

Introduction

Diversité et unité

Service public, services publics ! Le titre de cet ouvrage lie volontairement le singulier et le pluriel, tant son objet recouvre indissolublement unité et diversité.

Le terme de « services publics » recouvre en effet une série de diversités.

Sous la même appellation « services publics », on désigne tout à la fois :

- des services publics administratifs, régaliens et des services publics à caractère industriel et commercial (énergie, transports, communications) ;
- des services publics nationaux, dépendant de l'État, et des services publics locaux, relevant des collectivités territoriales.

On assimile souvent services publics et monopoles publics, alors que la réalité, autrement plus complexe, montre que des missions de service public peuvent être assurées dans des situations partielles de concurrence. De même, si les personnels de certains services publics ont des statuts particuliers (fonctions publiques, cheminots, électriciens et gaziers...), il ne s'agit pas là d'une obligation absolue.

Derrière la même expression, « service public », coexistent deux conceptions :

- une conception fonctionnelle, qui met l'accent sur les objectifs et les finalités des services publics ;
- une conception organique, qui assimile le service public à l'entité qui rend le service.

On assimile en effet souvent services publics et entreprises publiques, alors qu'il existe en France deux grands modèles de référence de gestion des services publics :

- celui de services publics nationaux gérés par les entreprises publiques nationales, avec monopole, centralisation et statut des personnels (EDF, SNCF, La Poste, etc.), que l'on qualifie souvent de « service public à la française » ;
- celui de la gestion déléguée des services publics à des entreprises privées, plus ancien puisqu'il existait déjà sous l'Ancien Régime ; il est aujourd'hui dominant dans le domaine de l'eau, de l'assainissement, des transports

urbains et de beaucoup d'autres activités relevant des services publics locaux, de sorte que les entreprises françaises privées de services sont les *leaders* mondiaux dans certains secteurs comme l'eau et l'assainissement (Suez-Lyonnaise des eaux, Veolia-Générale des eaux); c'est ce second modèle que la Banque mondiale a qualifié de « modèle français de service public »...

Toutefois, cette série de diversités coexiste avec une profonde unité : il y a « service public » lorsqu'une autorité publique reconnaît qu'un service ne peut pas relever uniquement du droit commun de la concurrence et des règles générales du marché, mais de règles ou normes particulières d'organisation et de régulation, dans trois objectifs, qui définissent son trépied de légitimité :

- garantir le droit de chaque habitant d'accéder à des biens ou services essentiels ou fondamentaux (droit à l'éducation, à la santé, à la sécurité, aux transports, aux communications, etc.);
- construire des solidarités, développer le lien social, assurer la cohésion économique, sociale et territoriale, promouvoir l'intérêt général de la collectivité concernée;
- prendre en compte le long terme, les intérêts des générations futures, créer les conditions d'un développement durable à la fois économique, social et environnemental.

C'est cette définition que nous retiendrons ici pour tenter de donner davantage d'intelligibilité à un domaine qui suscite tout autant de débats passionnés que d'incompréhensions.

Car si les Français se montrent fréquemment critiques à l'égard de leurs services publics, en particulier au moindre dysfonctionnement, ils n'en sont pas moins fondamentalement attachés à leur existence. Sans doute ont-ils d'ailleurs d'autant plus tendance à la critique qu'ils y sont profondément attachés.

* *
*

Outre une problématique consistant à appréhender la réalité du (des) service(s) public(s) sur la base du rapport unité/diversité, cet ouvrage s'appuie sur la prise en compte de trois tendances lourdes structurant les évolutions récentes comme les perspectives d'évolution à venir :

- les services publics sont ancrés dans les constructions nationales de chaque État sur des décennies et des siècles; les histoires, traditions et institutions nationales marquent et continuent de marquer en profondeur les modes d'organisation et de régulation (v. chapitre 1);
- depuis l'Acte unique européen de 1986 se développe un processus progressif d'« européanisation » des services publics qui fait que c'est de plus en plus dans le cadre de la construction européenne que se définissent

certaines principes et normes, même si les États conservent une large capacité d'initiative et de choix (v. chapitres 2 et 3) ;

– en même temps, les caractéristiques technologiques, économiques et sociales, les logiques spécifiques de chaque activité et secteur continuent de fonder les modes d'organisation des services publics (v. chapitre 4).

Non seulement ces trois tendances coexistent, mais elles s'imbriquent et se chevauchent, au point de rendre parfois confus des débats ou d'en réserver les clés de compréhension à quelques initiés.

S'il permet de redonner au débat public toute sa place pour déterminer les conditions à venir de notre vivre-ensemble, cet ouvrage aura eu son utilité.