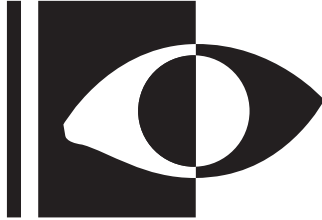


REGARDS CROISES



SUR L'ECONOMIE

Bientôt privés de services publics ?

Numéro 2, septembre 2007

Première




Première Partie

Qu'est-ce qu'un service public ?


Partie

Introduction

Une notion équivoque...

Loin d'être évidente, la définition du service public et de ses frontières est sujette à débat, voire à polémique. Elle est surtout évolutive, la place des services publics dans l'économie dépendant en grande partie du rôle dévolu à l'État dans la sphère économique et sociale : ainsi la crise de l'État-providence se traduit par le recul de la sphère publique en même temps que par l'affaiblissement de la frontière entre service public et activité marchande privée [ p.14]. La notion d'intérêt général reste au cœur de la conception communément admise des services publics, mais pour en assurer la fourniture la tendance est au décloisonnement entre secteurs privé et public. Cet intérêt général qui avait été pensé au niveau de la Nation peut s'étendre de nos jours à celui de l'Union européenne. Mais quelles sont alors les institutions qui représentent l'intérêt général européen, et comment des services publics pourraient-ils l'incarner à cette échelle [ p.27] ? La tâche est d'autant plus ardue que le service public ne se résume pas à l'incarnation d'un intérêt général difficile à définir ; les juristes, qui réfléchissent sur cette notion depuis la fin du XIX^e siècle, mettent l'accent sur son caractère indéfini, en même temps qu'ils l'utilisent pour légitimer certaines instances de droit comme le tribunal administratif [ p.36].

... en mutation : les transformations historiques des services publics

Cette notion équivoque, dont la nature comme l'étendue sont discutées, ne doit pas être naturalisée : elle participe d'un processus historique faisant intervenir l'État, les compétences qu'on lui attribue communément et les grands changements du monde économique et social. Ce processus complexe explique que, selon les époques, une activité puisse être définie comme nécessitant ou non l'intervention d'un acteur public. Il faut dépoussiérer les raisons historiques de l'intervention de l'État, et remonter au moins jusqu'à la Révolution française pour éviter d'aborder les services publics avec les seules préoccupations économiques contemporaines [ p.47]. Retracer les grandes lignes de l'histoire mouvementée des services publics au XX^e siècle favorise la compréhension des logiques et des enjeux économiques, sociaux et politiques issus de la récente remise en cause des services publics. Il faut notamment évaluer les conséquences de l'après-1945, marqué dans ce domaine par une conceptualisation poussée de la place et du rôle du secteur public ; le préambule de la Constitution française de 1946 indique 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 » [👁 p.55]. Les temps ont pour le moins changé...

La nouvelle donne européenne

La construction européenne, avec son objectif de constitution d'un marché unique, structure en partie le grand mouvement de libéralisation des monopoles nationaux initié à la fin des années 1980. Quels ont été les grands traits des directives sectorielles européennes qui ont affecté les secteurs de l'énergie, des transports et des télécommunications [👁 p.66] ? La Commission européenne, en tentant de clarifier l'éventail des services qui relèvent des « services d'intérêt général », a remis au goût du jour les questions de coût, de tarification, de financement et de performance. Devant les risques qu'entraînait une concurrence accrue, la nouvelle donne européenne a finalement débouché sur la création de la notion de service universel, avancée pour les uns, pis-aller pour les autres [👁 p.76].

Deuxième



Deuxième Partie


Services publics et marché :
opposition ou complémentarité ?

Partie


Introduction

Privatisations et libéralisations : fondements, enjeux, bilan

Principale transformation des services publics en réseau depuis 25 ans, les privatisations se justifient économiquement quand les défaillances de la gestion publique l'emportent sur les défaillances du marché, ou quand les évolutions économiques remettent en cause la prise en charge par l'État des monopoles naturels [ p.90]. On a ainsi assisté depuis les années 1980 à un grand nombre d'ouvertures de capital (totales ou partielles) d'entreprises publiques, ce qui ne signifie pas que l'État, qui contrôle encore 1 143 entreprises, se soit désengagé de l'économie [ p.108]. Le coup d'envoi de ce mouvement fut donné par Margaret Thatcher au Royaume-Uni à la fin des années 1970, bientôt rejointe par Ronald Reagan, pour qui « le gouvernement n'est pas la solution de notre problème... Le gouvernement est notre problème ».

Près de trente ans après l'arrivée au pouvoir de la Dame de fer, et 20 ans après le début des privatisations en France, quel bilan peut-on faire de la déréglementation ? Les gains en termes d'efficacité dépendent largement de la qualité de la régulation mise en place par l'État, activité complexe et de long terme : quand un monopole privé remplace un monopole public, le consommateur y gagne rarement au compte. Dans certains secteurs, comme le transport aérien et les télécommunications, les privatisations ont été un succès. Dans d'autres, comme l'eau et l'électricité en Californie, les prix ont augmenté [ p.118]. Dans ce contexte, l'ouverture à la concurrence du secteur de l'électricité en France suscite des inquiétudes légitimes au regard des expériences étrangères.

Le service public s'oppose-t-il au marché ?

Il y a eu pire que des hausses de prix : certaines privatisations ont été de véritables fiascos. L'état de délabrement spectaculaire dans lequel se sont progressivement trouvés les chemins de fer anglais après avoir été privatisés en est une illustration typique. Ces échecs nourrissent l'opposition entre des services publics voués à incarner l'intérêt général et des marchés court-termistes et incontrôlables [ p.129]. On trouve cependant des exemples probants de complémentarité entre public et privé. Aux États-Unis (présentés souvent à tort comme un pays où tout serait fait par le privé), les laboratoires publics, qui travaillent avec des entreprises privées, déposent maintenant autant de brevets que les universités. En France, La Poste a créé avec succès la Banque postale, tout en continuant à assurer ses missions traditionnelles de service public, notamment ses services bancaires

pour les plus défavorisés [👁 p.138]. On peut simplement regretter que la Commission européenne poursuive dans ce secteur son projet de libéralisation totale, qui supprimera à terme le mode de financement actuel du service universel, fragilisant les réseaux postaux nationaux sans les remplacer par un réseau européen [👁 p.148].

Enfin, si l'on s'accorde souvent à dire que l'éducation n'est pas une marchandise, l'opposition entre services publics et marché camoufle ici les pratiques d'optimisation des mieux informés, qui dans le choix de leur formation se comportent comme des clients sur un marché. Il faut mettre à bas cette hypocrisie [👁 p.157]. Réguler le marché des cours particuliers, d'essence inégalitaire, serait déjà une bonne façon de commencer.



Au-delà de l'opposition public-privé

La remise en cause des services publics au sortir des Trente Glorieuses ne se limite pas aux phénomènes de privatisations. Nombre de services publics ont aujourd'hui une gestion mixte, associant public et privé, sous forme de délégation, d'externalisation ou de partenariat. La gestion mixte du service public peut donner de bons résultats quand le cahier des charges fourni à l'opérateur privé est très bien défini [👁 p.168]. Mais les procédures par lesquelles les pouvoirs publics confient à des acteurs privés le soin de réaliser une mission de service public ne sont cependant pas sans faille. En outre, les expériences internationales nous apprennent que confier la gestion des chômeurs au privé n'a pas toujours donné de bons résultats, loin s'en faut [👁 p.178]. En Grande-Bretagne, le bilan de Tony Blair, qui a énormément investi dans les services publics mais en ayant très largement recours aux partenariats public-privé, est déjà contesté. La délégation de service public implique que l'État assure une concurrence effective dans les secteurs dont il se désengage [👁 p.191] et un contrôle du service, faute de quoi son prix peut augmenter. C'est ainsi que l'approvisionnement en eau potable et le traitement des eaux usées qui ont été confiés au privé en France restent encadrés par la puissance publique, ce qui n'a pas suffi à éviter certaines dérives.


Troisième Troisième Partie Réformer l'organisation des services publics Partie


Introduction


Évaluer les services publics, une nécessité...

Attaqués, mis en concurrence avec le secteur privé, délégitimés, jugés inefficaces et loin des attentes des usagers, les services publics gérés par l'État ont été mis en demeure de se réformer ou de disparaître à brève échéance. Au-delà de la pétition de principe, peut-on dire que nos services publics sont inefficaces ? Et comment opérer cette évaluation ? L'exemple de la santé montre l'importance en même temps que la difficulté d'une telle démarche, à laquelle l'usager doit aujourd'hui participer activement [ p.206]. Dans le domaine de la recherche scientifique, la méthode d'évaluation est différente, puisque cette dernière se fait par les pairs. Aujourd'hui, contrairement à certaines idées reçues, la recherche publique française est globalement performante, même si nous perdons du terrain en matière d'innovation [ p.216].

...pour mener des réformes d'envergure



Sur le plan des réformes envisagées et envisageables, on attend généralement beaucoup de l'application aux services publics des méthodes de management des entreprises privées, jugées plus efficaces. Mais on ne peut se contenter de l'idée selon laquelle les entreprises privées feraient mieux « par nature » : il faut chercher à savoir comment exactement, afin d'établir dans quelle mesure les méthodes du privé sont transposables aux activités souvent très particulières prises en charge par les services publics [ p.225]. Ainsi, ne pas remplacer un fonctionnaire sur deux, qui pourrait apparaître comme une politique de bonne « gestion des ressources humaines », se heurte à de nombreuses difficultés dans la pratique.

La faisabilité des réformes est en outre largement déterminée par le contexte politique. Aujourd'hui, à l'occasion d'une victoire présidentielle mise en scène comme une « rupture », une fenêtre d'opportunité s'ouvre ainsi pour réformer le service public de l'emploi. Reste à savoir comment procéder ; sur ce point, les expériences de nos voisins doivent nous inciter à une certaine prudence [ p.235].

Devant les critiques de la « bureaucratisation » et du « mandarinat » dont seraient victimes les services publics, des réformes ont été mises en œuvre depuis plusieurs années déjà pour améliorer la qualité du service pour l'usager et le protéger de l'éventuel arbitraire des fonctionnaires et agents des services publics. La relation entre usagers et personnels en sort inévitablement transformée, mais les effets de cette transformation peuvent être moins importants que prévus [ p.246]. C'est le cas en particulier si les clients/usagers choisissent de faire défection (*exit*)

en faveur d'une organisation concurrente, plutôt que de prendre la parole (*voice*) pour réformer de l'intérieur le service public.

Pour ou contre le service minimum ?

On peut enfin s'interroger sur l'effet des mesures promises par le nouveau gouvernement, la plus emblématique étant l'instauration d'un service minimum dans les transports, officiellement voté le 2 août 2007. Nous présentons deux points de vue opposés sur la question. À bien des égards, le texte promulgue une loi inutile, qui risque de contredire la volonté des partenaires sociaux d'améliorer le dialogue social et porte atteinte au droit de grève [ p.257]. Il faut cependant reconnaître que nombre de nos voisins européens ont instauré un service minimum sans drame [ p.263]. Le débat sur le service minimum dans les transports nous rappelle enfin, avec l'exemple de la ligne Caen-Rennes, l'importance de cet autre « service minimum » qu'est la présence du service public (notamment de lignes de trains) sur tout le territoire national. Histoire de rappeler que, si le but de mieux servir l'usager fait l'unanimité, les moyens pour y parvenir sont divers, discutables et parfois contradictoires.