchandes rendues à titre gratuit ou quasi gratuit par les administrations publiques et privées. Mais la frontière entre services marchands et services non marchands est une frontière elle-même floue, qui varie à la fois dans le temps et dans l'espace, comme le montrent par exemple la radio-télévision, l'enseignement supérieur ou aussi le secteur médico-social.

La notion de Service public fait l'objet dans la tradition latine - française en particulier - d'une très solide doctrine. Dans d'autres traditions, cette notion ou d'autres concepts apparentés relèvent davantage de la coutume ou de principes généraux formulés par ce que nous appelons la jurisprudence.

Dans la tradition française, on distingue la conception fonctionnelle et la conception organique du Service public. Par Service public au sens organique, on entend la partie de l'administration ou l'organisme public créé et géré par les pouvoirs publics ou à leur initiative. Par Service public au sens fonctionnel, on entend une activité d'intérêt général qui a été érigée en Service public par l'autorité publique, même si cette activité est assumée par une entreprise de droit privé, par exemple dans le cas d'une concession. C'est cette conception fonctionnelle et ses cousines dans les autres traditions européennes que nous allons adopter (1).

Le rôle des pouvoirs publics

La doctrine française investit donc l'autorité publique du pouvoir, si ce n'est de création dans tous les cas, du moins de reconnaissance de ce qu'est un Service public. Il en est largement de même dans le sud de l'Europe, l'Espagne, le Portugal, la Grèce, l'Italie et également la Belgique.

Dans la conception allemande, la situation est un peu différente, bien que l'on y retrouve le rôle central joué par les pouvoirs publics, qu'il s'agisse de l'Etat fédéral, de Länder, ou des autorités locales, qui jouent un rôle considérable dans la définition des missions de Service public ou d'intérêt général (« Aufgaben des Allgemeininteresses »).

Par contre, cette référence explicite aux pouvoirs publics est quasi totalement absente dans les conceptions nordiques, notamment dans la conception danoise et dans la conception néerlandaise, mais nous la retrouvons dans la conception suédoise. Une définition possible serait, pour les Nordiques, la suivante : un Service public est une activité d'intérêt social et économique général, pour tous les citoyens, ayant nécessairement un caractère collectif et infrastructurel tel qu'une certaine forme de régulation ou de protection publique est indispensable à l'exercice de cette activité, afin de mettre un niveau minimal de ce service à la disposition de tous avec une qualité spécifiée et moyennant un prix raisonnable. Cette conception, qui nécessite une très longue définition, ce qui indique bien la difficulté de retrouver

(1) Dans la suite de cette étude, nous utiliserons le concept français de « Service public », communément admis et compris en France, tout en sachant qu'il n'a pas d'équivalent dans plusieurs autres pays de l'Union européenne, ce qui amène à lui préférer, dans les discussions avec les autres partenaires, le terme de « Service d'intérêt économique général », employé par le traité de Rome.

dans la conception nordique ce qu'est le Service d'intérêt général, renvoie malgré tout à l'autorité publique, non pas dans un pouvoir de création ou de reconnaissance mais dans un pouvoir de régulation.

Au Royaume-Uni, le terme « Public Service » n'a pas du tout la même signification que celle que nous donnons en français à « Service public ». Il désigne en partie une éthique de la part des fonctionnaires et en partie une vaste gamme d'activités marchandes et non marchandes du secteur public. Il faut dire que d'ailleurs en français, dans un certain nombre de circonstances, ce sont ces deux conceptions de Service public que l'on rencontre ; par conséquent, même en français, il faut être très prudent et bien définir ce que l'on entend par Service public. Un terme-clé en anglais, plutôt que « Public Service », est celui de « Public Utility », qui se réfère à un certain nombre d'activités qui fournissent des services fondamentaux et qui sont caractérisés d'une part par un certain pouvoir de monopole, l'existence d'un réseau, un caractère d'infrastructure extrêmement important, et une position stratégique dans le développement économique, impliquant d'une façon ou d'une autre, de nouveau, une régulation et un contrôle publics. Ce terme est appliqué essentiellement aux transports et à la distribution de l'eau, du gaz, de l'électricité, de la chaleur, aux télécommunications, à la distribution du courrier (la Poste), au câblage, ce que nous appelons en Belgique la télé-distribution, et au transport ferroviaire.

Les secteurs concernés

Ces différents secteurs constituent sans nul doute le noyau de base du Service public. Mais la liste n'est certainement pas complète. On devrait vraisemblablement y inclure le transport en commun urbain (bus, tram et métro), ainsi que le ramassage et le traitement des ordures ménagères, le captage et l'épuration des eaux, le nettoyage urbain, la radio-télévision. Nous sommes là sur la frontière entre le secteur marchand et le secteur non marchand.

Dans certains pays, en Allemagne en particulier, les infrastructures jouent un rôle capital dans la notion de Service public, qu'il s'agisse d'infrastructures routières, autoroutières, fluviales, maritimes, portuaires ou aéro-portuaires. Elles sont considérées comme étant au cœur de la notion même de Service public, au même titre que le réseau de chemin de fer par exemple ou que les réseaux nécessaires pour la distribution de l'eau, du gaz, de l'électricité, etc. Selon le mode de financement et de tarification adopté, qui varie lui-même dans le temps et dans l'espace, ces infrastructures appartiennent ou non à la sphère marchande de l'économie.

Enfin, dans certains pays européens, le logement social se retrouve dans la conception du Service public et des missions de Service public sont assignées à certaines banques, compagnies d'assurances, caisses d'épargne, au même titre d'ailleurs qu'à certaines compagnies aériennes et maritimes. Il y a donc des divergences dans les conceptions nationales et dans l'étendue en termes d'activités. Il est certes possible de dresser une liste minimale, mais il y a aussi lieu, dans ce domaine comme dans d'autres, de laisser jouer une certaine subsidiarité.

Le type d'agents économiques

La diversité se manifeste aussi dans le type d'agents économiques impliqués. Dans certains pays de l'Union européenne, l'essentiel du pouvoir de définition et de contrôle des Services publics relève de l'Etat national. C'est le cas évidemment en France, mais c'est aussi le cas au Royaume-Uni, où l'autorité nationale, le gouvernement central, dispose quasi totalement des prérogatives en la matière. Dans d'autres pays, en Allemagne en particulier, mais aussi en Belgique, les pouvoirs publics locaux jouent un rôle considérable dans un certain nombre de secteurs. Pour la réalisation des activités de Service public, donc dans le domaine de la gestion, certains pays ont privilégié le recours à l'une ou l'autre forme d'entreprise publique, d'autres ont confié des activités et missions de Service public à des entreprises privées. Nous pensons tous évidemment à la situation créée par les privatisations en Grande-Bretagne. Mais il y a dans presque tous les pays de l'Union européenne des activités de Service public reconnues comme telles ou contrôlées comme telles par l'autorité publique, confiées d'une façon ou d'une autre à un agent privé, comme c'est le cas majoritairement en France pour le secteur de l'eau, ou en Belgique avec les Intercommunales, dans lesquelles se retrouvent dans la majorité des cas des acteurs privé, chargés de la gestion courante, par exemple pour la distribution de l'électricité.

Les fondements

On peut s'interroger sur les raisons pour lesquelles certaines activités marchandes ou du moins certains aspects de ces activités sont considérés comme relevant du Service public. Les uns, dans la tradition latine en particulier, mettent en évidence la décision de l'autorité publique et un certain nombre de règles classiques en matière de continuité, d'égalité, d'adaptabilité, de sécurité. D'autres adoptent une approche beaucoup plus pragmatique, en insistant sur le fait que les activités de Service public ont pour objet de mettre des biens et des services fondamentaux à la

disposition des consommateurs dans des conditions de prix, de qualité et de sécurité acceptables. D'autres enfin recensent les caractéristiques économiques ou technico-économiques que partagent les activités de Service public.

La plupart des activités de Service public se caractérisent d'une façon ou d'une autre par ce que les économistes appellent des « défaillances du marché », à savoir : l'existence d'un « monopole naturel », mais tous les secteurs ne connaissent pas ou ne connaissent plus une situation de monopole naturel ; la présence d'effets externes, soit positifs, soit négatifs, importants ; la nécessaire prise en compte du long terme. Ces trois caractéristiques requièrent une correction de la myopie des agents économiques privés, qu'il s'agisse d'ailleurs des consommateurs ou des entreprises. Elles permettent d'identifier, d'une façon ou d'une autre, ce que les anglo-saxons appellent les « Publics Utilities ». Mais le concept de Service public est plus large, car il implique un souci d'équité et de redistribution des ressources entre différentes catégories de consommateurs. Il importe donc de distinguer une mission de Service public au sens strict des autres objectifs et missions d'intérêt général que les pouvoirs publics peuvent poursuivre par le biais soit de la propriété, soit du contrôle de certaines entreprises.

Les types d'organisation et de régulation

Autre diversité, la façon dont les missions de Service public sont définies et régulées, contrôlées dans les différents Etats européens. Fréquemment, les missions de Service public ne font l'objet d'aucune définition explicite, que ce soit dans une loi, des statuts, des règlements, un cahier des charges ou un contrat. Dans la majorité des cas, il s'agit souvent d'une pratique.

Mais une très nette évolution se dessine, notamment sous l'influence des dispositions européennes, allant dans le sens d'une explicitation des missions de Service public confiées aux entreprises. La conception « morissonienne » de l'entreprise de Service public qui prévalait au Royaume-Uni, mais aussi qui a prévalu dans de nombreux pays européens, à savoir que la propriété publique en elle-même impliquait automatiquement une gestion en vue de la réalisation de l'« intérêt public », et que la traduction de cet intérêt public en termes concrets, en termes de missions de Service public, incombaît aux dirigeants de l'entreprise publique, appartient au passé.

Dans certains cas la propriété publique a été remise en cause. Dans d'autres, beaucoup plus nombreux, la propriété publique a été maintenue mais avec une explicitation de plus en plus grande du contenu des obligations de Service public.

Le périmètre des activités concernées par ces obligations a été aussi défini de façon de plus en plus précise, et aussi, faut-il le dire, de plus en plus restrictive. Ainsi en Belgique, dans le transport ferroviaire, seule l'infrastructure et le transport intérieur de voyageurs font encore l'objet d'obligation de Service public.

Cette évolution est évidemment marquée par la politique européenne, qu'il s'agisse de la politique menée dans le cadre de la politique de concurrence, ou d'un certain nombre de directives sectorielles, soit adoptées, soit toujours à l'état de projets. Ces actions de la Commission européenne sont empreintes d'une vision restrictive du Service public, confiné pour l'essentiel aux seules infrastructures, l'exploitation restant pour sa part soumise à quelques obligations de « service universel », qui constitue lui-même une sorte de sous-ensemble des obligations de Service public.

En ce qui concerne la gestion des Services publics, quel que soit le rôle des pouvoirs publics dans la création et la gestion des Services publics, tous s'accordent pour maintenir la nécessité d'un contrôle et d'une régulation publics. Les modalités de ce contrôle sont multiples, il peut être plus ou moins implicite ou plus ou moins effectif, selon le modèle adopté.

Trois modèles principaux

Trois modèles différents existent. Le modèle de l'entreprise publique non-autonome, très étroitement dépendante des pouvoirs publics, à la fois propriétaires et régulateurs, tend à disparaître, au plan national en tout cas, mais subsiste dans un certain nombre de Services publics locaux. Le deuxième modèle, anglo-saxon, est celui de l'entreprise privée chargée de mission de Service public et contrôlée, régulée de l'extérieur par un organisme public *ad hoc*. Enfin le modèle intermédiaire d'une entreprise publique autonome, contrôlée de l'extérieur par un organisme public *ad hoc*, qui peut être, le cas échéant, une partie de l'administration, du pouvoir public national, régional ou local. Ce modèle intermédiaire est généralement complété par un processus de contractualisation, qui maintient la double relation avec les pouvoirs publics, la relation de propriété et celle de contrôle, tout en assurant plus de transparence.

Ces trois modèles n'épuisent pas tous les cas de figure rencontrés dans la réalité. Nous pouvons également mentionner l'existence d'entreprises mixtes, la participation au capital des pouvoirs publics et de partenaires privés, renforçant l'autonomie de gestion de l'entreprise par rapport aux pouvoirs publics. Les procédures par lesquelles les autorités publiques peuvent confier la gestion d'un Service public à une entreprise privée ou mixte (voire publique) et en fixer les

obligations sont elles-mêmes multiples : licence d'exploitation, concession, affermage, etc.

Ces trois modèles présentent des avantages et des inconvénients. Celui de l'entreprise privée régulée est, d'après certains, supérieur en termes de profitabilité et d'efficacité interne de gestion, mais pose de façon cruciale le problème de ce que les économistes appellent l'asymétrie de l'information, c'est-à-dire le problème de l'accès des pouvoirs publics à l'information interne de l'entreprise et, par conséquent, celui du contrôle effectif de l'adéquation des activités avec les obligations, les missions de Service public assignées. Nous sommes au cœur d'une des applications de ce que les économistes appellent la « théorie de l'agence ». C'est d'ailleurs peut-être l'une des principales conclusions que l'on peut retirer de l'expérience britannique en matière de privatisation. Le programme de privatisation britannique s'est accompagné d'une mise en place d'organismes régulateurs publics *ad hoc* pour chacun des secteurs privatisés et la difficulté de contrôle exercé par ces organismes apparaît de façon tout à fait évidente, du moins dans un certain nombre de secteurs, parce que les moyens donnés à ces organes régulateurs étaient dérisoires et parfois, tout simplement, parce que la personnalité du directeur général de l'organisme régulateur a joué un rôle majeur dans l'efficacité ou l'inefficacité du contrôle exercé.

Se pose également la question des « coûts de transaction » internes et externes à chacun de ces modèles. En particulier, la dé-intégration de systèmes antérieurement intégrés génère des coûts nouveaux de transaction et les externalise. Toute comparaison doit donc les prendre en compte, même s'il n'est pas toujours aisés de les estimer et de les valoriser.

L'évaluation des performances

La pluralité des missions de Service public et leur difficile explicitation posent également le problème de la mesure de la performance des entreprises chargées de ces missions. La performance est un concept multidimensionnel, qui renvoie à tous les objectifs que l'on assigne à l'entreprise. Utiliser la rentabilité privée comme critère unique de performance n'est donc pas, en règle générale, une base correcte pour mesurer et comparer la performance des entreprises de Service public, qu'il s'agisse d'entreprises publiques ou d'entreprises privées.

L'évaluation de la performance des entreprises de Service public soulève, en fait, de nombreuses questions conceptuelles et empiriques qui sont loin d'être résolues. Toutefois, la remise en cause actuelles des périmètres d'activité, des structures, voire de la légitimité et de la propriété de nombreuses entreprises de Service public, quel

que soit le jugement global que l'on peut porter, a eu quelques effets positifs dans le domaine de la performance, notamment en ce qui concerne l'objectif d'adéquation de l'offre et de la demande, dans ses aspects quantitatifs et qualitatifs. La qualité du service au public, la transparence, la politique de communication et d'information ont été au cours des derniers temps au coeur des préoccupations de nombreux dirigeants d'entreprises de Service public.

Chapitre 2

La face à face opérateurs-régulateurs Avancées et limites

La construction européenne a amené une évolution tout à fait positive des Services publics en provoquant une réflexion approfondie sur la clarification et la séparation des fonctions entre opérateurs et régulateurs. Pour autant, le face à face opérateurs-régulateurs comporte nombre de limites.

Les racines historiques

En France, les services publics se sont construits à partir de l'Etat ou des collectivités publiques. Les notions de « territoire national » pour les grands réseaux nationaux actuels du type radio et télévision, EDF, SNCF, ou autoroutes, par exemple, de « territoire local » pour des services présents tels que l'eau et l'assainissement, les transports urbains ou les réseaux de chauffage, y ont joué un grand rôle. Les pouvoirs publics ont souvent été à l'initiative de la constitution des réseaux nationaux. C'est vrai pour la poste sous Louis XI, les routes sous Henri IV avec la nomination de Sully, Premier grand Voyer de France en 1599, l'ouverture du télégraphe d'Etat à l'usage du public en 1837 et la nationalisation du téléphone en 1889, ou encore avec la nationalisation des chemins de fer en 1937 ou de l'électricité et du gaz en 1946.

Pour les plus anciens - poste, routes, télégraphe -, les notions de régulateur et d'opérateur n'existaient pas. Les deux fonctions (la tutelle et la réalisation du service) se trouvaient confondues « de par la volonté du Roi ». Elles apparaîtront en se distinguant cependant très rapidement, dès le début du XVII^e siècle, sous la forme de concessions à des entrepreneurs, d'une part, et de « tutelle », d'autre part. Ensuite, elles évolueront différemment selon les secteurs. Dans les PTT, elles resteront confondues jusqu'à la réforme du 2 juillet 1990. Elles le sont encore

partiellement (pour les routes nationales) dans le secteur routier. En vérité, la tutelle étatique réelle, de nature budgétaire et fiscale, exercée par le ministère des Finances, a été le plus souvent distincte de l'autorité administrative et technique des PTT. On retrouve cette séparation, au sein de la puissance étatique, dans la plupart des autres secteurs (SNCF, autoroutes, etc.).

Pour les autres réseaux de base, créés pour le chemin de fer soit par des entreprises privées à la suite de concessions de l'Etat (réseaux du Nord, de l'Est ou du Sud-Est), soit directement par l'Etat (réseau de l'Ouest), ou nées d'entreprises privées suite à des concessions locales pour l'électricité ou le gaz, cette séparation était d'emblée plus effective avec parfois une présence étatique forte comme pour le chemin de fer.

Dans ces conditions, sous la pression de certains usagers (les plus puissants) et/ou pour répondre à des besoins nouveaux, ou des objectifs politiques, a émergé la nécessité d'un contrôle et d'une régulation publics en ce qui concerne :

- les tarifs, pour qu'ils reflètent les coûts ;
- les décisions importantes, en particulier de l'entrée de nouveaux opérateurs ou des investissements (notamment ceux sur le long terme), afin de vérifier que l'entreprise offre un produit au moindre coût en l'absence de régulation par le marché, puisque l'optimum est d'avoir des monopoles territoriaux.

Cette problématique était et est toujours vraie dans le cadre de l'Etat-nation français, mais doit l'être aussi dans le cadre de la construction de l'Union européenne.

L'histoire de chaque service public de réseaux est certes différente, mais elle paraît en fait, au-delà des évolutions techniques, marquée avant tout par les rapports entre la puissance publique et l'opérateur (l'entreprise rendant le service). Les rapports avec le public (usagers) étaient au second plan, voire omis. En moins de dix ans de dérégulation, mettant à mal les régulations étatiques nationales, et de constitution d'une autre régulation au niveau communautaire, l'histoire de ces rapports au niveau européen est déjà riche de péripéties et de rebondissements, avec pour constante plus de libéralisme, plus de concurrence, faisant fi des spécificités, et des constructions historiques différentes dans les divers pays de la communauté.

En France aussi, cette histoire a eu ses fluctuations. C'est sans aucun doute après la Libération que les grands réseaux ont joué leur plus grand rôle, à la fois instruments de la Reconstruction, puis d'une politique industrielle et d'aménagement du territoire, d'une politique économique et d'une politique conjoncturelle des pouvoirs publics et symboles de l'unité française et du progrès.

Dès lors et pendant trente ans, les grandes entreprises de réseaux ont dessiné le visage de la France actuelle. Electricité de France construisait les barrages des Alpes

et du Massif central pour électrifier le pays, puis les centrales nucléaires. A la SNCF, la vapeur cédait le pas aux motrices électriques, puis au TGV. La Compagnie Nationale du Rhône domestiquait le fleuve pour produire de l'électricité et permettre sa navigation. Le Réseau Express Régional (RER) était lancé et construit, dotant la Région Parisienne d'un réseau de transport en commun le plus performant de l'époque. Air France exploitait le réseau aérien le plus long du monde, et Air Inter était créé pour desservir les métropoles provinciales. La politique d'aménagement du territoire était à l'honneur et débouchait sur la création des villes nouvelles et du Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de l'Île-de-France, le SDAURIF, dont la révision a suscité polémique.

Cependant, le téléphone et les autoroutes piétinaient faute de financements jusqu'au début des années 1970, où le décollage fut obtenu avec l'appel à l'épargne et aux capitaux privés, crédit-bail pour les PTT, sociétés concessionnaires privées pour les autoroutes, rachetées (sauf Cofiroute) ensuite par l'Etat et les collectivités.

Cette « belle époque » a pris fin au milieu des années 1980, sous le triple effet de la décentralisation, de la construction européenne et de l'idéologie néolibérale née de l'école de Chicago.

Du rapport Nora aux contrats de Plan

Mais déjà, dès 1967, le rapport Nora avait mis notamment en valeur les inconvénients d'une tutelle gouvernementale et administrative tatillonne, régentant budgets, investissements, tarifs, marchés, etc. Une trop forte tutelle des pouvoirs publics transformant les entreprises publiques en instruments passifs et peu efficaces de la politique économique et sociale du gouvernement, pouvait être contre-performante pour le service public lui-même.

Le rapport soulignait la nécessité de rapprocher la gestion des entreprises publiques d'une véritable gestion d'entreprise, de clarifier le partage des responsabilités, de mieux maîtriser les coûts, d'assurer la cohérence des visions des différents ministères impliqués dans le contrôle des entreprises publiques.

Il est vrai également qu'en contrepartie de cette tutelle, les directions des entreprises s'étaient dotées d'un pouvoir d'expertise technico-économique et imprégnées d'une « fétichisation » de l'optimum économique, grâce à quoi elles avaient pris le pas sur les capacités de la tutelle, leur permettant d'influer souvent de manière déterminante, sur les décisions. D'ailleurs le choix de « Socrate » par la SNCF, sans implication réelle de l'organisme régulateur (le ministère de l'Equipment, des Transports et du Tourisme) montre à l'évidence que cette situation perdure et que l'autorité

organisatrice ne remplit ni son rôle d'orientation, ni son rôle d'évaluation. La gestion privée en offre un autre exemple, comme le montre le cas des compagnies des eaux qui possèdent une masse d'informations techniques et une capacité de gestion qui font défaut à la puissance publique chargée de les contrôler.

Progressivement, depuis une décennie, les entreprises publiques ont vu croître leur autonomie de gestion et on a assisté à une convergence des comportements des entreprises publiques et privées. Les entreprises publiques ont recherché davantage l'efficacité économique dans l'utilisation des moyens publics. La construction et la jurisprudence européennes ont édicté le principe juridique selon lequel les comportements des entreprises publiques et privées ne doivent pas différer, en particulier vis-à-vis de la concurrence ; de même que le comportement de l'Etat actionnaire ne doit différer en rien de celui d'un actionnaire privé dans ses modes de recapitalisation et d'aide. Surtout, l'internationalisation croissante de l'activité économique expose entreprises publiques et privées aux mêmes types de contraintes par rapport à la concurrence mondiale. Face aux grands oligopoles qui caractérisent l'économie mondiale, les entreprises publiques doivent allier l'objectif de contribuer au développement économique et social et à l'intérêt national, à celui d'efficacité et de compétitivité dans leurs fonctions d'entreprises productives.

Dans cette perspective, les rapports entre Etat et entreprises publiques sont aujourd'hui régis par des contrats de plan ou d'objectifs négociés entre les deux parties, qui formalisent la stratégie de l'entreprise, décrivent sa contribution aux grands objectifs nationaux (emploi, équilibre extérieur, recherche, aménagement du territoire, etc.) et indiquent les engagements réciproques.

Ces contrats ont tous peu ou prou le même contenu : affirmation de la liberté des tarifs dans le cadre d'une certaine programmation, engagements de productivité et de résultats de l'entreprise, compensation financière des charges imposées par l'Etat. Ainsi, le contrat de plan signé en janvier 1993 entre EDF et l'Etat pour la période 1993-1996 définit clairement les orientations stratégiques : améliorer les performances du service du client, respecter la vérité des prix, baisser les tarifs, diminuer l'endettement, assurer la sûreté des installations de production nucléaire, préparer les moyens de production du futur, améliorer la qualité, développer les applications performantes de l'électricité, accentuer les efforts en faveur des économies d'énergie, développer de nouveaux services, augmenter les efforts en matière de protection de l'environnement, s'engager résolument dans l'internationalisation des activités, associer le personnel aux performances de l'entreprise, contribuer à la création d'emplois. Le contrat précise ces orientations : par exemple, diminution de 40 milliards de francs de l'endettement d'ici fin 1996,

diminution annuelle des tarifs de 1,25% en termes réels, rémunération des dotations en capital de l'Etat au taux de 5% et rémunération complémentaire en fonction du résultat de l'entreprise, investissements pour l'amélioration de la qualité, engagements en matière de protection de l'environnement, etc. Sont également définis 34 indicateurs de suivi des résultats (coûts et productivité, qualité des produits et services, commerciaux), sur la base desquels sera appréciée la gestion de l'entreprise.

Ces contrats de plan ou d'objectifs modifient en profondeur les relations entre l'Etat et les entreprises publiques. L'Etat passe d'une tutelle étroite, voire tatillonne, à la définition d'orientations stratégiques. Les entreprises publiques deviennent plus autonomes ; placées de plus en plus dans des conditions qui se rapprochent de celles que rencontrent les entreprises du secteur privé, elles sont théoriquement mieux en mesure de s'adapter aux aléas de la conjoncture et aux évolutions du marché.

Cette évolution est loin d'être terminée en raison de la politique communautaire (à compter du 1er janvier 1998 par exemple, les monopoles nationaux vont disparaître dans le secteur des télécommunications), mais aussi des évolutions technologiques.

Le cas des télécommunications publiques en apporte une bonne illustration. Après la nationalisation du téléphone en 1889 et son rattachement à l'administration des PTT (dont les établissements - bureaux de postes, centres téléphoniques, etc. - faisaient partie des « Services extérieurs »), cette administration fut dotée en 1923 d'un budget « annexe », à gestion propre, astreint à l'équilibre, et distinct du « budget général ». Une branche « télécommunications » émergeait progressivement : la « DGT ». En 1990, la loi Quilès transformait les deux branches d'exploitation (postes et télécommunications) en deux établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) : La Poste, et France Télécom, dits « exploitants publics ». Le gouvernement Balladur, avec son ministre Longuet, a projeté de transformer France Télécom en société anonyme, contrôlée majoritairement par l'Etat, ou en « société publique » (catégorie juridique nouvelle, non encore définie), au motif de lui permettre de mieux « faire face à la concurrence », notamment en nouant des alliances capitalistiques (participations croisées, par exemple avec son homologue allemand Deutsche Telekom, également en voie de transformation en Société de droit commercial courant). Cette évolution statutaire demeure incertaine, en raison d'une forte opposition dans l'opinion, celle du personnel en premier lieu. On observe, entre autres, que des coopérations internationales ont lieu de longue date, y compris avec l'administration des PTT allemande, et que la France a toujours tenu un rôle de premier plan, par exemple avec la création et le fonctionnement d'organismes internationaux : l'Union



internationale des Télécommunications, la Conférence européenne des P et T, puis l'Institut de normalisation européen (ETSI), etc.

En tout état de cause, la décision d'ouverture à la concurrence des télécommunications au 1er janvier 1998, prise par les instances communautaires, va entraîner des bouleversements importants dans ce secteur en pleine évolution technologique. Des alliances se nouent en prévision de cette évolution. British Telecom (BT), privatisé, s'est rapproché de l'américain MCI et déclare vouloir attaquer le marché continental et devenir le premier opérateur européen. Face à cette menace, France Télécom et Deutsche BundesTelekom (DB), qui possèdent depuis 1989 deux sociétés communes (Eucom et Eunetcom), agissant dans les transmissions de données et dans les réseaux privés haut de gamme destinés aux grandes entreprises, ont décidé d'approfondir leur coopération et de sceller une véritable alliance le 7 décembre 1993. Cette alliance doit s'intensifier au fur et à mesure de la libéralisation pour aboutir à des prises de participations croisées en capital, ce qui implique l'évolution de leurs statuts, évolution prévue dans leur accord. Les deux entreprises ont en effet des caractéristiques similaires : issues des anciennes administrations des PTT, la plus grande part de leurs salariés sont des fonctionnaires. France Télécom s'est séparée de La Poste en 1990, Deutsche BundesTelekom est une entité distincte de la poste allemande depuis 1988, sans toutefois être personne morale, contrairement à son homologue française. Toutes deux ont une forte culture de service public, toutes deux ont de fortes traditions technologiques. Toutes deux ont également des difficultés perçues de façon identique, dont la principale est leur étroite marge de manœuvre financière due à leur statut et à leur dépendance de leur unique actionnaire, l'Etat, qui tend à les utiliser comme « cagnotte de réserve ». Le changement de statut est donc perçu comme une nécessité pour faire face à la concurrence, aux évolutions technologiques et aux enjeux économiques et industriels nécessitant aujourd'hui des accords capitalistiques et des coopérations de nature nouvelle puisqu'il n'y a plus de territoire protégé (de monopole) pour les prestations déréglementées.

L'exemple de France Télécom démontre que l'évolution des statuts des opérateurs, donc des relations régulateur-opérateur, met en jeu des problèmes industriels, technologiques, financiers, sociaux et juridiques profondément mêlés. Ceux-ci impliquent une véritable réflexion stratégique dont dépend l'évolution et l'existence même des services publics au plan européen.

De son côté, Météo France, précédemment Direction d'administration centrale du ministère de l'Equipement, a été transformée en établissement public à caractère

administratif, afin de pouvoir développer dans de meilleures conditions une stratégie européenne et mondiale de coopération.

La construction européenne, avec la séparation comptable des diverses activités (*l'unbundling*), le contrôle des « aides d'Etat », et la prédominance de la politique de la concurrence, pousse à la distinction ou à la clarification des notions de régulateur et d'opérateur. Elle incite à la segmentation des activités et vise à supprimer les financements d'une activité par une autre (« financements croisés »). Elle permet donc à la fois de clarifier les responsabilités, les règles du jeu et les résultats de chaque activité, mais peut aussi aboutir à l'impossibilité de définir et mettre en oeuvre une véritable stratégie ou rendre plus difficile, voire impossible, un service public global à l'usager et la synergie entre différentes prestations (cas d'activités intégrées, comme la SNCF ou EDF).

La construction européenne est aujourd'hui davantage de culture et tradition anglo-saxonne que latine ou française. Elle conduit également à redéfinir la notion d'intérêt général qui se confondait avec le seul intérêt national. Cette redéfinition est donc indispensable à tous les niveaux, local, national, communautaire. Personne aujourd'hui, ne peut se prévaloir d'en être seul le garant, comme par le passé le Roi, les corporations, l'Administration, etc., selon les époques.

Aussi, est-il nécessaire de clarifier les concepts : régulation et réglementation, régulateur et opérateur.

Régulation - réglementation

Régulation

Le mot de régulation est employé dans de nombreux domaines, avec des sens assez divers. Dans les domaines techniques, et dans le sens d'origine, c'est une action, appelée aussi réglage, qui astreint une grandeur - la « sortie » - d'un système à rester égale à une certaine valeur - l'« entrée » -, qu'on appelle l'« ordre », la « consigne », etc., et qui peut d'ailleurs être elle-même variable. C'est le schéma de l'automatique (mathématiques et techniques des « asservissements » ou des « systèmes asservis ») : la chaîne d'« action » réalise la « sortie », une chaîne de mesure vérifie cette réalisation, la comparaison entre la réalisation et l'« entrée » sert à corriger l'« action » (cybernétique).

La première généralisation est l'application aux systèmes à plusieurs « entrées », plusieurs « sorties » et plusieurs « boucles ». Elle permet donc d'envisager théoriquement toute la complexité voulue. La seconde a consisté historiquement à considérer les systèmes vivants comme descriptibles par ce schéma et à introduire la

théorie de l'information dans la chaîne de mesure. La dernière est la « systémique », qui généralise cette analyse, moyennant toutes les complexifications désirables, aux systèmes socio économiques (beaucoup de « systémiciens » taxent de « réductionniste » cette définition et y ajoutent leur propre métaphysique pour y échapper).

Cependant la terminologie anglo-saxonne désigne le plus souvent par « regulation » la « réglementation » (on ressent donc bien l'effet édulcorant de l'anglicisme pour les Français), et désigne plutôt la « régulation » par « control ». Mais « regulation » veut dire aussi quelquefois... « régulation ». Le français n'est guère plus précis, et les errements sont divers selon le domaine pratique concerné. On appelle souvent « contrôle » l'action de la chaîne de mesure. Et « commande » la chaîne d'action. Mais « commande » désigne souvent la régulation avec entrée variable. On voit aussi couramment appelé « contrôle-commande » le matériel informatique entrant dans les systèmes asservis.

Pour être compris, il est donc préférable d'établir des conventions pour un domaine donné, et de toute façon de s'y tenir. Dans celui qui nous préoccupe, il semble établi de nommer « opérateur » l'entité d'action (qui a évidemment ses propres « boucles » internes).

La fonction du « régulateur » serait à la fois de « réglementation », c'est-à-dire d'établissement des « entrées » (lois, contrats), et de « contrôle », c'est-à-dire de vérification de l'exécution des dites « entrées », et cette fonction ne serait pas (toujours) dédoublée. Si cette confusion ne paraît pas devoir être gênante pour le moment, le terme peut être adopté.

La régulation liée aux services publics se situe donc à deux niveaux :

1/ Une régulation globale de la société dans laquelle interviennent de façon complexe les grandes institutions ou organismes (famille, Eglises, écoles, syndicats, partis politiques, associations, etc.) et les différents niveaux institutionnels. Cette fonction résulte de la place des activités de service public, au coeur de l'« interdépendance sociale », selon la formule de Léon Duguit. La notion de « contrat social » peut traduire cette forme de régulation. Le travail, l'emploi y jouent un rôle particulièrement structurant. La reconnaissance sociale des individus et des groupes s'effectue à travers le travail (travail-chômage-exclusion, etc.). Bien entendu, les lois codifient pour partie ce mode de régulation. Mais s'il y a régulation, c'est bien parce que ces règles sont interprétées et remises en cause - en adaptation perpétuelle - en fonction des situations et des objectifs. Les services publics, de toute nature, participent à cette régulation globale de la société. On peut

considérer que les termes de « cohésion sociale » utilisés dans la terminologie communautaire (traités et textes de travail) recouvrent cette notion large.

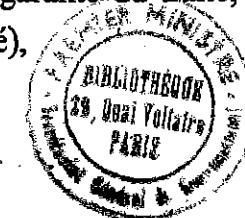
2/ Une régulation plus technique - encadrement, contrôle - des objectifs des services publics organisée par l'autorité responsable (le régulateur). Celle-ci prend la forme de lois, et, de plus en plus, de contrats avec cahier des charges auxquels doit se conformer l'opérateur (l'entreprise ou le service quand il s'agit de régie). Les missions de service public confiées par le régulateur à l'opérateur constituent l'articulation entre ces deux dimensions de la fonction de régulation assurée par les services publics. Concrètement, la régulation technique peut prendre la forme : de la tarification (péréquation, modulation spatio-temporelle, etc.) ; d'obligation de qualité et/ou d'objectifs ; de la gestion du temps (court, moyen, long terme). Pour être effective et efficace, elle repose donc sur des critères quantifiables et évaluables. L'évaluation de ces critères, comme celle du comportement du régulateur lui-même et de l'opérateur, est une nécessité pour un bon fonctionnement dans le temps des services publics, c'est-à-dire conforme aux principes de continuité et d'adaptation. Cette régulation technique n'est concevable, sous cette forme relativement nouvelle en France, que s'il y a séparation ou différenciation effective du régulateur et de l'opérateur. La différenciation concerne le cas où la collectivité publique est elle-même opérateur (cas de la Régie par exemple).

Réglementation

Il s'agit de la fabrication des lois par le législateur et des textes nécessaires à leur mise en oeuvre par les gouvernements national ou locaux (présidents de Régions, de conseils généraux, ou Maires), ou de l'élaboration des règlements par ces mêmes gouvernements. Dans cette définition, l'objet de la réglementation est donc plus restreint que celui de la régulation, mais il conditionne pour partie l'activité des services publics (modalités de réalisation). Par contre, le champ de la réglementation n'est pas limité aux activités de service public ; chaque secteur professionnel est soumis à réglementation, pour partie spécifique, et pour partie générale. Dans notre pays, l'action réglementaire est strictement du ressort de la puissance publique (gouvernement, Parlement et assemblées élues), alors que dans les pays de droit anglo-saxon il relève aussi du juge.

Au niveau européen, celle-ci s'effectue par :

- 1/ le Conseil des ministres qui adopte directives et règlements (et ce faisant se comporte comme un Parlement),
- 2/ par la Commission qui, de par son rôle de garante du traité, peut réglementer pour le faire respecter (article 90-3 du Traité),



3/ par la jurisprudence, donc le juge (la Cour de justice européenne de Luxembourg).

Les acteurs : le régulateur, l'opérateur

Qui est le régulateur ?

Pour les services publics, la réglementation est, en France, affaire d'une collectivité publique ou de son émanation :

- soit l'Etat pour les grands services publics nationaux (SNCF, RATP, EDF, GDF, autoroutes, Air France, ADP, La Poste, France Télécom, etc.),
- soit une autorité déléguée : exemple le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) pour l'audiovisuel,
- soit les collectivités locales, communes ou syndicats de communes pour les services relevant de leur compétence (eau, chauffage urbain, transport urbain, etc.), départements pour les routes départementales et les transports scolaires, régions pour les transports interurbains, etc.

Cependant, le régulateur « collectivité locale » doit agir dans le cadre d'une législation qu'il doit appliquer et ne peut modifier de son initiative. L'Etat, par l'intermédiaire du Préfet, peut se substituer à la collectivité territoriale s'il y a manquement notoire de celle-ci, alors que l'Etat régulateur, même quand il agit dans cadre de la loi (ce qui est la norme), peut toujours de sa propre initiative adapter le cadre réglementaire ou faire modifier la loi, puisque constitutionnellement c'est le gouvernement qui a l'initiative de l'ordre du jour du Parlement. Toutefois, la collectivité locale peut toujours modifier, dans le cadre de la loi, les termes du contrat. En outre, les grands services publics nationaux, déjà évoqués, sont plus ou moins tenus de prendre en compte la « réglementation » des collectivités territoriales.

En France, le régulateur est donc en dernier ressort le politique : le gouvernement qui « dispose de l'Administration » selon la Constitution et le Parlement au niveau national ; le président du Conseil général - avec ses services - au niveau du département ; le maire, avec les services municipaux, au niveau des communes.

La régulation s'effectue de façon très différente dans les pays anglo-saxons, où c'est le plus souvent une commission ou un organisme indépendant du politique qui est chargé de cette tâche. En Grande-Bretagne, le régulateur est le directeur d'un office, nommé par le gouvernement, personnellement responsable devant le Parlement, dirigeant un organisme (office) chargé de contrôler l'industrie considérée, y compris les tarifs. Il s'agit pour l'eau et l'assainissement, du « Director General of Water

services » et de l'Office of Water services (Ofwat) ; pour le gaz, du « Director General of Gas Supply » et de l'Office of Gas Supply (Ofgas) ; pour l'électricité, du « Director General of Electricity Supply » et de l'Office of Electricity Regulation (Offer) ; pour le téléphone, du « Director General of Telecommunications » et de l'Office of Telecommunications (Oftel).

Aux Etats-Unis, des commissions dites indépendantes (« Independent regulatory commissions ») assurent l'essentiel de la régulation des grands réseaux. Elles ont une triple fonction : quasi-exécutif : surveiller, informer, ordonner et enjoindre ; quasi-légitimatif : édicter l'équivalent en droit public français de décrets ou arrêtés dans le cadre de leur mandat de délégation fixé par la loi qui les institue ; quasi-judiciaire : arbitrer ou régler des conflits avant l'intervention et sous le contrôle des tribunaux et de la Cour Suprême. La composition et les domaines d'intervention de ces commissions (« Public utilities commissions ») varient selon les Etats fédérés et au niveau fédéral. Regroupées dans une association nationale, la NARUC, on en dénombre quatre-vingt-seize : onze fédérales, soixante-trois dans les Etats fédérés et vingt deux autres. La nomination des commissaires (trois cent soixante-treize au total) est du ressort du chef de l'exécutif : le gouverneur pour les Etats fédérés, le président des Etats-Unis, après avis du Sénat, pour le niveau fédéral.

De plus en plus cette forme de régulation s'étend également dans notre pays : Conseil de la Concurrence, Commission des Opérations de Bourse (COB), Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA), Commission Supérieure du Service Public des Postes et Télécommunications (CSSP), Caisse centrale des Autoroutes, ou récente réforme de la Banque de France.

Qui est opérateur ?

On entend généralement par opérateur, l'entreprise - le service quand il s'agit d'une régie - chargée d'assurer matériellement le service au public (à la population, aux utilisateurs, aux clients, individuels ou collectifs). Par exemple la SNCF pour le chemin de fer, les compagnies privées des eaux ou les services municipaux pour la distribution de l'eau, EDF pour l'électricité, etc. Les opérateurs peuvent avoir des statuts juridiques très différents, publics ou privés.

1) Opérateur public. Plusieurs cas se présentent :

- *Un service d'une collectivité publique* nationale (Etat) ou locale. Cette forme se rencontre aujourd'hui, le plus souvent au niveau municipal, (eau, transport urbain, chauffage urbain, ordures ménagères, etc.). Elle existe aussi au niveau de l'Etat dans le cas des routes avec les Directions Départementales de l'Equipement pour les routes nationales et les autoroutes non concédées. La confusion entre régulateur et

opérateur est alors effective. Elle s'accompagne de plus en plus fréquemment aujourd'hui d'un budget annexe spécifique ou de formes comptables permettant la différenciation et l'analyse de chaque activité. Au niveau local, l'opérateur public, qui peut aussi réguler, prend souvent la forme d'une coopération entre collectivités, par le moyen d'un syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) ou multiple (SIVOM). C'est alors le syndicat qui exécute les travaux : c'est, par exemple, le cas au niveau routier pour l'entretien des voiries communales, notamment dans l'Ouest de la France. Au 31 décembre 1992, la France comprenait 14 593 SIVU, 2 478 SIVOM, 285 districts, 9 communautés urbaines et 9 syndicats d'agglomération nouvelle. Cette forme de coopération ne cesse de s'étendre ; entre 1988 et 1992 ce nombre des SIVU a augmenté de 12%, celui des SIVOM de 8,5% et celui des districts de 32%. Par ailleurs, il existait au 1er janvier 1993, 190 communautés de communes et 3 communautés de villes créées en application de la loi sur l'administration territoriale de la République du 6 février 1992.

- *Un établissement public* : à caractère administratif (EPA), tels l'IGN, les lycées, les collèges ; à caractère scientifique et technologique (EPST), tels le CNRS, l'INREST, l'INSERM, l'INRA ; ou à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP), telles les universités, les grandes écoles (avec encore parfois des nuances). Dans ce cas, la tutelle, notamment au niveau comptable et budgétaire (contrôle *a priori*), est forte, et il n'y a pas obligation d'établir une comptabilité d'entreprise. Cependant le cadre comptable est très proche de celui des entreprises, mais il n'y a pas de capital et le bilan est difficile à établir. Certains EPA, tel Météo France, lorsque c'est explicitement prévu dans leur décret de création, peuvent également créer des filiales ou emprunter.

- *Une entreprise publique à statut spécifique*, telles aujourd'hui la Poste ou France Télécom, ou un établissement public à caractère industriel ou commercial (EPIC), telles la SNCF, la RATP, Voies navigables de France (VNF) ou EDF. Ce type d'établissement est soumis à une comptabilité d'entreprise (privé) et au contrôle *a posteriori*. Il peut créer des filiales ou emprunter, sans contrainte particulière, et prendre des participations au capital d'entreprises de droit commun.

- *Un organisme public*, contrôlé majoritairement par la puissance publique régulatrice : c'est le cas des Société d'économie mixte (SEM) pour les collectivités locales ou l'Etat avec l'exemple des autoroutes publiques concédées par l'Etat.

2) *Opérateur privé*. Deux cas :

- *Une entreprise privée* qui signe avec l'autorité régulatrice (de tutelle), un contrat de concession, d'affermage, de régie intéressée, des conventions, etc. pour remplir une mission de service public. Les cas les plus connus concernent le domaine de

l'eau avec la CGE, la Lyonnaise des eaux et la SAUR (Bouygues), ou les transports urbains pour les conventions. Mais cette forme s'étend de plus en plus géographiquement (de plus en plus de collectivités y ont recours) et sectoriellement (le chauffage urbain, les ordures, les équipements divers tels les gymnases, les piscines, les parkings, etc., sont aujourd'hui de plus en plus gérés ainsi).

- *Une association loi 1901 ou une fondation* : on retrouve, derrière ce statut de droit privé, soit des initiatives privées au sens strict du terme, soit souvent des collectivités publiques qui utilisent ce statut en raison de sa souplesse (personnel de droit privé, gestion dans le temps, etc.) et des avantages fiscaux.

Les relations opérateur-régulateur : sortir du jeu à deux

Le cadre des relations opérateur-régulateur est à la fois réglementaire et le résultat d'un rapport de force, compte tenu du poids respectif de l'autorité régulatrice et de l'opérateur. Il est également consécutif à une série de problèmes spécifiques à leurs relations, pour partie mal maîtrisés, en particulier parce que la doctrine et la pratique française avaient tendance à confondre les deux fonctions de régulation et de réalisation. Ces problèmes sont en particulier de trois ordres :

- *La nécessité pour le régulateur de remplir effectivement son rôle et de tenir ses engagements.* Notons-le, en effet, il n'est pas rare que l'Etat français ne respecte pas ses engagements, notamment en matière financière, ou incite fortement l'opérateur à renégocier le contrat en fonction de ses objectifs politiques. Le non respect du contrat est dû notamment aux restes de la culture et des pratiques découlant de la confusion régulateur-opérateur, dominante dans la tradition du service public « à la française » et à la nécessité pour l'Etat de trouver des ressources.

Historiquement, en France, la notion de service public, avec ses caractéristiques fondatrices (continuité, égalité, neutralité, adaptabilité) recouvrail à la fois la mission confiée à la puissance publique et l'organe chargé de l'accomplissement de la mission. Cette confusion est largement due à un héritage de l'Ancien régime, où l'intérêt général était représenté par le Roi, et comportait une organisation dotée de prérogatives dérogatoires du droit commun, aussi bien au plan juridique qu'au plan économique. Elle existe encore dans certains secteurs : routes nationales et autoroutes non concédées, régies municipales.

La pratique de l'Etat souverain qui en découle, est qu'il s'autorise à modifier à tout moment les règles du jeu en fonction de ses besoins conjoncturels, voire à se placer hors du droit courant. Notons aussi qu'aujourd'hui les instances supranationales que sont la Commission et la Cour de justice européenne peuvent, par contre, le

contraindre à respecter ses engagements, si les entorses faites sont en contradiction avec les règles européennes.

- *L'asymétrie d'information et d'expertise entre l'opérateur et le régulateur.* L'opérateur possède, de l'intérieur, une finesse de connaissance du fonctionnement du service et de son coût réel que le régulateur ne peut totalement appréhender, même s'il existe des moyens pour surmonter partiellement cette asymétrie.

- *Le « contrôle » ou la « capture » du régulateur par l'opérateur et l'inversion des rôles.* En effet, en raison de l'asymétrie d'information, mais aussi de ses capacités financières et de son objectif de s'assurer la pérennité et l'extension de ses contrats, l'opérateur arrive souvent à inverser les rôles, ou plus exactement l'opérateur devient le véritable régulateur. L'ascendant de l'opérateur sur le régulateur s'effectue de façons diverses, mais l'argent y joue un rôle essentiel comme l'ont démontré les « affaires » récentes autour du financement des partis politiques. On touche ici à un aspect essentiel de la démocratie : son coût pour la société, son financement et le rôle des entreprises de service public, notamment privées, dans la société. Leur « citoyenneté » ne peut évidemment se réduire à financer les campagnes de notables locaux.

Répondre à ces différents problèmes implique de sortir du « jeu à deux » entre régulateur et opérateur, en faisant intervenir d'une part, les personnels et leurs organisations syndicales, d'autre part, les consommateurs (les usagers domestiques comme industriels - grands et petits) et leurs représentants. Ceux-ci disposent, de par leurs expériences multiples, de nombreuses informations qui « manquent » au régulateur et sont porteurs d'aspirations et d'exigences sur la base de la diversité de leurs besoins. On retrouve là les questions de l'évaluation, de la pertinence et de la diffusion de l'information, ainsi que des critères de gestion. Seules des confrontations pluralistes, et finalement la démocratie et la citoyenneté, sont susceptibles de régénérer les rapports régulateur-opérateur.

Les évolutions dans le cadre de l'Union européenne

Aujourd'hui, un nouveau niveau de régulation apparaît avec l'Union européenne. En effet, à travers l'élaboration des directives, puis leur transposition, ou l'application directe des règlements, la Communauté européenne est en mesure de modifier en profondeur les « règles du jeu » dans l'ensemble des Etats membres, dans ses domaines de compétence.

Le processus est en général celui-ci : la Commission, qui a l'initiative des propositions, s'appuyant sur un article des traités communautaires, propose au

Conseil des ministres un texte en forme de règlement ou de directive ; une fois ce texte négocié et adopté par le Conseil, il est directement applicable dans l'ensemble des Etats membres, s'il s'agit d'un le règlement, ou doit être transposé par modification de la loi ou des textes réglementaires, dans la législation des Etats membres, sous réserve de délais et du contrôle de la Commission, dans le cas d'une directive.

La Commission, avec l'aide des Etats membres et celle éventuelle de la Cour de justice européenne, est chargée de la bonne application des textes communautaires. Ajoutons que l'article 90-3 du traité instituant la Communauté économique européenne (traité de Rome et Acte unique) permet à la Commission d'édicter, dans des circonstances précises, des textes opposables aux Etats membres, sans leur accord (sans l'accord du Conseil des ministres) et sans l'avis du Parlement européen. Comme l'ensemble des Etats membres a accepté que le droit communautaire ait primauté sur les droits nationaux, la régulation communautaire est en train de s'installer au-dessus de la régulation étatique des divers Etats membres.

Bien que beaucoup de formulations du droit européen (directives sur les marchés publics, par exemple) soient reprises du droit administratif français, ou que l'organisation administrative communautaire rappelle les structures administratives françaises, l'esprit y est d'abord anglo-saxon. L'école libérale y a pris le pas sur les conceptions juridiques « à la française ».

Les nouvelles normes juridiques de fonctionnement édictées à la faveur de l'Acte unique apparaissent de plus en plus sous l'influence des normes anglo-saxonnes et de l'Allemagne, compte tenu du poids de celle-ci, suite à la réunification.

C'est l'Etat-nation, selon la tradition française, et ses habitudes quasi-millénaires de centralisation, de souveraineté nationale, de dénégation des minorités culturelles (que n'a pas modifiées la décentralisation, celle-ci les ayant paradoxalement plutôt renforcées à travers la généralisation du pouvoir « présidentiel » à chaque échelon institutionnel, Mairie, Conseil général, Conseil régional), qui se trouvent bousculés, voire remis en cause. La vraie question, en termes stratégiques, n'est pas tant de défendre tous les aspects de l'exceptionnalité française, que de peser suffisamment sur les décisions pour que celles-ci prennent en compte les spécificités de chaque pays.

Il s'agit d'obtenir que les évolutions se fassent à travers des débats publics et des choix politiques clairs et assumés, et non par une jurisprudence déléguée à treize juges qui interprètent, ou par certains services de la Commission (la DG IV notamment) dont la culture consiste d'abord en une chasse parfois frénétique aux subventions, aux monopoles publics ou aux abus de position dominante en Europe,

sans se préoccuper suffisamment du contexte économique mondial et de la situation chez les concurrents de l'Europe. Le poids des mouvements sociaux dans chaque pays membre et au niveau européen sera évidemment déterminant dans ce processus.

Les Européens ne peuvent seulement être considérés comme autant de consommateurs atomisés, seulement préoccupés de maximiser leur intérêt particulier en faisant jouer la concurrence dans un vaste supermarché multinational. La somme des intérêts particuliers n'a jamais produit l'intérêt général.

Chapitre 3

Les usagers-consommateurs D'objets à sujets

Il s'agit de repartir de ce qu'est l'essence des Services publics : l'idée de Service public repose sur le fait que certaines activités sociales doivent échapper, en fonction de la nature des objectifs et intérêts qu'elles mettent en jeu, à l'application de la seule logique marchande et à la recherche du profit, pour être gérées selon des critères spécifiques, permettant un accès de tous à certains biens et services et concourant ainsi à l'équilibre et à la cohésion économique, sociale et culturelle de la société. Il y a Service public si une autorité publique (locale, régionale, nationale, aujourd'hui européenne) estime qu'à un moment donné et dans son aire de responsabilité, un bien ou un service essentiel pour tous, existant ou nouveau, ne peut être réalisé de façon qu'elle juge satisfaisante uniquement par le marché.

La finalité fondamentale des Services publics, la base de leur légitimité, est de répondre aux besoins des usagers et de l'ensemble de la population.

Confiscations

Pour autant, il ne faut pas se cacher que la définition des Services publics, de leurs missions et objectifs, qui devrait être du ressort de ceux à qui ils sont destinés, a eu tendance à être confisquée. Le système institutionnel des Services publics s'est trouvé fortement centralisé et hiérarchisé, avec une place et un rôle souvent hégémoniques de quelques grands corps de fonctionnaires, les polytechniciens, X-Mines ou X-Ponts, en particulier. Les usagers ont été relégués au rang d'objets et les collectivités locales, généralement détentrices du pouvoir concédant, souvent marginalisées.

Offensive libérale et consommateurs

Sur la base de ces dysfonctionnements, une vigoureuse offensive libérale a été menée au cours des années 1980 à l'égard des Services publics, aussi bien en France que dans le cadre de la construction européenne. Elle prend appui sur des mutations technologiques, particulièrement rapides en matière de télécommunications, et prétend apporter, au nom de la défense des consommateurs, des réponses à ces dysfonctionnements.

L'offensive libérale repose sur le pré-supposé d'une efficacité économique supérieure du tryptique concurrence, dé-intégration et privatisation. Elle vise à introduire le plus possible de concurrence, dé-intégrer, au plan comptable, voire organique, les opérateurs entre production, transport et distribution, infrastructures et services, transformer leurs statuts, ouvrir le capital voire privatiser, réduire les péréquations, mettre en cause les statuts des personnels, etc.

Au plan de la construction européenne, c'est à partir du milieu des années 1980 que la logique de libéralisation s'est appliquée aux Services publics. L'objectif du marché unique a conduit les institutions européennes, en particulier la Commission, mais aussi le Conseil à proposer de « déréglementer », progressivement et secteur par secteur, les Services publics. On a assisté à un processus de « grignotage » progressif des Services publics.

L'offensive libérale conduit à une mise en cause générale des fondements des Services publics. Elle « oublie » que dans les secteurs concernés il n'y a pas, et il ne saurait y avoir de concurrence pure et parfaite, mais seulement une concurrence oligopolistique, conduisant, par sa nature même, à terme, à la concentration monopoliste. Elle survalorise le court terme, pour lequel le marché donne de précieuses indications, au détriment du long terme, pour lequel le marché est myope, ce qui favorise les investissements les moins coûteux en capital au détriment d'une politique d'avenir et finalement de la recherche du moindre coût pour l'utilisateur. Elle privilégie les gros consommateurs sur les petits consommateurs. Elle met en cause l'égalité de traitement, les possibilités de péréquation des tarifs et menace l'obligation de desserte et la continuité du service. Elle ne prend en compte ni les effets spatiaux (aménagement du territoire), ni les externalités en matière d'environnement, particulièrement fortes en matière de réseaux d'infrastructures. Elle prétend éviter une réglementation excessive, alors que le contrôle du marché et des contrats conduit à une augmentation de la bureaucratie. Elle ne peut qu'avoir de lourdes conséquences pour les personnels, tant l'exigence de rentabilité à court terme est aujourd'hui destructrice d'emplois. Elle risque enfin d'entraîner une juridiction croissante des rapports sociaux. Ainsi, cette orientation aboutit à

mettre en cause la contribution des Services publics à la cohésion économique, sociale et territoriale, et à la solidarité.

Dressant le bilan du processus de « déréglementation » mené au Royaume-Uni depuis le début de années 1980, Robin Simpson, du National Consumer Council, montre (2) que « British Telecom a enregistré 3 milliards de livres de bénéfices par an, ce qui est une somme considérable. Ces bénéfices sont d'une telle taille qu'ils ont un peu le caractère d'un impôt parce qu'ils sont inévitables pour le consommateur. La justification de tels bénéfices repose sur le fait d'attirer des investisseurs, mais les bénéfices ont été excessifs, beaucoup plus que nécessaires pour attirer les investisseurs. Il est vrai qu'il faut que l'industrie soit viable pour que les investisseurs investissent, mais on a fini, surtout dans le secteur de l'électricité et un peu moins maintenant dans le secteur des télécommunications, à des bénéfices vraiment excessifs. Par exemple les compagnies d'électricité, qui ont été privatisées très récemment en 1990, ont accumulé tant d'argent que cette année elles ont dépensé 760 millions de livres pour racheter leurs propres actions. Si elles ont tant d'argent, à notre avis elles n'ont qu'à le restituer à leurs consommateurs ou à leurs personnels ».

Il ajoute que « la structure de réglementation et la structure des industries deviennent de plus en plus exposées au débat public. Les régulateurs, même en tant que fonctionnaires, sont devenus des personnages publics et les rapports annuels des industries sont regardés avec attention par la presse et par le grand public. Sous la pression publique, les régulateurs ont été obligés de réagir contre les augmentations des prix. On a eu tendance à voir dans les secteurs privatisés une augmentation très forte des prix et aussi une augmentation très forte des bénéfices, ce qui est arrivé quatre fois maintenant dans les secteurs des télécommunications, du gaz, de l'électricité, de l'eau, et qui a provoqué un grand scandale public. Les régulateurs se sentent obligés de "serrer un peu la vis" pour établir un régime des prix plus strict. A notre avis, cela n'a pas été suffisamment rigoureux, mais il existe quand même un mécanisme ».

Consciente que pour certains secteurs (postes, télécommunications, etc.) un minimum de Service public est indispensable pour assurer des formes de cohésion sociale, la Commission met en avant la notion de « service universel ».

Dans les conditions actuelles de déréglementation, le service universel est souvent compris comme un service minimum. A ce sujet, André Cayeux, du Service Europe

(2) Actes du Forum européen des acteurs sociaux sur les Services d'intérêt général, Bruxelles, 25-26 novembre 1994.

de la CFTC, souligne (3) « le caractère pernicieux de la notion de service universel, parce qu'elle sous tend une notion de service minimum, toujours très peu évolutif et toujours en retard par rapport à la croissance ». Faisant référence au passage du SMIG au SMIC, il ajoute que « l'on peut comparer le service universel à un service minimum garanti, statique, très peu évolutif, tandis que l'on peut comparer le Service d'utilité publique à un service de croissance. En fait, si on continue sur cette voie, on pourrait croire que la SNCF est un Service public qui respecte ses engagements, s'il y a un tortillard qui permet de faire Paris-Marseille en 12 heures, tant pis si on ne peut pas utiliser le TGV. Autrement dit, si on ne fait pas attention le service universel risque d'être le Service public des pauvres en attendant que ce soit celui des exclus. Ce qu'il faut bien retenir c'est que la véritable raison d'être du Service public, c'est non seulement la pérennité du Service public, du Service d'utilité publique, mais aussi son amélioration constante et la diffusion la plus large possible non seulement de la croissance mais aussi de l'innovation. Alors, si on parle de service universel dans la poste, cela veut dire que l'on pourra toujours avoir un tarif lent, mais que l'on n'y aura pas droit à toutes les innovations à venir parce que ce n'est pas un Service public, c'est simplement un service universel. Il faut faire très attention à cette notion de service universel pour que ce ne soit pas la béquille du Service d'utilité publique ».

La définition du « service universel », de son contenu, de son financement et de son évolutivité font l'objet d'âpres discussions entre la Commission et les Etats membres.

Reconnaitre la place des consommateurs

Une telle situation implique de renouveler en profondeur la conception des Services publics dans un cadre aujourd'hui européen, afin de refonder leur légitimité. Ils doivent retrouver des comportements citoyens, aussi bien dans leurs rapports à la société (des Services publics citoyens) que dans leur fonctionnement interne et leurs rapports avec leurs personnels (citoyennetés dans les Services publics).

L'usager des Services publics est aujourd'hui mieux informé, plus compétent et revendique la reconnaissance de ses attentes spécifiques. La rénovation des Services publics implique que l'usager-objet devienne sujet, reconnu, traité d'égal à égal sur la base de relations de partenariat. Les utilisateurs des Services publics doivent être pris en compte d'une part comme consommateurs de ces services et d'autre part

(3) Actes du Forum européen des acteurs sociaux sur les Services d'intérêt général, Bruxelles, 25-26 novembre 1994.

comme citoyens. Un véritable partenariat avec le consommateur-citoyen implique d'être davantage à l'écoute de la diversité de ses attentes, choix, aspirations et exigences spécifiques et individuels, d'encourager son expression, de lui reconnaître des droits (par exemple sous forme de Charte), y compris à dédommagement en cas de non respect des contrats, d'encourager la création d'interfaces de façon à lui reconnaître sa place centrale dans la finalité et la légitimité du Service public.

De même, il s'agit de passer du produit aux services, de la quantité à la qualité. Les Services publics ne prennent leur utilité que par leurs réponses à des besoins concrets et spécifiques dans toutes les formes d'activité sociale, comme vecteur de services. Le principe d'égalité n'est pas synonyme d'uniformité, mais de réponse sur mesure à des besoins différenciés et se différenciant.

Robin Simpson précise (4) que « les aspirations et exigences des consommateurs, sont souvent très simples. Pour les services de base fournis par des "monopoles naturels" comme l'eau, l'électricité, le gaz, il n'est pas nécessaire de compliquer les choses. Les produits sont simples, bien que les industries soient complexes. Il n'y a pas 36 variétés de gaz ou d'eau. Les qualités essentielles exigées par les consommateurs sont l'efficacité du service, la garantie de service, un prix raisonnable, la protection contre l'exploitation. Dans les autres services qui ne sont pas des "monopoles naturels", ce qui est de plus en plus le cas dans les télécommunications et dans les transports, il est vrai que les choses sont un peu plus complexes ».

En même temps, les Services publics doivent répondre aux demandes sociales de transparence. Ils ont encore trop tendance à apparaître comme sûrs d'oeuvrer au bien commun. Il s'agit d'aller vers une mise en débat public des principaux choix et arbitrages (par exemple des arbitrages entre qualité, protection de l'environnement et coûts), de susciter l'intervention, la prise de parole, de ne rien cacher des difficultés et incidents.

Les Services publics doivent ainsi intégrer pleinement les préoccupations en matière de protection de la nature et de l'environnement, d'écologie, de sécurité et de sûreté, dans l'ensemble de leurs activités. Il s'agit d'éléments à prendre en compte, au même titre que les données technico-économiques, dans les décisions et les stratégies. Les Services publics doivent être exemplaires dans une prise en compte réelle de l'ensemble des interactions entre leurs activités et leur environnement (en particulier dans les études d'impact de leurs projets d'infrastructures). Sans doute y a-t-il à rendre en la matière des séries d'arbitrages, chaque mesure de protection de

(4) Actes du Forum européen des acteurs sociaux sur les Services d'intérêt général, Bruxelles, 25-26 novembre 1994.

l'environnement ayant un coût qu'aura finalement à payer le consommateur ou le citoyen. Ceci implique de mettre en débat public, à partir d'expertises pluralistes (ce qui suppose le financement d'organismes indépendants), les enjeux et les propositions d'arbitrage, afin de permettre aux citoyens de se les apprêter.

Les Services publics doivent également déployer des politiques sociales internes et externes, partie intégrante des missions de Service public ; les Services publics ont un devoir de citoyenneté vis-à-vis de la collectivité. Cette problématique devrait aujourd'hui être à l'oeuvre en particulier en matière d'emploi et de lutte contre l'exclusion.

Il faut reconnaître la place centrale des consommateurs dans le fonctionnement de chaque Service public. Les consommateurs (domestiques, industriels, PME-PMI) devraient être présents à tous les niveaux de définition des objectifs et missions, comme de leur mise en oeuvre, avec de réels pouvoirs, et pas seulement par un ou deux sièges dans les Conseils d'administration, au même titre que les autres acteurs, être systématiquement consultés en préalable et surtout être étroitement associés aux procédures d'évaluation.

Pour André Cornerotte, de la Fédération générale du travail de Belgique (5), « il ne faut pas avoir une approche purement consumériste. Depuis un certain nombre d'années, les associations de consommateurs publient des tests comparatifs du meilleur achat : la meilleure qualité au meilleur prix. On a commencé à voir quelle était la consommation d'énergie des machines à laver par exemple, quels étaient aussi les effets sur l'environnement. On intégrait, dans une approche qualité-prix à relativement court terme, une approche à moyen ou à long terme. Je pense qu'en matière de Services publics cette approche est fondamentale. On ne peut pas avoir en matière de Services d'intérêt général une pure approche à court terme. L'approche des Services d'intérêt général doit intégrer des objectifs à la fois de solidarité, d'environnement et de développement économique ».

De son côté, Paolo Adorno, du Département EURO C de la Confédération européenne des syndicats, précise (6) que « pour fournir de nouveaux services et rechercher un niveau supérieur de qualité et d'efficacité, pour mieux répondre aux attentes du consommateur-citoyen, une grande évolution est nécessaire : l'usager doit être vu comme un client, comme un consommateur, ce qui veut dire qu'il y a un acte d'achat et de vente, avec une responsabilisation, des droits et des devoirs de

(5) Actes du Forum européen des acteurs sociaux sur les Services d'intérêt général, Bruxelles, 25-26 novembre 1994.

(6) Actes du Forum européen des acteurs sociaux sur les Services d'intérêt général, Bruxelles, 25-26 novembre 1994.

part et d'autre. C'est extrêmement important, notamment pour l'émergence du consommateur comme contrepartie et comme acteur ». Il ajoute qu'« il faut imposer un discours sur la qualité, sur la base de critères objectifs, vérifiables et mesurables, et pour faire ces vérifications, pour établir ces critères, pour les définir, nous pensons qu'il faut associer les organisations de consommateurs à tout le processus, y compris au niveau du contrôle. Les résultats ne doivent pas être maintenus dans des tiroirs, mais être rendus publics, afin que tous les citoyens sachent comment le service est assuré. Ce que nous disons aussi c'est que nous voulons une société à démocratie multidimensionnelle. Il faut rendre la société plus transparente, plus participative et plus démocratique, ce qui implique d'associer les principaux intéressés à toute prise de décision les concernant ».

Il précise : « Pour ce qui concerne les Services publics, nous voyons trois grands acteurs qui sont les employeurs, les travailleurs et les consommateurs. Les travailleurs, parce que toute innovation, tout changement, tout fonctionnement performant, que ce soit d'une entreprise publique ou privée, ne peut pas être atteint sans associer les travailleurs à ce processus de changement, parce que ce sont eux qui vont être responsables de la mise en oeuvre des changements, de l'humanisation des Services publics, donc de la relation avec le consommateur-usager. Quant au consommateur, il veut des Services publics proches du citoyen, accessibles, sans discrimination et à des prix abordables. Mais il veut aussi, dans le cadre de cette société participative qu'il faut mettre en place, participer à la définition des objectifs de qualité, être associé à la prise de décision le concernant et qu'un système de traitement équitable des plaintes soit mis en place. Il faut que, quand le consommateur a quelque chose à dire, quand il a à se plaindre, il ait un moyen d'écoute rapide et, s'il y a des conséquences économiques, il faut qu'il y ait dédommagement, en des temps assez rapides et par une procédure bon marché. Ainsi faut-il établir une relation dynamique, tantôt complémentaire, tantôt divergente, entre les intérêts de ces trois pôles, sur la base d'échanges à la fois horizontaux et verticaux ».

Cette problématique devrait déboucher sur l'existence de véritables évaluations des activités et performances des Services publics, aussi bien des opérateurs que des régulateurs, y compris de la Commission européenne, évaluations comparatives au plan européen, en continu. On pourrait aller vers la constitution, à chaque niveau d'organisation-régulation, d'Offices d'évaluation indépendants des Etats, comme des opérateurs et de l'Union européenne, pluralistes dans leur composition comme dans les critères d'appréciation et donc contradictoires, associant les représentants des différents types de consommateurs, des personnels, des élus, etc., dont les rapports devraient être largement rendus publics.

Ainsi, la séparation opérateur-régulateur ne déboucherait pas sur un face-à-face fermé entre eux ou à la capture du second par le premier, mais permettrait de répondre aux demandes sociales de transparence, en passant d'un jeu à deux à des confrontations pluralistes.

Cette problématique répond aux besoins d'efficacité à la fois économique et sociale, fondements du Service public, et présente l'avantage d'être beaucoup moins lourde à mettre en oeuvre que le cocktail concurrence, dé-intégration et privatisation.

Annexe

La concertation entre entreprises de Service public et organisations de consommateurs

Bilan du collège « Consommateurs » du Conseil national de la Consommation

Le collège « consommateurs » du Conseil national de la Consommation (CNC) a adopté le 13 décembre dernier le rapport présenté par Paul Emaer, rédigé sur la base des travaux d'un groupe de travail qui a auditionné les représentants des consommateurs dans les conseils d'administration des principales entreprises publiques françaises ayant des missions de Service public, ainsi que les représentants de ces entreprises en charge de cette concertation. Ce rapport établit un bilan et des propositions sont formulées en vue d'*« améliorer le processus de concertation que tous, entreprises comme organisations, trouvent aujourd'hui, plus que jamais indispensable »*.

La première concertation entre une entreprise de Service public et un groupe d'organisations de consommateurs a été mise en place avec EDF dès 1975 afin d'instaurer un dialogue permanent, et au fil des années, l'organisation de la concertation s'est étendue à d'autres entreprises. Les protocoles d'accord, établissant les règles et le contenu de cette concertation, signés depuis, ont, selon Paul Emaer, *« toujours été inspirés de la première expérience »* considérée un peu comme un modèle. Fin 1994, des concertations organisées fonctionnent avec EDF, GDF, France Télécom, La Poste, la RATP, la SNCF, l'USAP (les autoroutes à péage) et le SPDE (syndicat professionnel des distributeurs d'eau).

Paul Emaer relève la persistance d'une *« approche strictement "client" »* qui prend insuffisamment en compte *« la notion de fonction économique et sociale de la consommation et de l'usage »*. Cette tentation de réduire le consommateur-citoyen à un client est aujourd'hui permanente, y compris dans les entreprises publiques qui pratiquent la concertation.

La concertation

Pour les « consommateurs » du CNC, la concertation présente à la fois des acquis et des difficultés.

Les acquis

- L'existence même de la concertation que personne ne remet en cause. Pour autant, il faut noter l'apparition récente d'un fort sentiment de manipulation ou d'inutilité (ce qui renforce l'intérêt de réaliser un bilan).
- Il est clairement établi dans l'esprit des organisations de consommateurs qu'une véritable concertation doit avoir lieu *avant* la prise de décision. C'est la pierre angulaire qui fait la différence entre une vraie concertation et une simple information. Cela suppose que les questions à traiter soient d'importance et que le délai entre la concertation, la prise de décision et la mise en oeuvre soit relativement court (par exemple, les organisations de consommateurs ont donné leur avis sur un projet de « contrat de compte/La Poste » qui a été modifié en conséquence et appliqué rapidement - le tout en quelques mois). Il faut donc que la concertation aboutisse à court terme à des résultats, sinon un doute s'installe sur l'utilité de la concertation.
- L'existence d'un contact permanent avec l'entreprise car *« en cas de litige on sait à quelle porte sonner »*.

Les difficultés

- Lorsque certaines décisions sont déjà prises et que la « concertation » organisée aboutit à un désaccord, rien ne permet dès lors de faire changer d'avis l'entreprise. Souvent d'ailleurs, les entreprises remplacent la concertation par des sondages auprès de quelques représentants des consommateurs. « *Fondamentalement, cela signifie que les entreprises considèrent encore la concertation comme un plus, voire un luxe, et qu'elle n'est pas encore totalement intégrée dans leur stratégie* ».
- Une tentation forte existe parmi les responsables des entreprises d'utiliser la concertation avec les organisations de consommateurs pour exercer une pression vis-à-vis des salariés des entreprises.
- Les enquêtes et sondages mesurant les niveaux de satisfaction ou les besoins des individus sont mises en concurrence avec les avis des organisations nationales. Or des avis individuels, même s'ils sont légions, n'auront jamais la valeur d'une réflexion collective. Un décalage normal provient naturellement de l'enrichissement de la réflexion collective et de l'analyse de l'intérêt commun qui, pour les organisations de consommateurs, doit toujours prendre le pas sur l'intérêt particulier et cela est particulièrement vrai quand il s'agit d'une entreprise de Service public.
- Le manque de définition de ce qui est réellement négociable dans le cadre de la concertation, tant au plan national qu'au plan local, est criant. La concertation est différente de la gestion et il ne faut pas confondre ce type de rencontres avec le travail réalisé lors des réunions de conseil d'administration. Les organisations souhaitent que le ou les représentants des usagers au C.A. participe(nt) aux réunions de concertation pour écouter les revendications des consommateurs afin de mieux les faire prendre en compte au moment des prises de décisions concernant la gestion. « *Bien définir ce qui est négociable semble donc un point déterminant, sinon, comme l'affirme Mme Aubertin (alors représentante des consommateurs au C.A. d'EDF), la concertation risque d'être bloquée et de ne plus évoluer !* ».
- Il existe une autre difficulté en matière de concertation : « *la dimension technique des informations peut parfois complètement noyer le débat* » et masquer les dimensions politiques. Dans le domaine technique, il y a un déséquilibre flagrant : les organisations n'ont pas et n'auront jamais les mêmes compétences que les entreprises. Si l'aspect technique a son importance, y compris parfois pour bien saisir les enjeux (par exemple, le poids énorme des investissements dans la production gazière et ses conséquences pour l'entreprise et pour les utilisateurs) il ne doit être qu'une des composantes du dossier et ne pas être l'arbre qui sert à cacher la forêt.
- Si, au sein du CNC, les organisations de consommateurs ont vite découvert que pour être plus efficaces elles devaient avoir des prises de positions communes face aux professionnels, et par conséquent se concerter en amont, ce réflexe n'est pas entré dans leurs moeurs pour ce qui est de la concertation avec les Services publics. Un exemple récent est la mise en oeuvre du « compteur libre énergie (CLE) » par EDF, fonctionnant avec une carte pré-payée, et dont l'utilisation à des fins « sociales » a divisé les organisations. Si, en 1992, un début de concertation préalable entre organisations a eu lieu, notamment sur des questions en rapport avec La Poste ou GDF, cette méthode reste exceptionnelle. Il faut souligner cependant qu'elle est devenue systématique à la SNCF avec le conflit ayant trait au système « Socrate », conflit qui a soudé les organisations depuis 1992. Il y a donc nécessité d'une meilleure coordination des organisations de consommateurs. Quand elle se réalise « *les résultats sont tout de suite au rendez-vous comme à La Poste avec la négociation sur le contrat de compte chèque postal, qui a été une réussite. Ainsi, lorsque les organisations sont interpellées, elles sont en mesure de trouver les moyens de faire face à cette exigence* ».

« Une expérience positive à méditer... »

L'action commune menée à bien par l'ensemble des organisations de consommateurs à partir de 1992 à propos du système « Socrate » a modifié nombre de caractéristiques de la concertation avec la SNCF. Au niveau des moyens, une infrastructure permanente a été

assurée au sein d'un groupe de pilotage. Cela a permis une coordination indispensable en excluant toute suprématie. De même, « *un effort important de mobilisation a été accompli avec une participation massive aux travaux avec la SNCF* ». Un consensus fort s'est réalisé soudant les organisations, mais sans unanimisme, le rapport de forces s'enrichissant en fait de cette diversité.

Au niveau des résultats, il faut noter un nombre non négligeable de demandes qui ont été satisfaites notamment avec la nomination d'un médiateur et le cadrage des augmentations tarifaires. Dorénavant, un nouvel état d'esprit prévaut en matière de concertation : la SNCF a découvert qu'un dialogue fructueux et efficace est possible et en vient à proposer des travaux sur d'autres projets. Du côté des organisations de consommateurs, des réflexions et études se poursuivent sur les réformes fondamentales qui restent à mettre en oeuvre (tarification, dessertes régionales notamment, qui ne pourront d'ailleurs avancer que lors de négociations tripartites avec le ministère de tutelle). Ce nouvel état d'esprit semble s'étendre à d'autres entreprises, comme le montre les travaux du groupe de travail « Services publics » lancé par France Télécom.

La participation à la gestion

Dans ce domaine, la position des organisations est constante : les consommateurs doivent être représentés au sein des conseils d'administration, participer à la gestion, et affirmer ainsi la « *prétention des citoyens-utilisateurs de Services publics à la propriété du dit service* ». Pendant longtemps, seuls EDF, la SNCF et la RATP ont eu un (deux pour cette dernière) représentant(s) des consommateurs dans leur conseil d'administration. En 1989, GDF a franchi le pas, suivi fin 1990 par France Télécom et La Poste.

Il faut souligner tout d'abord la forte implication des représentants des consommateurs dans les conseils d'administration. Ils s'y investissent mais ils manquent souvent de moyens, sont isolés et ultra-minoritaires, étant « coincés » entre d'une part la toute puissance de l'Etat qui limite l'autonomie des entreprises, détermine les règles du jeu et est souvent le premier à les contourner, et d'autre part les représentants des salariés. Il est ainsi parfois difficile de se faire entendre entre ces deux « géants ». Paul Emaer souligne un point positif : le « client » étant aujourd'hui placé au centre des préoccupations de toutes les entreprises de Service public, les représentants des consommateurs trouvent par ce biais « *un moyen d'être écoutés à défaut d'être entendus* ». Pour autant, les représentants des consommateurs dans les conseils d'administration déplorent le manque d'autonomie véritable des entreprises publiques (par exemple, les tarifs pratiqués par la RATP dépendent de la tutelle et du Syndicat des Transports Parisiens, instance dans laquelle les usagers sont évidemment absents).

Pour permettre aux administrateurs représentant les consommateurs de remplir correctement leur tâche, le manque de moyens est souligné. Une seule entreprise indemnise l'organisation de consommateurs dont est issu l'administrateur pour le temps passé à sa fonction. Or c'est un point important si l'on regarde la faiblesse des moyens des organisations et le temps nécessaire pour bien remplir les fonctions d'administrateur. Si cette fonction au sein d'une entreprise publique n'est pas rémunérée en France, cela ne doit pas empêcher l'indemnisation de l'organisation qui fournit souvent un de ses dirigeants pour accomplir cette mission importante.

Pour les consommateurs du CNC, il apparaît indispensable de renforcer la représentation des consommateurs dans les conseils d'administration. Le conseil d'administration « idéal » devrait être composé de trois collèges, le premier représentant le ou les actionnaires, le second les salariés et le troisième les utilisateurs. Dans ce dernier collège, les représentants des ménages et des petits consommateurs devraient être au moins deux.

La façon dont les représentants des consommateurs sont désignés dans les conseils d'administration est un peu anarchique. Le problème se pose aussi au niveau départemental en matière de désignation des représentants des consommateurs dans des structures de représentation, notamment à France Télécom ou à La Poste.

Si on peut comprendre qu'un ministre nomme en dernier ressort, il serait souhaitable d'utiliser toujours la même procédure, à savoir organiser une consultation du collège consommateur du C.N.C. qui proposerait par vote son ou ses candidats. Cette procédure outre qu'elle est plus conforme à la démocratie rendrait les représentants des consommateurs dans les conseils d'entreprises publiques responsables devant le C.N.C. qui pourrait ainsi exiger des comptes-rendus de mandat.

La concertation locale

Elle en est encore au stade du balbutiement. « *EDF-GDF s'y est essayé et c'est peu probant* », notamment parce que le contenu n'a pas encore été défini. Actuellement, il s'agit grossièrement d'échanges d'informations ; certains consommateurs disent : « *ils font de la publicité* ». Les représentants de l'entreprise expriment un doute sur la représentativité des consommateurs qui trop souvent en profitent pour régler des cas personnels. Il y a aujourd'hui, des deux côtés, une grande frustration. Il est donc absolument nécessaire de définir ce qui est négociable localement. La concertation suppose une volonté mais aussi une transparence et des règles du jeu. Par exemple, il y a un domaine où tout reste à faire, c'est la mise en place de contrôles de qualité sur les produits, mais aussi sur les services et leur fonctionnement avec la participation des consommateurs. En ce qui concerne le contrat « *Tempo* » d'EDF, comment les consommateurs vont-ils pouvoir vérifier les critères mis en place par l'entreprise pour conseiller ou déconseiller ce système ? Comment les représentants des utilisateurs vont-ils pouvoir suivre sur le terrain, la mise en place ? Paul Emaer souhaite « *ne pas refaire avec "Tempo" ce qui se fait avec le compteur CLE. La nécessité de contrôles de qualité "indépendants" est absolument nécessaire. Cela signifie que des moyens financiers doivent être dégagés, que des règles de contrôle de qualité doivent librement être négociées, qu'un expert extérieur spécialisé comme Qualité France ou d'autres du même type, puisse intervenir pour réaliser des contrôles ponctuels* ». Pour les « *consommateurs* » du CNC, les Services publics ne survivront comme tels qu'à cette condition.

Le point de vue des entreprises

Si aucune entreprise auditionnée n'a d'interrogation existentielle sur l'intérêt de la concertation avec les organisations de consommateurs, il y a de sensibles différences entre elles quant à la manière de faire, à la volonté, au degré d'investissement et à l'implication du sommet à la base, de chacune des entreprises concernées.

Toutes ont aujourd'hui conscience que la relation avec la clientèle et la qualité du service offert vont devenir, dans les années à venir, le point fondamental sur lequel la survie même de l'entreprise va se jouer. Même si toutes n'ont pas encore intégré avec une égale vigueur les conséquences de cette constatation, à savoir « *donner une place stratégique et prépondérante aux consommateurs dans leur entreprise* », en passant notamment du stade d'*« un simple échange d'informations à la notion plus exigeante, des deux côtés d'ailleurs, de la négociation* ».

Si certaines entreprises ont bien intégré l'idée forte que la concertation ne devait pas se limiter à deux ou trois réunions annuelles mais qu'elle devait avoir un caractère permanent, ce n'est pas encore le cas d'autres qui en restent à une stricte application du protocole d'accord. Cependant toutes ont exprimé la conviction que cette concertation était perfectible et ont demandé aux représentants des consommateurs de formuler des suggestions.

Le conflit entre la SNCF et les consommateurs, à propos de la mise en place de « *Socrate* » a contribué à ce que les entreprises comprennent qu'un protocole d'accord, si parfait soit-il, était insuffisant. Paul Emaer réaffirme la nécessité d'une concertation efficace et souligne que le conflit a bien montré que la prise en compte des intérêts des consommateurs était encore très insuffisamment réalisée.

Si les entreprises ont conscience du manque de moyens dont disposent les organisations de consommateurs, notamment au niveau local, aucune d'entre elles n'a fait de propositions

pour « *aider le mouvement consommateur dans ce domaine pourtant primordial* ». D'autant qu'aujourd'hui, on constate un désengagement important de l'Etat, qui met en cause la prise en considération de la fonction économique de la consommation, pourtant théoriquement reconnue par l'instauration du CNC en 1984 et des Comités départementaux de la consommation (CDC) en 1987. Les majorités politiques et les gouvernements étaient différents, ce qui rend l'attitude actuelle des pouvoirs publics encore plus incompréhensible.

Chapitre 4

Les salariés des Services publics Acteurs et partenaires

La place et le rôle des salariés des Services publics peuvent se résumer à trois grandes questions :

- les statuts des personnels, leurs conditions de travail et salaires ;
- leur participation ou non à la définition des objectifs de Service public, et à la définition des moyens mis en oeuvre par l'opérateur pour les atteindre ;
- la continuité du Service public, compte-tenu du droit de grève reconnu à tout salarié par la constitution française.

En effet, comme le souligne Madame Yannick Moreau, présidente de la Commission des affaires sociales du CEEP (7), « Il me semble qu'au fond les personnels sont aujourd'hui dans une situation assez ambivalente. Ils sont à la fois un formidable atout de légitimité du Service public et ils sont au cœur d'une critique du Service public. Un atout pourquoi ? On a bien vu hier que les Services publics, qui s'appellent de mots différents dans nos pays, mais, nous l'avons bien vu dans l'étude du CEEP, il existe partout en Europe des Services d'intérêt général, constituent une partie intégrante de l'équilibre européen. Ces services se sont toujours construits avec une légitimité qui était à la fois économique, juridique et sociale, une espèce d'alliance entre des techniciens, des économistes, des juristes et des personnels, une alliance qui a toute une histoire qui commence au XIXe siècle, qui rebondit généralement à la Libération et qui existe jusqu'à nos jours. Dans cette alliance, ceux qui sont peut-être aujourd'hui les porteurs les plus forts sont probablement les personnels ; d'abord, tout simplement, parce qu'ils sont les plus nombreux et deuxièmement parce qu'ils ressentent un certain nombre de choses de manière

(7) Actes du Forum européen des acteurs sociaux sur les Services d'intérêt général, Bruxelles, 25-26 novembre 1994.

très forte dans leur histoire. Je crois donc qu'ils sont un atout de légitimité du Service public.

« D'une autre manière, et il faut voir les choses en face, cette alliance s'est faite à une certaine période, où ce qui était demandé aux Services publics, leurs conditions d'efficacité, étaient celles de l'époque. Aujourd'hui, les attentes sociales sont différentes, les conditions d'efficacité ont changé, et la question posée par les gens, par les politiques, etc. est : les personnels vont-ils s'adapter à ces nouvelles attentes sociales ? Ils sont donc également au cœur d'une remise en cause de la légitimité. Quand on a dit cela, on se rend compte que les enjeux sont très chargés et qu'il y a plusieurs manières d'évoluer : soit le statu quo, ce qui se passe quelquefois, c'est tellement difficile que l'on ne bouge pas en se disant que cela durera ce que cela durera ; soit une stratégie de contournement, on évoluera sans eux, on fera autre chose, et c'est ce qui se passe le plus fréquemment ; soit encore une évolution de changement partagé et concerté, c'est la plus difficile, pas forcément la plus probable, mais peut-être la plus intéressante ».

Les statuts des personnels

Les Services publics ne peuvent accomplir leurs missions dans de bonnes conditions sans garanties pour les personnels. Le principe de neutralité du Service public est bien évidemment en interaction avec la situation des agents. Le statut des personnels est une condition de mise en application de ce principe. Sur ces bases, dans tous les Services publics, s'est développée parmi les personnels, et donc dans l'entreprise, une culture spécifique de Service public. Une culture forte, qui a même abouti à ce que les personnels, individuellement dans leur travail face aux usagers et à la société, et à travers leurs organisations syndicales, s'approprient et se considèrent comme les détenteurs légitimes de l'intérêt général et du Service public.

Pour autant, il ne faudrait pas avoir une vision par trop idyllique et angélique de la concrétisation des principes de Service public au cours des « Trente glorieuses ». Dans les faits, au nom du pouvoir d'orientation et de contrôle de l'Etat, on a assisté à la prolifération d'une tutelle gouvernementale et administrative tatillonne, régentant budgets, investissements, tarifs, marchés, etc. Les Services publics ont été vus aussi comme vecteurs, instruments d'une politique industrielle, d'une politique économique et d'une politique conjoncturelle des Pouvoirs Publics.

Il reste que face aux bouleversements, induits à la fois par une exigence plus forte des usagers quant à la qualité et au coût des Services publics, et par la construction

européenne tendant à libéraliser leur fonctionnement et introduire de la concurrence, les salariés sont très attachés à leurs statuts et à leurs emplois.

En effet, ils constatent - pas seulement en France, mais également dans les autres pays européens (Allemagne, Grande-Bretagne, Belgique, etc.) où des évolutions comparables sont en cours - que les modifications lourdes de libéralisation des Services publics entraînent le plus souvent une diminution importante des effectifs des Services publics (- 70 000 en 10 ans par exemple à la SNCF) compte-tenu des gains de productivité et une remise en cause à terme de leur statut.

Si dans chaque cas le statut des agents en place est préservé comme c'est le cas avec les réformes des chemins de fer en Allemagne ou de France Télécom en France, les nouveaux agents recrutés le sont sur des bases juridiques nouvelles pour eux que sont les contrats de droit privé (code du travail), faisant s'éteindre peu à peu le statut d'origine. François Duteil, secrétaire de la CGT, souligne (8) « la nécessité de garanties collectives fortes qui sont gage d'efficacité, de sécurité de fonctionnement. Pourquoi ce qui a été possible dans les années 1946-60 ne le serait pas aujourd'hui ? Il est clair que des garanties collectives fortes permettent aux salariés d'être plus motivés pour leur entreprise et pour l'intérêt général. C'est également un gage de liberté pour les cadres, avec un véritable droit à la contestation des choix opérés, pour ne pas dire des choix imposés ».

Cependant, au plan européen, les situations ne sont pas homogènes. Carmelo Caravella, de la Confédération générale italienne du travail, montre (9) qu'« en Italie, le syndicat a élaboré, en collaboration avec le parlement et le gouvernement, une loi qui accorde à tous les travailleurs, y compris ceux du Service public, un statut juridique identique à celui des travailleurs du secteur privé ». En Grande-Bretagne, il n'existe pas de statut spécifique pour les salariés des Services publics.

Dans la culture des agents, leur propre position statutaire, et les conditions de leur retraite, dépendent fortement du statut de l'opérateur lui-même, à un opérateur public correspond un statut public pour les salariés, à un opérateur privé l'application du code du travail.

Cette réalité a été illustrée avec le glissement progressif et parallèle du statut d'administration à société de droit commun pour la SEITA, accompagné du statut et des retraites de fonctionnaires, au statut et retraites de droit commun pour les

(8) Actes du Forum européen des acteurs sociaux sur les Services d'intérêt général, Bruxelles, 25-26 novembre 1994.

(9) Actes du Forum européen des acteurs sociaux sur les Services d'intérêt général, Bruxelles, 25-26 novembre 1994.

salariés. Le changement s'est opéré sur 35 ans environ, soit, approximativement, la durée d'une carrière d'un salarié.

Cette crainte explique en grande partie l'hostilité de la majorité des personnels et de leurs syndicats à des évolutions de ce type et les actions de grève, fréquentes ces derniers mois, dans les divers secteurs du Service public (transports, télécommunications, poste, électricité, etc.).

Cette question des évolutions est également en cours au plan européen. Carmelo Caravella montre (10) qu'en Italie se sont établis « des protocoles qui permettent ou qui permettront aux associations de consommateurs de participer, avec les organisations syndicales, aux discussions sur les salaires et sur les conventions collectives, afin de s'assurer de la redistribution ». De son côté, François Ballesterio de la Confédération européenne des syndicats souligne (11) que « la modernisation des Services d'intérêt général est liée à une modernisation des relations sociales et à la valorisation des salariés. C'est donc très important de redonner un nouveau sens et une nouvelle dynamique au dialogue social à tous les niveaux. Comme CES, nous souhaitons que le dialogue se développe concrètement entre le comité professionnel européen et les organisations d'employeurs correspondantes dans le transport, l'électricité, le gaz, les télécommunications et les PTT. Des convergences sont possibles, une action commune est indispensable, pour redonner une valeur et une actualité au Service public. Il faut nourrir le bébé si l'on veut qu'il grandisse, et puisque nous n'avons pas encore fait ensemble l'Europe des Services publics, allons-y car elle est notre maison à tous ».

François Duteil, secrétaire de la CGT, avance « la nécessité de revaloriser la place des personnels en tant que telle, indépendamment de leurs structures de représentation syndicale, pour leur permettre d'intervenir à tous les niveaux et au niveau européen, dans les formes diversifiées, spécifiques à chaque pays, tant il est clair qu'il y a des différences liées à notre histoire et à notre culture, pour que dans chaque entreprise publique, chaque Service d'intérêt général ils puissent être écoutés. Posons-nous la question : en France par exemple pourquoi les conseils d'atelier, qui ont vu le jour en 1982-83, sont-ils morts de leur belle mort faute d'une véritable écoute des salariés ? Il me semble que les conditions doivent être créées pour permettre une véritable libération des facultés créatrices des personnels ».

(10) Actes du Forum européen des acteurs sociaux sur les Services d'intérêt général, Bruxelles, 25-26 novembre 1994.

(11) Actes du Forum européen des acteurs sociaux sur les Services d'intérêt général, Bruxelles, 25-26 novembre 1994.

La participation des salariés à la gestion des services

La loi du 8 avril 1946, qui place sous contrôle de l'Etat « la production, l'exportation-importation, la transmission et la distribution d'électricité », crée un EPIC (EDF), administré par un conseil tripartite de 18 membres, composé à parts égales de représentants de l'Etat, des syndicats et des usagers.

Aujourd'hui, E.D.F. est toujours administrée par un Conseil d'Administration de 18 membres : 6 représentants de l'Etat ; 6 représentants élus du personnel et 6 personnalités qualifiées nommées par l'Etat. Mais le Commissaire du gouvernement, représentant le ministère de l'Industrie, dispose d'un droit de véto, le Contrôleur d'Etat, représentant le ministère de l'Economie et des Finances, surveille l'ensemble de la gestion. Par ailleurs, EDF est soumise au contrôle du ministère de l'Industrie et/ou du ministère de l'Environnement pour les principales décisions techniques, au contrôle des ministères de l'Economie et du Budget pour les principales décisions économiques et financières et/ou aux enquêtes des corps de contrôle de l'Etat (Cour des comptes).

Ces tutelles, normales dans un état démocratique, mais exercées de façon très centralisée, renforcent considérablement le poids des représentants de l'Etat au sein du Conseil d'administration et réduisent d'autant celui des représentants des salariés. Des représentants salariés élus participent également à la gestion de l'établissement à travers de nombreux organismes de gestion des personnels, des activités sociales, comité d'entreprise, etc.

Pour le secteur des transports ferroviaires, la loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982 crée un établissement public industriel et commercial, administré par un Conseil d'Administration composé de 18 membres, dont 6 représentants élus des personnels, 7 représentants de l'Etat et 5 personnes compétentes dont un usager, nommés par l'Etat.

La loi du 2 juillet 1990 réorganise le Service public de la poste et des télécommunications et crée deux entités juridiques autonomes, à caractéristique d'établissement public industriel et commercial, administrées par deux conseils d'administration composés de 7 représentants de l'Etat, 7 personnalités dont des représentants des associations d'usagers, et 7 représentants du personnel élus.

Dans ces trois cas - SNCF, Poste, France Télécom - les personnels participent également à de multiples organismes de gestion des personnels, comités d'entreprise, organisme de gestion des activités sociales ; comité d'hygiène et sécurité, etc. ; les mêmes observations sur le poids important de la tutelle étatique peuvent être faites que pour l'électricité.

La participation des personnels à la gestion des Services publics existe bien, y compris jusqu'au niveau du Conseil d'Administration pour les entreprises publiques. Par contre, ceux-ci se plaignent d'être de fait écartés des décisions stratégiques qui se prennent au niveau du président et des autorités de tutelles, et du manque d'informations.

Ainsi, Michel Cruciani, secrétaire général adjoint de la Fédération Gaz-Electricité CFDT explique (12) que « ma fédération s'est beaucoup investie dans les années 1970 pour aboutir à une meilleure transparence de l'information en matière nucléaire. Vous savez que la France a engagé un énorme programme d'équipement nucléaire pour sa production d'électricité, et dans les premières années la politique de la Direction était, en caricaturant un peu, la politique du secret ; il ne fallait pas que l'information sorte des centrales car cela pouvait alerter inutilement l'opinion publique. Ma fédération a agi de façon extrêmement intense, répétée, précise et forte, pour qu'il en soit exactement l'inverse. Dans certains cas, nous n'avons pas hésité à diffuser auprès de la presse, auprès des consommateurs, les informations que nous détenions sur la bonne marche ou sur un incident survenu dans une centrale. Ceci a beaucoup contribué à faire évoluer la politique de la Direction et je crois que la France est devenue aujourd'hui, *grosso modo*, un pays exemplaire en matière de transparence nucléaire, probablement grâce à l'action syndicale ». Cet exemple montre également l'importance du rôle des organisations syndicales comme moyens d'action collective pour les salariés.

Par contre, pour les entreprises privées, opérateurs de Service public, les représentants du personnel ne participent à aucune des instances de décision. Les lois qui s'appliquent à elles sont les lois dites Auroux, notamment la loi du 28 octobre 1982 relative au développement des institutions représentatives du personnel, à condition que les organisations syndicales s'en emparent car ces lois sont encore peu mises en oeuvre dans les entreprises.

Pour les Services publics locaux prestés en régie, ce sont les textes de la Fonction publique territoriale qui s'appliquent, avec mise en place de Comités Techniques Paritaires (CTP) notamment, composés paritairement de représentants de la collectivité et de son administration, et de représentants élus du personnel. Cependant, ces comités ne donnent que des avis, la décision relevant de l'autorité de tutelle seule.

Le niveau de participation des personnels dans la gestion et la définition des objectifs est donc très différent selon le statut de « l'entreprise opérateur ».

(12) Actes du Forum européen des acteurs sociaux sur les Services d'intérêt général, Bruxelles, 25-26 novembre 1994.

Cependant, leur participation réelle aux décisions stratégiques est faible dans tous les cas.

Propositions

Dans le contexte de forte évolution des Services publics et de mutations de sociétés appelant une plus grande participation de tous les acteurs d'une activité, une réelle et meilleure participation des salariés de l'entreprise prestant un Service public est souhaitable. Pour cela, il conviendrait de rechercher un rapprochement entre les diverses formes de participation aux conseils d'administration, notamment entre les deux types d'organisation se rapprochant le plus : établissement public et entreprise de droit privé.

La participation des personnels au Conseil d'Administration devrait être acquise dès qu'il y a mission de Service public, et devrait être incluse dans le contrat de concession ou d'affermage. Elle devrait porter également sur les prises de décision stratégique, ce qui permettrait à l'ensemble du personnel de se les appropier au lieu de les recevoir comme des ordres extérieurs à leurs activités quotidiennes, qu'ils subissent au lieu de participer à leur mise en oeuvre.

Une plus grande autonomie du Conseil d'Administration devrait être recherchée, quitte à valoriser et augmenter les contrôles *a posteriori* ; l'évaluation contradictoire pluraliste et continue du Service public devrait également être mise en oeuvre pour tout Service public. Cette évolution devrait porter sur l'opérateur de Service public, mais aussi sur le régulateur. L'ensemble des acteurs devrait y participer. Pour être effective, elle doit s'appuyer sur une transparence totale du fonctionnement, des comptes et décisions des entreprises de Service public. La transparence est bien la clé de la légitimité des Services publics. Ainsi, Philippe Brachet, de l'Université Paris X, estime (13) « c'est le rôle des pouvoirs publics au niveau européen comme national ou local de casser la confrontation duale régulateur-opérateur d'un côté, salarié-consommateur de l'autre. La concertation ne doit pas se faire qu'au sommet mais aussi sur le terrain, sur les lieux de travail, en mettant en oeuvre là aussi la subsidiarité. La transparence des Services publics ne peut se construire qu'au travers du débat public ».

Autant il est indispensable que les salariés puissent, sous des formes adaptées, participer à la gestion de leur entreprise, autant il convient d'éviter le face-à-face salariés/entreprise, car, dans certaines situations,, notamment quand l'entreprise a un

(13) Actes du Forum européen des acteurs sociaux sur les Services d'intérêt général, Bruxelles, 25-26 novembre 1994.

statut privé, les missions de Service public peuvent être abandonnées au regard des intérêts immédiats communs. Ainsi, Michel Cruciani, de la CFDT, note à propos des syndicats des Services publics (14) qu'« il y a bien sûr des rôles beaucoup plus traditionnels, des points communs que vous pouvez retrouver avec d'autres structures syndicales, celles qui couvrent le personnel de n'importe quelle entreprise publique ou privée, agissant dans le secteur public ou dans le domaine concurrentiel. Là, le mouvement syndical n'échappe pas à l'espèce de reflet éthique du pays, c'est-à-dire que les syndicats réagissent un peu de la façon dont ils sont traités, pour ne rien dire de leur culture propre. A cet égard, en France, même les syndicats qui couvrent le personnel travaillant dans les Compagnies des eaux ne sont jamais intervenus à aucun moment pour dénoncer la corruption ou les prévarications dont la presse fait état actuellement. Cela reflète bien que pour le syndicat il y a une espèce de consensus avec la ligne générale ; dans la mesure où l'opinion publique acceptait que l'essentiel du personnel politique en France reçoive des soutiens financiers des Compagnies des eaux, le personnel trouvait cela normal. Autre exemple, en Grande-Bretagne, où la privatisation a fait que ce que nous appelons missions de Service public soit dévolu à l'entreprise privée, pour les télécommunications, l'électricité, l'eau. Les syndicats de ces personnels réagissent beaucoup plus comme des syndicats d'entreprises privées que comme des syndicats de Service public. Lorsque le patron, venant de recevoir la consigne du régulateur de baisser les tarifs, tout en voulant maintenir les dividendes aux actionnaires, déclare qu'il va réduire le personnel, le syndicat réagit en acceptant la réduction du personnel et en réclamant des indemnités substantielles ; il y a là un comportement qui n'intègre pas ce que j'ai évoqué plus haut, démocratie, insertion sociale ; c'est beaucoup plus, me semble-t-il, si je peux parler au nom de nos camarades britanniques, le comportement traditionnel d'une entreprise privée bien que cette entreprise ait la charge d'un Service public ».

Le rôle des salariés et la continuité des Services publics

La continuité du Service public peut être remise en cause pour plusieurs raisons : catastrophes naturelles et/ou technico-économiques, déchirure du tissu social, rupture de la sécurité, grève, etc.

Dans chaque cas, le personnel des Services publics intervient pour rétablir la continuité, dans chaque cas, il est évidemment concerné. Cependant, seul en cas de

(14) Actes du Forum européen des acteurs sociaux sur les Services d'intérêt général, Bruxelles, 25-26 novembre 1994.

grève, la rupture est de son fait. C'est ce cas spécifique que nous proposons d'examiner.

La grève est le résultat d'un conflit qui n'a pas trouvé de solution dans la négociation, où d'une pratique des relations sociales qui pousse plutôt à l'affrontement qu'au dialogue. Selon les secteurs des Services publics, elle n'a pas la même conséquence sur la continuité du service lui-même, ni sur les usagers.

A la Poste ou dans les transports, elle se traduit par une interruption du service rendu. Pour les télécommunications, sauf si la grève dure des semaines, l'interruption n'existe de fait pas.

Pour EDF, depuis 8 ans les syndicats s'attachent à ne plus couper le courant. Il existe une obligation de maintenir le courant aux clients prioritaires, hôpitaux, pompiers, etc. ; lorsqu'une personne dispose d'un appareil de dialyse ou respiratoire, elle devient prioritaire, et tout son quartier avec. De proche en proche, aujourd'hui, 80% du réseau est prioritaire. D'autre part, depuis 1980, la loi interdit la grève pour des raisons de sécurité dans les centrales nucléaires dont provient 75% du courant électrique.

Un service minimum est également exigé pour les contrôleurs aériens, par exemple dans le transport aérien. Cependant, cette réglementation n'empêche pas la grève quand l'exaspération des salariés est majoritaire et très forte.

Les grèves en France s'expliquent par plusieurs facteurs :

- Le type de relation entre patronat et syndicat, qui s'appuie sur l'attitude traditionnelle du patronat tendant à ne négocier que sous la pression, alliée à la tradition syndicale française qui fait de la grève la voie majeure de l'expression syndicale. D'autres pays connaissent des instances de négociation ou des zones d'expression officielle : en Norvège, les syndicats ont facilement des créneaux horaires à la télévision. En Suède, après un événement important, on recherche le point de vue syndical avant même celui des politiques. Cette reconnaissance différente du syndicalisme amène des expressions différentes de sa part.
- Une dérive médiatique : lorsqu'un syndicat imagine une forme d'expression originale, les médias s'en désintéressent. Or une préoccupation sociale non relayée dans les médias part avec un handicap. Pour attirer leur attention, il existe peu d'autres moyens qu'une action gênante pour le public, parfois même répréhensible aux yeux de la loi. Cette dérive médiatique du spectaculaire n'est pas spécifique aux Services publics, même s'ils en constituent l'avant-poste.
- Avec la crise économique qui dure de manière plus ou moins larvée depuis 1973, les Services publics sont devenus les porte-paroles de revendications que

les personnels des entreprises du secteur concurrentiel ne peuvent plus exprimer. C'est ce qu'Henri Vacquin appelle les « grèves par procuration ».

La grève est donc une force d'expression sociale pour les salariés dont le déclenchement relève de responsabilités multiples et croisées des gouvernements, des dirigeants des entreprises, du patronat, des salariés et de leurs syndicats, etc.

Proposition

L'instauration d'un « partenariat de Service public » (15) qui s'appuie sur les expériences du management stratégique intégré, tel que commencent à le pratiquer les directions d'EDF par exemple ou qu'ont essayé d'initier certains gouvernements avec la modernisation des Services publics, est une voie à explorer. Les usagers doivent faire partie de ce partenariat afin de sortir du face-à-face direction (patronat)-salariés qui mène le plus fréquemment au conflit. Il semble bien d'ailleurs que les échecs et limites de ce management soient jusqu'à présent dues à ce face-à-face.

(15) Cf. Philippe Brachet, *Le partenariat de service public*, L'Harmattan, 1994.

Chapitre 5

Les collectivités territoriales L'ancrage sur les territoires

Les Services publics de réseaux sont toujours ancrés sur des territoires. Leurs infrastructures contribuent à les mailler et à les structurer, à en assurer ou non le développement, l'attractivité et la compétitivité.

Dans un pays comme la France, marqué par la coexistence de zones à forte et faible densités de population, ainsi que par la polarisation des populations et des activités sur la région parisienne, les Services publics ont très tôt reçu des missions d'équilibre, de cohésion et d'aménagement du territoire, qui se sont traduites en particulier dans une tendance à la péréquation nationale des tarifs dans tous les secteurs, à l'exception notable de l'eau.

L'aménagement du territoire, composante explicite de la mission de Service public

Jusqu'à récemment, la notion d'aménagement du territoire apparaissait de manière implicite dans certaines des composantes de la définition du Service public, en particulier avec la notion d'universalité du service qui sous-entendait la couverture de l'ensemble du territoire et la mise à disposition de tous.

La formulation de l'article 29 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995, relatif à l'intégration d'objectifs d'aménagement du territoire et de services rendus aux usagers dans les Contrat de plan des établissements et organismes publics ainsi que des entreprises nationales placées sous la tutelle de l'Etat et chargés d'un Service public ou dans des contrats de Service public conclus à cet effet, donne à penser que cette mission d'aménagement du territoire devient une mission explicite de ces établissements, organismes et entreprises. Ce qui entraîne un nombre de

conséquences, notamment juridiques. L'Etat s'engage à compenser les charges résultant des obligations de l'aménagement du territoire.

« Article 29 : L'Etat établit, pour assurer l'égal accès de tous au Service public, les objectifs d'aménagement du territoire et de services rendus aux usagers que doivent prendre en compte les établissements et organismes publics ainsi que les entreprises nationales placées sous sa tutelle et chargés d'un Service public. Les objectifs sont fixés dans les contrats de plan de ces établissements ou organismes publics et entreprises nationales ou dans des contrats de Service public conclus à cet effet. Ceux-ci précisent les conditions dans lesquelles l'Etat compense aux établissements, organismes et entreprises publics les charges qui résultent du présent article.

« Toute décision de réorganisation ou de suppression d'un service aux usagers par les établissements, organismes et entreprises mentionnées à l'alinéa précédent doit, si elle n'est pas conforme aux objectifs fixés dans les contrats de plan ou de Service public, être précédée d'une étude d'impact. Les conseils municipaux des communes concernées, les conseils des groupements de communes concernés et les conseillers généraux des cantons concernés sont consultés lors de l'élaboration de l'étude d'impact. Celle-ci apprécie les conséquences de la suppression envisagée, d'une part, sur les conditions d'accès au service et, d'autre part, sur l'économie locale. Elle comprend, au minimum, une analyse de l'état du service, l'examen des modifications qu'engendrerait le projet et les mesures envisagées pour compenser toute conséquence dommageable. Elle prend en compte les possibilités offertes par le télétravail. [...]

« Un décret en Conseil d'Etat définit les modalités d'application du présent article. Il précise notamment les règles permettant d'assurer l'équilibre entre les obligations des établissements, organismes et entreprises mentionnées au premier alinéa et la compensation par l'Etat des charges qui en résultent ».

Si l'aménagement du territoire apparaissait de manière implicite par la présence et le fonctionnement des grands Services publics, il devient ainsi aujourd'hui un élément explicite de la raison d'être des entreprises de réseau. Il leur est consubstancial. Cette mutation pourrait être traduite de la manière suivante : d'une pratique visant à dire que ce qui est bon pour telle entreprise de réseau (aspect économique) est bon pour le territoire, ne passerait-on pas à une philosophie qui considère que ce qui est bon pour la nation s'impose à toutes les entreprises de réseau ? (aspect économique, social, protection de l'environnement).

A la Poste, des expériences avaient été réalisées dans le cadre de contrats de pays (Aveyron) avec un financement tripartite (Etat-la Poste-collectivités locales), pour créer les conditions de réussite en améliorant l'environnement d'un service. Des

expériences de polyvalence limitées (vente de vignette automobile) avaient également été réalisées sous des formes diverses dans une vingtaine de départements. Mais, malgré leur réussite, ces opérations n'étaient pas à la hauteur des besoins (16).

Compte tenu des obligations de Service public ainsi que des conditions d'exploitation et de rentabilité différentes selon la fréquentation des services, plusieurs questions se posent :

- Le service rendu par les entreprises de réseau doit-il prendre la même forme en tous les points du territoires ?
- Là où le service a une utilité plus sociale qu'économique, l'obligation de Service public peut engendrer un surcoût. Comment le calculer, avec quels critères pertinents ? Quelle est la nature de la compensation ?
- Comment concilier obligation de Service public et contraintes économiques par une meilleure utilisation des infrastructures et compétences (polyvalence des services, points multi-services, association secteur public-secteur privé, services de proximité, etc. ?
- A quelles conditions et à quels prix faciliter les services de proximité (télé-assistance) et la prise en compte des populations défavorisées ?

Depuis la loi de 1990 modifiant son statut, la Poste a engagé une démarche d'ensemble partant du Conseil d'Administration auquel participent notamment des partenaires et représentants des utilisateurs de ses services, avec des relais en cascade jusqu'au conseil postal local « qui traite des problèmes de terrain ». Le financement du surcoût de la Poste en milieu rural s'élève à 2,5-2,8 milliards de francs, partiellement compensé par une défiscalisation de la taxe professionnelle à raison de 1,8 milliards de francs. Par ailleurs, la recherche en commun d'une utilisation optimale de son réseau est une préoccupation constante : il y a une sensibilisation de la population à la sauvegarde du Service public et des contrats de relance de l'activité.

A l'occasion de la révision périodique des Contrats de plan, la recherche de solutions prenant en compte tous les éléments (l'économique, le social, l'environnement) doivent garantir la qualité des relations entre les entreprises de réseau et les collectivités territoriales.

Cela passe nécessairement par la reconnaissance des collectivités territoriales comme partenaires à part entière des Services publics, donc par des formes, y

(16) Cf. La Poste, acteur majeur de l'aménagement du territoire, Forum n° 81, avril 1994. Aménagement du territoire et économie spatiale, Les Cahiers de l'ENSPTT, n° 4, 1994-1995.

compris au plan institutionnel, de présence et d'interactions entre les échelons locaux des Services publics et les élus.

Structuration de la vie locale

Les entreprises de réseaux constituent un maillage du territoire national, par leurs infrastructures, la présence et la permanence de leurs services et personnels (structures et personnels fixes, équipes mobiles, etc.). Elles se caractérisent notamment par des effectifs importants et une forte capacité de financement.

Leur participation à la structuration de la vie économique locale intervient de plusieurs manières :

- En fournissant aux entreprises locales les réseaux dont celles-ci ont besoin pour leur fonctionnement, en injectant des moyens financiers dans le circuit économique (investissements, achats de biens et services, politique de sous-traitance, achats des personnels (biens immobiliers, mobiliers, services, consommation). De même la présence des personnels a comme conséquence la participation à la vitalité de la vie locale (responsabilités dans les conseils municipaux, dans la vie associative, présence de leurs enfants dans les classes d'écoles, etc.).
- A travers des actions volontaristes de soutien de l'activité économique locale, notamment de l'activité des PME-PMI, s'exprimant sous forme contractuelle dans des chartes, conventions de partenariat, etc. en liaison avec les opérateurs locaux du développement.

Ainsi, le transfert de nombreuses activités de France-Télécom dès les années 1960 a contribué à revitaliser des régions complètes du grand-Ouest (ce qui implique aussi des activités induites).

Le raccourcissement des temps de transport sur certaines distances grâce aux TGV modifie les lieux de réunions professionnelles, d'organisation de colloques, etc.

Les évolutions respectives et conjointes de la SNCF (augmentation de la vitesse des trains, modification des points d'arrêts) et de la Poste (mécanisation du tri) conduisent à supprimer les services mobiles de tri du courrier, avec pour conséquences notamment la transformation de métiers et le déplacement d'emplois de Paris vers la province.

Les tracés de lignes TGV et d'autoroutes entraînent des mobilisations d'acteurs pour et contre le passage, de même que sur les conditions d'accessibilité. Ils mettent en jeu des intérêts locaux différents. Les lignes EDF à haute tension suscitent également des oppositions croissantes.

Beaucoup de villes moyennes conservent la trace des organisations de la traction à vapeur. Les actifs ont pratiquement disparu, mais subsistent des anciens points d'entretien et les retraités SNCF ont un poids dans la vie locale.

Enfin, il existe des pollutions et des gênes dues à l'impact de certains réseaux (lignes de transports ou noeuds).

Des mesures ont été prises pour améliorer la situation :

- enterrement de lignes par EDF, appuis communs EDF-France Télécom, murs anti-bruits,
- aides aux personnels pour la création d'entreprises,
- délocalisations,
- mesures d'accompagnement des après-grands chantiers, etc.

D'autres actions spécifiques ont été engagées :

- GDF a engagé une démarche pragmatique (17) respectant le pouvoir de décision des élus, exploitant les opportunités d'évolution des réseaux et des techniques pour faciliter et accompagner le développement local, avec des actions comportant des volets formation et réinsertion, social et économique.
- EDF impulse une réflexion en termes de recherche de l'excellence territoriale et d'innovation dans le management territorial (18).
- La Charte pour le développement économique de la Meuse Ardennaise, visant à « une mobilisation de tous les partenaires présents dans le bassin d'emploi » est marquée par un engagement fort de l'Etat et par le caractère précis et concret des propositions.

La création de Points Publics en milieu rural

Lors du CIDAR du 30 juin 1994, il a été décidé la création de Points Publics en milieu rural. Une circulaire commune du Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire et du Ministère de la Fonction publique, en date du 8 août 1994, précise qu'« un Point Public est une opération qui vise à assurer la présence et l'accessibilité des Services publics sur le territoire, grâce à une coopération inter-services et à la mise en commun de moyens. Un Point Public doit promouvoir en un même lieu et au sein de structures polyvalentes les actions suivantes : accueil, renseignement, orientation, documentation, assistance à la

(17) Cf. Le développement local nous intéresse, Maurice Penven, Inter-régions, n°183, février 1995.

(18) Cf. La recherche de l'excellence territoriale : un projet et une ambition, Cahier de l'Institut du Management d'EDF et GDF.

constitution et à la réception de dossiers, organisation de permanences pour la délivrance directe de prestations ».

Comme le montre une étude du CRIDEL (19), « la question des services est devenue très sensible en milieu rural ; l'annonce de la fermeture de maternités, de gares SNCF, de bureaux de poste, la disparition de petits commerces de proximité, provoquent le plus souvent des réactions hostiles des élus et de la population. Le maintien de la présence de Services publics est sans doute au cœur des actions de développement local ».

Un Point Public s'appuie sur trois principes :

- La coopération active entre différents Services publics, qu'ils soient services déconcentrés de l'Etat, services de collectivités territoriales, établissements publics, entreprises publiques ou personnes de droit privé chargées d'une mission de Service public. L'agent polyvalent du Point Public a pour mission de coordonner la présence des différents services partenaires qui tiennent dans le Point une permanence régulière et connue à l'avance.
- Une construction souple, car il doit répondre à une demande locale identifiée. Dès lors, il peut réunir des services très différents. Il y a autant de formules que de territoires différents.
- Une création fondée sur une économie de moyens : l'enjeu est de valoriser les ressources humaines et logistiques existantes sur un territoire.

Les Services publics garants de la cohésion sociale, de l'emploi, de la solidarité nationale, de la citoyenneté

Les entreprises de réseau remplissent des missions de Service public, c'est-à-dire qu'elles répondent à un « contrat social » soucieux de l'intérêt général, qui débouche à la fois sur le développement de l'économie et un mieux-être des populations. Elles sont des entreprises structurantes. A ce titre, elles façonnent le paysage économique et social et conditionnent la vie des citoyens. Elles rendent des « services collectifs d'intérêt national ».

Au-delà de la simple fréquentation, chacun est attaché aux grands Services publics. Ils constituent une sorte de ciment social, par leur côté familier, proche, par les valeurs de référence dont ils se réclament, par une certaine sécurité qu'ils représentent par leur présence, mais aussi souvent par l'appartenance d'un membre de la famille, etc.

(19) CRIDEL-Points publics, Centre de rencontres et d'initiatives pour le développement local, Présentation des points publics, document 1995.

Ainsi, la Poste représente la « banque des gens modestes ». Elle met en place dans les « banlieues difficiles » des services adaptés à la clientèle.

Les aspects sociaux des Services publics comportent en particulier :

- le droit aux transports pour rechercher un emploi (revendication des Marches pour l'emploi),
- le droit à un accès minimum au confort (fournitures d'énergie),
- la prise en compte de besoins nouveaux (ouverture pendant des plages horaires plus grandes, conditions de transport meilleures pour les trajets domicile-travail afin de permettre aux voyageurs de lire (particularité des pratiques des voyageurs en région parisienne, cf. études sociologiques),
- des droits à la sécurité des personnes.

Structuration du territoire européen

Dans le domaine des Services publics, la cohésion du territoire est indissociable de la tarification et de la péréquation. Au plan de la construction européenne, les quatre grandes libertés de circulation des biens, des services, des personnes et des capitaux tendent à être contradictoires avec l'objectif de cohérence et de cohésion territoriales. Ainsi, Claude Cambus, de la Confédération européennes des cadres (CEC) souligne (20) que « les mots de structuration et de cohésion du territoire européen caractérisent une démarche qui ne paraît pas compatible avec le marché seulement. Pour structurer un territoire et pour faire de la cohésion de territoire, il y a une fonction d'aménagement de territoire qui par définition repose sur de la prévision, sur des choix, sur des priorités et sur le temps ».

Fritz Gautier, président de la Confédération européenne des distributeurs d'énergie publics communaux précise (21) que « si l'on opte pour un concept de concurrence libre dans le secteur de l'énergie, il sera très difficile de fournir de l'énergie à certains secteurs qui ne sont pas rentables avec les ressources qui sont les leurs, alors que d'autres secteurs auront des fournitures à des prix différents. En Allemagne, il y a des exemples comme la distribution de gaz naturel dans les zones rurales : les prix y sont, en règle générale, plus élevés que dans les agglomérations. Il y a des situations extrêmes, par exemple en Espagne ou au Portugal, où, jusqu'à ce jour, la distribution de gaz n'est pas encore au niveau européen, et dans certains îlots grecs, qui ont encore une distribution d'énergie complètement isolée ; pourquoi ?

(20) Actes du Forum européen des acteurs sociaux sur les Services d'intérêt général, Bruxelles, 25-26 novembre 1994.

(21) Actes du Forum européen des acteurs sociaux sur les Services d'intérêt général, Bruxelles, 25-26 novembre 1994.

Les coûts de distribution y sont élevés ; cette situation serait aggravée s'il y avait une forte concurrence dans les secteurs profitables de la distribution d'énergie : il y aurait un désintérêt total pour ces zones rurales. Ce type de concurrence aura comme conséquence, à mon avis, que les marchés potentiellement intéressants, dans les grandes agglomérations présentant de bonnes infrastructures et de bons liens, connaîtront une baisse importante des tarifs pour toutes sortes de services d'ailleurs, et que les autres zones économiques ne pourront plus être couvertes de manière économique. Comme l'objectif primordial est d'accorder un service à tous les citoyens de l'Union européenne de manière équivalente, il faudra qu'il y ait des subventions des Etats. Déjà, il a été décidé au niveau du Conseil des ministres, des programmes d'infrastructures pour les réseaux de gaz et d'électricité, avec l'aide de moyens publics de la Banque européenne d'investissement ou d'autres instances, car sinon ces domaines ne pourraient plus être rentables. Il y aura de la concurrence dans les secteurs financièrement intéressants, où certaines entreprises feront des bénéfices importants. Il y aura d'autres zones où ces services ne seront plus possibles du tout, sinon à l'aide de subventions massives de la part des instances publiques ».

De son côté, Joël Decaillon, responsable du Collectif Europe de la CGT ajoute (22) que « la construction européenne n'a pas eu, depuis qu'elle existe, une volonté d'aménagement du territoire, puisque pour l'instant les Etats considèrent que cette compétence reste de leur niveau. L'Europe organise et structure sur la concurrence et, ensuite, tente de régler les problèmes d'inégalité ou de cohésion par des plans structurels. Le cinquième rapport sur l'utilisation des fonds de cohésion a montré qu'il n'y a aucune inégalité qui se résorbe en Europe. Depuis que l'on utilise les fonds structurels, les rapports de la commission constatent que l'on n'a pas résorbé les inégalités en termes d'aménagement ».

Quant à François Du Castel, Ingénieur général honoraire des Télécommunications, il montre (23) que « dans le domaine des télécommunications le type de gestion qui a été mené par la Communauté européenne me semble être le contraire de ce qu'on pourrait espérer de l'Europe. Cela a consisté à détruire les Services publics qui avaient une dynamique, qui travaillaient en coopération entre eux, qui se préoccupaient de la coopération avec l'environnement géographique de l'Europe, pour les mettre dans une situation de guerre entre eux, ce qui les a conduits à faire appel à des partenaires étrangers qui ne demandaient rien et que l'on a fait venir en

(22) Actes du Forum européen des acteurs sociaux sur les Services d'intérêt général, Bruxelles, 25-26 novembre 1994.

(23) Actes du Forum européen des acteurs sociaux sur les Services d'intérêt général, Bruxelles, 25-26 novembre 1994.

Europe tout contents qu'on leur ouvre le marché, et pour arriver finalement à remplacer les grands monopoles publics précédents par quelques grands monopoles privés. Ce n'est pas comme cela naturellement que l'on pourra créer la société de communication. Elle a un autre sens. Elle ne se créera pas sur la base d'une guerre économique, mais sur la base d'une harmonisation des réseaux et d'une coopération dans laquelle les Services publics doivent intervenir pour développer des multimédias qui seront à l'origine de cette société de communication. Je crois que les télécommunications sont l'exemple même de l'opposition entre une Europe qui se dilue dans l'extérieur, alors que l'Europe à laquelle on peut rêver commencerait à avoir une réelle unité et essayerait d'avoir sa propre stratégie ».

De même se pose la question des réseaux transeuropéens. Le titre XII du traité de Maastricht (articles 129 B, C et D) prévoit leur développement, leur interconnexion, leur interopérabilité et fait apparaître un intérêt collectif européen. Le Livre blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi, adopté par le Conseil européen de Bruxelles des 10 et 11 décembre 1993, recommande en la matière un vaste plan d'investissements, afin de « consolider le socle de l'économie européenne ». Mais l'article 129 B précise qu'il s'agit de promouvoir des réseaux « ouverts et concurrentiels ».

En fait et de manière plus générale, nous sommes dans une période où de nouveaux territoires sont en train d'émerger, en particulier un territoire européen, notamment aux zones trans-frontalières, à la limite de chacun des pays. Jusqu'à présent, les Services publics étaient tous liés à un territoire plus réduit, qui était soit le territoire national, soit des territoires régionaux, locaux, ou des Lands, etc. La cohésion se faisait au niveau de chacun de ces territoires, c'est-à-dire au niveau du territoire national pour les grandes entreprises nationales, ou à celui du territoire local pour l'eau ou pour les déchets, etc. Avec l'émergence d'un territoire européen, les problèmes de péréquation et de cohésion se feront à une autre dimension.

Ainsi, dans le transport aérien, nous avons un grand débat sur l'avenir d'Air Inter : si l'on ouvre à la concurrence les lignes les plus rentables, Paris-Marseille, Paris-Toulouse ou Paris-Nice, comment va-t-on faire pour Paris-Rodez ou Paris-Brest ? Jusqu'à présent, la péréquation se faisait de façon interne au sein d'Air Inter, de façon d'ailleurs opaque, puisque l'on ne savait pas trop comment cela se passait. C'était la justification du Service public au nom de l'aménagement du territoire, puisque c'est l'expression française qui justifiait l'existence d'une entreprise comme Air Inter. Mais on peut très bien imaginer une autre forme de péréquation. Puisque British Airways veut faire Paris-Nice, on peut très bien imaginer que sur chaque vol et sur chaque billet elle participe à la péréquation pour Paris-Rodez, y compris si

c'est une autre entreprise que British Airways qui dessert cette ligne. On pourrait avoir une conception de la solidarité plus vaste que nationale ou territoriale, prenant en compte l'ensemble du territoire au niveau européen. Cela paraît indispensable si l'on veut que la construction européenne se fasse autrement que par des oppositions entre territoires, ou sur le service. On pourrait avoir ainsi des formes de coopération tout à fait nouvelles.

Le schéma de développement de l'espace communautaire, arrêté en 1993, et dont le contenu a été précisé par Daniel Hoeffel en 1994, s'articule autour de trois axes :

- un système urbain plus équilibré et polycentrique,
- un accès équivalent aux infrastructures et aux connaissances,
- la préservation du patrimoine naturel et culturel.

Chapitre 6

Le mouvement associatif Porteur d'enjeux de société

Depuis une quinzaine d'années, la vie associative connaît, en France, de profonds changements. Entre 1978-80 et 1990-92, le nombre de créations d'associations enregistrées au *Journal officiel* a doublé, passant de 30 000 à 60 000. Dans le même temps, cependant, le taux d'adhésion des Français aux associations est demeuré stable, autour de 45% (Cf. annexe). Ces chiffres traduisent, en fait, une série d'évolutions contrastées.

Différenciation du mouvement associatif

D'un côté, les grandes organisations nationales, généralistes et militantes, visant à exercer une influence sur la vie politique et sociale nationale, subissent une désaffection croissante. Selon le CREDOC, entre 1978-80 et 1990-92, le nombre de Français déclarant faire partie d'un syndicat est passé de 11 à 7%, d'une association de parents d'élèves de 10 à 8%, d'une association de défense de l'environnement de 4 à 3%, d'un parti politique de 3 à 2%.

Dans le même temps, se sont développées d'une part les associations sportives (de 15 à 19%), en particulier pour les sports individuels, ainsi que les associations culturelles et de loisirs (de 14 à 18%), d'autre part les associations locales, de quartier, de proximité, centrées sur un objectif précis et marquées par un souci d'efficacité, de même que les associations de « bienfaisance », qui gèrent des pans entiers de la vie sociale.

La contradiction entre l'augmentation du nombre de création d'associations et la stabilité globale de l'adhésion aux associations tient à la conjonction de plusieurs phénomènes : la multiplication du phénomène de multi-adhésion (en 1990-92, 27%

des Français ne font partie que d'une association, alors que 19% adhèrent à plusieurs) ; la facilité que représente le statut associatif pour le traitement des nouvelles demandes sociales liées à la crise (l'insertion professionnelle des jeunes, la précarité de l'emploi ou le chômage) ou pour des activités économiques (certaines sont impulsées par des entreprises du secteur marchand pour assurer la promotion ou la commercialisation de biens et de services); l'association ne regroupant alors, le plus souvent, que les initiateurs de l'activité ; enfin, nombre d'associations, créées sur un objectif précis, se dissolvent aussitôt celui-ci atteint.

Globalement, le redéploiement du mouvement associatif repose sur l'aspiration des individus à s'investir dans des groupes, des lieux, des organisations qu'ils peuvent maîtriser. L'analyse des déclarations de créations d'associations publiées au *Journal officiel* montre que l'accent est mis sur la volonté de faire vivre la société civile et que l'indifférence est évidente à l'égard de la politique traditionnelle. Le plus souvent, les militants ne pensent plus qu'ils puissent avoir un poids réel à l'échelon national. C'est au niveau de l'ilot, du quartier, de la commune, sur tel objectif précis et limité par rapport auquel on peut « voir le bout de ses actes », que l'on cherche à oeuvrer pour transformer les situations. La proximité des réalités quotidiennes et des échelons de décision devient déterminante dans la création et la vie des associations, qui, le plus souvent, restent indépendantes et refusent de s'affilier à des fédérations nationales.

Les enquêtes locales et les sondages montrent que ce sont surtout les catégories sociales moyennes qui adhèrent aux associations et les animent, pour s'imposer dans la vie locale. Les cadres moyens et supérieurs s'investissent davantage dans l'animation des associations, ce qui les conduit souvent à s'engager dans la politique municipale.

La décentralisation a depuis dix ans directement pesé sur l'évolution du mouvement associatif. Auparavant, il était principalement organisé en grandes fédérations nationales. Permanents et centres de décision se trouvaient à Paris. De grandes missions de Service public leur étaient confiées par l'Etat (en matière de tourisme social par exemple), et des fonctionnaires, payés par l'administration, pouvaient être mis à leur disposition. En transférant les compétences et la capacité de financement aux collectivités territoriales, la décentralisation a rendu les associations plus dépendantes des autorités locales. Elles ont dû redéfinir leur système de négociation et reconquérir leur légitimité. Cela d'autant que les élus n'étaient pas toujours prêts à partager avec des représentants de la société civile les prérogatives qui venaient de leur être confiées par l'Etat. Les responsables associatifs se sont attachés à leur faire

comprendre que, bien que de statut privé et volontaire, une association peut participer au Service public.

De leur côté, les partis politiques sont plus que jamais de petites organisations, sans commune mesure avec leurs homologues européennes, et n'ont jamais réussi à se concevoir comme autre chose que des machines électorales. Sans doute le Parti communiste français présente-t-il la particularité d'avoir été à certaines époques historiques (1936, la Libération) un véritable parti de masse, mais il n'a jamais su mettre à profit cette force autrement qu'en masse de manœuvre de ses différentes stratégies.

Organisation de la société en réseaux et contre-pouvoirs

Longtemps, la société française s'est caractérisée par l'existence d'une structure sociale massive faite de grands groupes et de grandes institutions nationales comme l'Eglise, l'Armée, l'Ecole, les syndicats. La centralisation à Paris de toutes les informations et décisions de quelque importance allait de pair avec une concentration des activités économiques en de grandes firmes multinationales. Les conflits idéologiques majeurs étaient communs à tous les Français, qui s'identifiaient à la nation et aux grandes classes sociales.

Le dernier quart de siècle a été marqué par une inversion de la plupart de ces tendances séculaires. Les classes se sont émiettées et la conscience de classe s'est estompée ; l'identification à la localité et à la région s'est renforcée ; le regain de sociabilité, le retour des relations de parenté et l'affiliation à des groupes proches ont accru l'autonomie du local ; les grandes associations et institutions nationales ont perdu de leur importance au bénéfice des groupes locaux ; les rapports de proximité l'ont emporté sur les relations de masse. Ces phénomènes traduisent un recentrage sur le microsocial.

L'appartenance et l'identification des individus à des micro-groupes n'entraînent pas leur isolement : ils se connectent (et se déconnectent) en une structure de réseaux sociaux divers, ouverts, fluides, informels, sans hiérarchie permanente, fondés davantage sur la recherche de l'efficacité concrète que sur des référents idéologiques. En se multipliant, ces réseaux forment une trame souple qui structure et innervent la société. Ainsi, la société devient plus diverse, avec la croissance des besoins d'autonomie, d'expression de soi et de sa différence, et, en même temps, plus complexe, un individu ne pouvant plus être identifié par sa seule appartenance à un macrogroupe.

Parallèlement à ces transformations profondes de la société française, on a assisté, de manière sans doute plus lente et moins directement perceptible, à un changement des modes de relations sociétales. Longtemps, la forme essentielle d'organisation de la société, dans tous les domaines de l'activité humaine, qu'elle concerne les rapports interindividuels ou les modes collectifs d'organisation, s'est caractérisée par des rapports de type vertical et hiérarchisé ; existaient des « centres » et des « périphéries », des dirigeants et des exécutants, des délégués et des délégataires ; les premiers étaient systématiquement supposés disposer de niveaux supérieurs d'information, de connaissances et de jugement, leur permettant de définir le « bon » ou le « juste », puis de l'impulser, voire de l'imposer ; les diversités de situations, d'expériences, de connaissances et de points de vue étaient considérées comme des handicaps ; la quantité primait la qualité ; etc.

Progressivement, sur la base de l'élévation des niveaux d'information, d'éducation et de culture, et grâce à la multiplication des échanges, on a assisté au délitement de ces fondements de l'organisation de la société. Des relations de type horizontal, fondées sur l'égalité, l'ouverture, l'autonomie et le respect des diversités, se sont développées. De plus en plus l'organisation de la société et les différents rapports qui s'y nouent tendent à se faire sous forme de « réseaux sociaux ».

Pour autant, l'effervescence des initiatives de terrain et les aspirations à participer à l'élaboration des décisions et à leur mise en oeuvre, butent sur la concentration et la centralisation du pouvoir dans toutes les institutions sociales, de la politique nationale aux associations locales, en passant par les médias, marquées par la prégnance du présidentialisme, la place de l'administration, le poids des grands corps de l'Etat et des cabinets entourant ministres, responsables de l'administration et maires.

Plus généralement, il faut souligner les difficultés rencontrées par le mouvement associatif pour peser réellement sur le cours de choses, ou les obstacles mis de manière assez systématique à l'existence de véritables contre-pouvoirs, au point que l'on peut aujourd'hui parler d'atrophie de la société civile.

Le redéploiement du mouvement associatif et les aspirations croissantes à participer à l'élaboration des décisions et à leur mise en oeuvre créent les conditions pour régénérer la société civile, reconstruire des représentations collectives, multiplier les corps intermédiaires, promouvoir des espaces publics de délibération. Encore faudrait-il, à tous les niveaux, en favoriser l'expression et reconnaître concrètement, y compris sur le terrain institutionnel, l'existence de véritables contre-pouvoirs.

Contre-pouvoirs et Services publics

Les Services publics sont ici directement concernés. D'abord, par le fait qu'ils produisent et/ou distribuent des services jugés indispensables pour l'ensemble de la population ; ils doivent donc être en interaction étroite avec les « forces vives » de la société. Ensuite, parce que les droits spéciaux ou exclusifs et/ou les situations de monopole dont ils disposent le plus souvent doivent s'accompagner de la présence de véritables contre-pouvoirs. Le mouvement associatif, dans sa richesse et sa diversité, représente un atout et non un handicap pour les Services publics, si ceux-ci savent être à son écoute, nouer des liens et même définir une véritable stratégie d'alliances.

Cette problématique s'applique à l'évidence, nous l'avons déjà souligné, en ce qui concerne les organisations de consommateurs et/ou d'usagers. Mais elle concerne tout autant la masse des associations qui font vivre la citoyenneté au quotidien, que ce soit en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, d'actions contre le chômage et pour la création d'emplois, de construction de réseaux de solidarités, de protection de la nature et de défense de l'environnement, de coopération et de solidarité internationales, etc.

Même si la « culture » dominante française repose sur le contraire, il faut reconnaître que, fondamentalement, la légitimité sociétale de tout pouvoir repose sur l'existence de contre-pouvoirs, sur leurs possibilités réelles d'expression et de contestation. C'est la clé de l'acceptabilité sociale de toute orientation et décision, qui repose sur des arbitrages.

Il peut apparaître paradoxal d'affirmer que les contestations menées par le mouvement écologiste français à l'égard du programme de construction de centrales nucléaires ont été une des raisons du succès de celui-ci. Pourtant, outre le fait qu'elles ont contraint les dirigeants de l'Etat et d'EDF à sortir de la politique du secret et à répondre mieux aux aspirations de transparence, elles les ont amené à prendre, en matière de sécurité et de sûreté, des dispositions qui n'auraient sans doute pas été prises spontanément.

Le mouvement associatif est porteur d'enjeux de société, qui concernent directement les Services publics. A ceux-ci d'opérer le nécessaire « retournement de perspective » qui leur permettra d'être réellement à son écoute.

Annexe

Créations d'associations

Années	Nombre
1980	29 602
1982	39 611
1984	46 112
1986	49 825
1988	51 715
1990	58 315
1992	61 887

Source : CNVA

Taux d'adhésion associative

Adhésion à une association au moins	1978-80	1990-92
Global	44	46
Hommes	51	52
Femmes	38	40
Dont associations		
Sportive	15	19
Culturelle, de loisirs	14	18
Confessionnelle	6	6
Défense de l'environnement	4	3
Consommateurs	2	1
Parents d'élèves	10	8
Syndicale	11	7
Parti politique	3	2

Source : CREDOC

Les multi-adhésions

Taux d'adhésion à	1990-92
Une seule association	27
Plusieurs	19
Hommes	
Une seule	30
Plusieurs	22
Femmes	
Une seule	23
Plusieurs	17

Source : CREDOC

Conclusion

Participations, évaluations, partenariats

Refonder la légitimité des Services publics dans un cadre européen implique de redonner toute leur place, à tous les niveaux, aux côtés des régulateurs et des opérateurs, aux acteurs sociaux : collectivités territoriales, organisations de consommateurs, organismes d'économie sociale et coopérative, organisations syndicales, de défense de l'environnement, de lutte contre l'exclusion, etc. C'est par la rencontre, la concertation, mais aussi la confrontation, de l'ensemble de ces acteurs au plan européen que l'on parviendra à construire une nouvelle alliance pour développer un concept européen de Service public.

Une régulation responsable

La première responsabilité est celle des autorités publiques (nationale, locale, mais aussi européenne) et donc du politique, qui doit exprimer une volonté forte d'intérêt général. Ce sont elles qui décident qu'à un moment donné et dans leur aire de responsabilité, un bien ou un service, existant ou nouveau, relève du « Service public » et non du seul marché. Le plus souvent, il s'agit d'un bien ou d'un service jugé essentiel pour tous, que ce caractère découle :

- d'un intérêt stratégique commun,
- d'une nécessité de solidarité ou d'équité,
- de prendre en compte des phénomènes que le marché ignore : gestion du long terme ; investissements lourds, pas forcément immédiatement rentables ; préservation d'un bien rare ou précieux ; gestion de l'espace.

Sa mise en oeuvre s'accompagne d'un processus de régulation publique, le plus souvent de droits spéciaux ou exclusifs, voire de monopoles territoriaux. Elle doit impliquer l'existence de procédures d'évaluation. La définition des Services publics est donc évolutive dans le temps et dans l'espace.

Les opérateurs, qui disposent de droits spéciaux, exclusifs ou de monopoles (qu'ils soient publics, comme privés), peuvent abuser de leur position dominante au détriment des consommateurs ou de la collectivité.

Les libéraux prétendent y remédier par leur soumission aux lois du marché et de la concurrence, mais cela entraînerait un démantèlement des missions de Service public et contribuerait au délitement sociétal. Les activités rentables des marchés en développement seraient retirés aux Services publics pour être reprises par d'autres, rendant progressivement impossibles les péréquations.

Une autre voie consiste à renforcer les contrôles étatiques et bureaucratiques, mais cela reviendrait à nier la place des consommateurs, le rôle de partenaires des Services publics dévolu aux collectivités territoriales et à pérenniser l'exclusivité pesante des tutelles financières de l'Etat.

En fait, il faut que les autorités publiques agissent en régulateurs responsables, d'une part en assujettissant les Services publics à des règles de droit clairement établies, précises mais limitées, sous le contrôle des juridictions nationales et communautaires, d'autre part, en oeuvrant au développement de contre-pouvoirs et de participations à la fois internes et externes. Associer tous les acteurs concernés est un moyen de renforcer la régulation publique des Services publics.

Dans les rapports des Services publics avec l'Etat-régulateur, les réponses consistent, d'une part, à mettre en oeuvre une véritable autonomie de gestion, sur la base de rapports contractuels (contrats de plan), avec définition et compensation des missions et obligations de Service public, affichage des objectifs industriels et financiers, allégement de la tutelle ; cette autonomie sera d'autant mieux assumée par chacun des partenaires que seront mises en place de véritables évaluations pluralistes.

Parallèlement, il faut reconnaître la place des consommateurs et des collectivités territoriales dans le fonctionnement de chaque Service public. Les consommateurs (domestiques, industriels, PME-PMI) devraient être présents à tous les niveaux de définition des objectifs et missions, comme de leur mise en oeuvre, avec de réels pouvoirs, et pas seulement par un ou deux sièges dans les Conseils d'administration, au même titre que les autres acteurs, être systématiquement consultés en préalable et surtout être étroitement associés aux procédures d'évaluation. Il doit en être de même, pour les collectivités territoriales, en les considérant comme des intermédiaires entre le consommateur et le Service public.

A l'intérieur des Services publics, il faut mettre en oeuvre une véritable décentralisation et une démocratisation effective de leur fonctionnement, permettant

l'intervention réelle des personnels et des organisations syndicales, reconnaissant toute leur place de citoyens à ceux qui font vivre le Service public au quotidien. Les statuts des personnels doivent être modernisés en prenant en compte, d'une part, l'ensemble de leurs conditions d'emploi et de rémunération (globalement, il n'y a pas tant de « priviléges » que certains l'affirment) ; d'autre part, leurs missions et sujétions particulières. Soulignons que le statut des salariés de la Lyonnaise ou de la CGE, entreprises privées, comme de nombre d'autres opérateurs européens, est fort proche de celui d'EDF, entreprise nationale.

La responsabilité des autorités publiques en matière de régulation a tout intérêt à prendre appui sur l'existence de véritables évaluations des activités et performances des Services publics (cf. ci-dessous).

Ainsi, cette problématique répond aux besoins d'efficacité économique et sociale, tout en maintenant les fondements du Service public, et présente l'avantage d'être beaucoup moins lourde à mettre en oeuvre que le cocktail concurrence, dé-intégration et privatisation.

Le partenariat avec les consommateurs

L'usager des Services publics est aujourd'hui mieux informé, plus compétent et revendique la reconnaissance de ses attentes spécifiques. La rénovation des Services publics implique que l'usager-objet devienne sujet, reconnu, traité d'égal à égal sur la base de relations de partenariat. Les utilisateurs des Services publics doivent être pris en compte d'une part comme consommateurs de ces services et d'autre part comme citoyens. Un véritable partenariat avec le consommateur-citoyen implique d'être davantage à l'écoute de la diversité de ses attentes, choix, aspirations et exigences spécifiques et individuels, d'encourager son expression, de lui reconnaître des droits (par exemple sous forme de Charte), y compris à dédommagement en cas de non respect des contrats, d'encourager la création d'interfaces de façon à lui reconnaître sa place centrale dans la finalité et la légitimité du Service public.

En même temps, les Services publics doivent répondre aux demandes sociales de transparence. Ils ont encore trop tendance à apparaître comme sûrs d'oeuvrer au bien commun. Il s'agit d'aller vers une mise en débat public des principaux choix et arbitrages (par exemple des arbitrages entre qualité, protection de l'environnement et coûts), de susciter l'intervention, la prise de parole, de ne rien cacher des difficultés et incidents.

Les Services publics doivent être exemplaires dans une prise en compte réelle de l'ensemble des interactions entre leurs activités et leur environnement (en particulier

dans les études d'impact de leurs projets d'infrastructures). Sans doute y a-t-il à rendre en la matière des séries d'arbitrages, chaque mesure de protection de l'environnement ayant un coût qu'aura finalement à payer le consommateur ou le citoyen. Ceci implique de mettre en débat public, à partir d'expertises pluralistes (ce qui suppose le financement d'organismes indépendants), les enjeux et les propositions d'arbitrage, afin de permettre aux citoyens de se les approprier.

Les Services publics doivent également déployer des politiques sociales internes et externes, partie intégrante des missions de Service public ; les Services publics ont un devoir de citoyenneté vis-à-vis de la collectivité. Cette problématique devrait aujourd'hui être à l'oeuvre en particulier en matière d'emploi et de lutte contre l'exclusion.

Promouvoir des évaluations pluralistes

Un moyen clé apparaît être de développer de véritables évaluations des activités et performances des Services publics, aussi bien des opérateurs que des régulateurs, y compris de la Commission européenne, évaluations comparatives au plan européen, en continu.

On pourrait aller vers la constitution, à chaque niveau d'organisation-régulation, d'Offices d'évaluation indépendants des Etats, comme des opérateurs et de l'Union européenne, pluralistes dans leur composition comme dans les critères d'appréciation et donc contradictoires, associant les représentants des différents types de consommateurs, des personnels, des élus, du mouvement associatif, etc., dont les rapports devraient être largement rendus publics.

Ainsi, la séparation opérateur-régulateur ne déboucherait pas sur un face-à-face fermé entre eux ou à la capture du second par le premier, mais permettrait de répondre aux demandes sociales de transparence, en passant d'un jeu à deux à des confrontations pluralistes.

Pour une conception européenne des Services publics

En Europe, tous les pays, même les plus libéraux, ont des Services publics - appelés dans certains pays « *Services d'intérêt général* » ou « *Public Utilities* », plus ou moins développés en fonction de leur histoire, mais qui ont joué et jouent partout un rôle important dans la cohésion économique et sociale, ainsi que dans l'aménagement des territoires, à la charnière des régulations économiques, sociales, politiques, spatiales et de gestion du temps. Les secteurs couverts sont les mêmes :

santé, génie urbain (eau, assainissement, déchets, câble), poste, télécommunications, routes, énergie (électricité, gaz, charbon), transports (chemin de fer, transports urbains), etc. Les modalités de gestion, de régulation, les pratiques administratives, les institutions politico-administratives sont différentes d'un pays à l'autre. Mais il y a bien un « fond commun » dans l'organisation de la société. Les valeurs de solidarité sociétale, sur lesquelles reposent fondamentalement les Services publics dans tous les pays de l'Union européenne, différencient encore aujourd'hui l'Europe des sociétés américaine ou japonaise ». On peut parler à ce propos d'un « modèle propre à l'Europe ».

La Communauté européenne est devenue Union européenne, son champ d'action s'est étendu à nombre de domaines de l'intervention des autorités publiques et il est légitime que soit menée une politique d'« harmonisation » des Services publics, ce qui pose la question des références sur la base desquelles elle se mène : la logique de concurrence ou celle de l'intérêt général. D'autant qu'existent dans tous les pays européens de profondes réserves, interrogations, inquiétudes et même hostilités sur le sens même dont la construction européenne est porteuse : une simple zone de libre échange ou un véritable projet européen de société, associant grand marché et cohésion économique, sociale et territoriale. Les Services publics doivent alors avoir toute leur place pour donner du contenu à ce projet.

Pour ce faire, il ne faut pas rester figé sur les concepts ou les mots différents employés dans les différents pays européens, en fonction de leurs histoires, de leurs traditions et de leurs cultures, mais aborder leur contenu : les objectifs, les missions, les principes, les obligations, les droits et les formes de régulation publique, en recensant les éléments communs aux nos différents pays, bases d'un « modèle européen » de société ou de civilisation. Ces éléments communs sont nombreux et devraient être intégrés au traité, tout en laissant une large part pour leur mise en oeuvre d'une part aux démarches sectorielles déjà engagées, d'autre part au principe de subsidiarité, donc aux Etats et aux collectivités territoriales.

Refonder le Service public dans le cadre de l'Union européenne, en prenant en compte les mutations sociétales, se fera avec l'ensemble des acteurs.

Cette refondation pose la question du devenir de la construction européenne. D'un côté, certains proposent une vision étroite de l'Europe-zone de libre échange, fondée sur l'hégémonie de la concurrence, faisant de celle-ci une fin et non un moyen. Mais d'un autre côté, existe la possibilité de prendre en compte l'ensemble des objectifs de l'Union européenne, en faisant de la concurrence non une fin, mais un moyen parmi d'autres.

Le traité de l'Union européenne ouvre, en effet, des potentialités pour une meilleure prise en compte des Services publics :

1. Le Titre XI (article 129 A) « *Protection des consommateurs* » accorde une place essentielle à la protection des consommateurs. Il peut devenir le point d'ancrage de la reconnaissance des Services publics : la satisfaction de besoins des consommateurs est leur raison d'être, leur finalité, le fondement de leur légitimité.
2. Le Titre XII (articles 129 B, C et D) consacré aux « *Réseaux transeuropéens* » prévoit leur développement, leur interconnexion, leur interopérabilité et fait apparaître un intérêt collectif européen.
3. Le Titre XIII consacré à l'industrie vise à assurer les « *conditions nécessaires à la compétitivité de l'industrie* », dont les bases reposent largement sur l'existence d'infrastructures efficaces.
4. Le Titre XIV sur la cohésion économique et sociale fixe comme objectif de « *réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées, y compris les zones rurales* », ce qui concerne directement les Services publics.
5. Le Titre XVI étend les responsabilités de l'Union européenne en matière de protection de l'environnement et concerne lui aussi les Services publics, dont une des caractéristiques est de générer d'importantes externalités.
6. Le Protocole sur la politique sociale, annexé au traité, fixe comme objectifs « *la promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail, une protection sociale adéquate, le dialogue social, le développement des ressources humaines permettant un niveau d'emploi élevé et durable et la lutte contre les exclusions* ». Les Services publics peuvent contribuer à donner un contenu à ces objectifs.
7. Plus généralement, les articles A et B fixent comme objectifs le développement de la solidarité entre les Etats membres et les peuples, un progrès économique et social équilibré et durable. Ils stipulent que l'Union européenne « *a pour mission d'organiser de façon cohérente et solidaire les relations entre les Etats membres et entre leurs peuples* » et se donne pour objectifs de « *promouvoir un progrès économique et social équilibré et durable, notamment par la création d'un espace sans frontières intérieures, par le renforcement de la cohésion économique et sociale* ».
8. De même, l'article 8 institue une « *citoyenneté de l'Union* », dont le contenu reste largement à élaborer, par exemple en matière d'accès à certains biens et services.

9. Le « *Livre blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi* », présenté par la Commission au Conseil européen de Bruxelles des 10 et 11 décembre 1993, recommande un vaste plan d'investissements dans les réseaux d'infrastructures, afin de « *consolider le socle de l'économie européenne* ».

Cependant, pour la plupart de ces dispositions, il s'agit de potentialités encore peu exploitées et aléatoires, soumises, elles aussi, au primat des règles de concurrence.

Pour consolider les récentes avancées jurisprudentielles et lever les incertitudes juridiques, il est indispensable de recourir à un rééquilibrage entre règles de la concurrence et intérêt général. Plutôt que d'opposer concurrence et Services publics, il faut avancer leur complémentarité. L'une comme les autres ne sont pas des finalités, mais deux moyens d'avancer vers la réalisation des objectifs de l'Union européenne. Il y a donc une bataille à mener contre ceux qui considèrent que la concurrence est l'objectif, la finalité de la construction européenne, alors que ce n'est qu'un moyen pour atteindre les objectifs de l'Union, au même titre que les Services publics.

Encore faut-il qu'ils se situent sur un pied d'égalité, ce qui implique une initiative politique pour rééquilibrer aussi bien la pratique des institutions européennes que le Traité. Ce rééquilibrage pourrait prendre la forme :

- soit d'une intégration de la référence aux Services publics dans chacun des titres ou articles évoqués précédemment, et ceci dès l'article 3, qui décrit « *l'action de la Communauté* »,
- soit d'un nouveau titre qui leur serait consacré,
- soit, à tout le moins, d'une réécriture de l'article 90,

afin de rééquilibrer la logique de concurrence par celle de la cohésion sociale, de fonder un droit des Services publics à côté et en interaction avec celui de la concurrence.

La révision du traité prévue lors de la Conférence intergouvernementale de 1996 devrait être l'occasion de procéder à ce rééquilibrage. Il n'est cependant pas certain que nous puissions y parvenir, tant nous avons pris du retard sur la question, tant nous nous sommes jusqu'ici placés dans une position défensive. Mais il faut être clairs, en particulier par rapport à nos partenaires : l'objectif doit être aujourd'hui affiché, même si nous faisons preuve de la plus grande souplesse quant à la manière d'y parvenir. La France devrait proposer à ses partenaires un groupe de travail intergouvernemental sur la question, en relation étroite avec la Commission, pour forger une conception commune et renouvelée des Services publics à caractère industriel et commercial.

Cette démarche implique de définir et de mettre en oeuvre, en France comme au plan européen, une véritable stratégie d'alliances à l'égard de tous les acteurs sociaux, d'une ampleur aussi large que celle qui s'était constituée en France à la Libération et prenant en compte la diversité des situations et aspirations.

Il en va du devenir des Services publics.