

L'âge d'or du service public serait-il devant nous ?

Face aux mutations de la société, les services publics vont devoir s'adapter en utilisant à bon escient tous les outils disponibles. Cela passera par une codéfinition d'un système souple et articulé d'intérêts généraux multiniveaux valorisant mieux, entre autres, l'expression des besoins spécifiques territoriaux et l'initiative locale.

Pierre Bauby

docteur en sciences politiques, a fait sa carrière à EDF. Il y a notamment suivi les enjeux européens liés à l'ouverture à la concurrence du marché de l'énergie. Il a présidé la commission « Services d'intérêt général » du Centre européen des entreprises, et est rapporteur du Comité économique et social européen sur cette question.

Marjorie Jouen

est actuellement chef de cabinet adjointe de la présidente du Comité des régions de l'Union européenne, et conseillère à « Notre Europe », laboratoire de pensées dédié à l'unité européenne. Préalablement, elle a travaillé à la Commission européenne, à la Datar, puis au ministère de l'Économie.

« Marco Polo décrit un pont pierre par pierre.

– Mais laquelle est la pierre qui soutient le pont ? demande Kublai Khan.

– Le pont n'est pas soutenu par telle ou telle pierre, répond Marco, mais par la ligne de l'arc qu'à elles toutes elles forment.

Kublai Khan reste silencieux, il réfléchit. Puis il ajoute :

– Pourquoi me parles-tu des pierres ? C'est l'arc seul qui m'intéresse.

Polo répond :

– Sans pierres il n'y a pas d'arc. »

Italo Calvino, *Les Villes invisibles*, 1974.

Questions à Pierre Bauby

Pouvez-vous, pour commencer, nous donner en quelques mots, votre définition de ce qu'est aujourd'hui « le service public » ?

P. B. – Le service public couvre l'ensemble des activités que les autorités publiques considèrent comme relevant d'objectifs publics visant à répondre aux besoins des citoyens et de la société, et ne pouvant être régies par le seul droit commun de la concurrence et des rapports marchands. Il existe un large champ d'activités rattachées au « service public » : des services administratifs, les réseaux d'infrastructures, l'éducation, la santé, le logement, etc., qui représentent aujourd'hui 30 % du nombre d'emplois de nos sociétés européennes.

Parlera-t-on encore demain de « service public » ?

P. B. – Si l'on part de deux postulats selon lesquels on continuera à vivre dans un monde polarisé et donc vecteur d'exclusion, et que la rareté n'aura pas disparu malgré son évolution, on peut légitimement affirmer que le besoin de service public sera toujours prégnant en 2060. De même, les trois piliers fonctionnels qui le définissent auront encore toute leur pertinence : garantir l'accès aux droits fondamentaux pour chaque habitant, organiser la vie collective et la cohésion entre les individus et les groupes, préparer l'avenir.

Bien entendu, les services publics, d'intérêt général ou universels – peu importe la manière dont on les nomme – n'auront pas les mêmes contours qu'aujourd'hui. Ils continueront à évoluer dans le temps et dans l'espace, notamment en fonction des besoins et des évolutions technologiques.

Que serait, selon vous, un âge d'or du service public ?

P. B. – La question n'est pas d'arriver à prédire les contours des services publics de demain, mais d'accompagner au mieux les mutations de la société tout en visant une réponse adaptée et diversifiée aux besoins fondamentaux de tous, quelles que soient les conditions physiques, géographiques ou sociales de chacun. Dans ce cadre et dans ce cadre uniquement, l'enjeu sera d'accepter de mobiliser, sans *a priori*, tous les outils (publics, privés, associatifs ou autres),

tous les modes organisationnels, permettant d'atteindre au mieux cet objectif, quitte à remettre en cause des pratiques profondément ancrées dans nos traditions nationales.

Les évolutions actuelles vont-elles dans ce sens ?

P. B. – Tout cela fermente, même si cela a plus ou moins de mal à émerger. Prenons la question des échelles par exemple. On assiste, concomitamment à la montée de la mondialisation, à une reterritorialisation. Ne pourrait-on pas alors imaginer que l'âge d'or du service public sera celui où sera mise en place une articulation sereine de services publics de différents niveaux associant aux services publics nationaux traditionnels, des services publics mondiaux (par exemple sur des enjeux clés liés à des phénomènes environnementaux mettant en jeu l'avenir de la planète), et d'autres plus ancrés territorialement et très localisés ? Cela ne permettrait-il pas de dépasser l'excès d'uniformisation que l'on connaît aujourd'hui, et de compléter l'offre universelle par des réponses adaptées et plus ciblées, bref d'inventer une nouvelle manière de vivre ensemble en conjuguant unité et diversité pour une équité renforcée ?

« Tout l'enjeu pour 2060 sera de prendre la mesure des besoins et de penser les services publics de manière fonctionnelle et systémique à toutes les échelles. »

En 2060, une partie des services publics inventés par les habitants ?

L'outil Service Lab proposé par la 27^e Région s'adresse aux territoires désirant mettre en place un outil de concertation citoyenne. Il permet à chacun, y compris aux habitants, de proposer un service pour leur territoire, de le géolocaliser, de le partager et d'en discuter. D'autres initiatives d'« innovation sociale » se développent, notamment dans les zones rurales, pour « concevoir et mettre en œuvre des réponses créatives aux besoins sociaux » et pour faire émerger des « groupes de gens actifs et entrepreneurs qui inventent et concrétisent des façons originales de gérer leurs problèmes quotidiens (garde d'enfants, prise en charge de personnes âgées, mobilité, partage des biens et des services...) ». Ne serait-ce pas les prémices des services publics locaux conçus à partir de l'énonciation des besoins dont parle Pierre Bauby ?

Prenons également la question de l'Europe. Depuis vingt ans, elle a, certes, mené une politique dominante de libéralisation et d'ouverture à la concurrence, mais elle s'est aussi, dans le même temps, attachée à concrétiser une conception européenne des services d'intérêt général, fondée sur des principes dont certains sont, pour nous, nouveaux et intéressants. Citons par exemple, une avancée qui nous vient des pays nordiques, à savoir la reconnaissance précise des droits des utilisateurs, dont le respect s'impose aux autorités publiques comme aux entreprises privées. Les choses avancent donc petit à petit.

Ainsi, je dirais que tout l'enjeu pour 2060 sera de prendre la mesure des besoins et de penser les services publics de manière fonctionnelle et systémique à toutes les échelles. Soyons optimistes, 2060 peut être l'âge d'or du service public si l'on arrive collectivement à codéfinir et coconstruire un système d'intérêts généraux (mondiaux, européens, nationaux et locaux) articulés les uns aux autres et conjuguant souplesse, efficacité, efficience, égalité et équité.

Pouvez-vous nous livrer un exemple concret de ce « mille-feuille » à construire ?

P. B. – Prenons l'exemple de l'eau, ce produit vital, essentiel, dont on ne peut se passer. La ressource est d'accès local (et très diversifiée selon les territoires) et fait partie, en même temps, d'un cycle : l'eau utilisée ne disparaît pas, mais est rejetée et demande à être traitée, car elle sera demain une nouvelle ressource. Ce cycle de l'eau s'appréhende de plus en plus au niveau des bassins versants. Il faut donc emboîter les

gestions locale et régionale. Dans le même temps, les enjeux de l'eau, de la sécurité d'approvisionnement, de la quantité comme de la qualité, se posent différemment selon les grandes zones géographiques et les continents.

À cette gestion multiniveaux géographiques s'ajoute une gestion articulée d'objectifs distincts (l'accès de chacun, la qualité, la gestion durable, une vision de long terme), objectifs qui se déclinent eux-mêmes en une série de questions spécifiques : organiser l'eau au plus près des réalités du terrain et des usagers ; développer des réseaux d'approvisionnement lorsqu'ils sont nécessaires, et éventuellement les différencier en fonction des usages (l'eau pour les usages familiaux et pour les besoins agricoles, ou le nettoyage des trottoirs, ne nécessitent pas les mêmes réseaux) ; mettre en place une tarification qui permette l'accès de chacun à l'eau tout en étant incitative à des usages économes et durables (faut-il payer le même prix pour les besoins vitaux, pour les usages de confort ou pour remplir sa piscine ?) ; organiser des systèmes différenciés d'assainissement pour éviter toute pollution irréversible...

Il s'agit enfin de partir de l'expression des besoins à tous les niveaux et des objectifs clairement définis pour imaginer les meilleurs modes d'organisation à mettre en place. Encore une fois, cette gestion multiniveaux demande à être coorganisée par les différentes autorités publiques responsables et à être fondée par une problématique de service public, avec la participation démocratique des usagers-citoyens et de la société civile.



Questions à Marjorie Jouen

En 2060, parlera-t-on encore de service public ?

M. J. – Dans cinquante ans, le service public sera-t-il encore un concept pertinent ? Comment sera-t-il organisé pour satisfaire les besoins du plus grand nombre ? Impossible de répondre. Néanmoins, sauf rupture historique majeure et sans préjuger des choix de société opérés à quelque échelon géographique que ce soit, l'accroissement de la population mondiale et le vieillissement vont faire évoluer le « public à satisfaire » – notion qui permet de ne pas perdre de vue la dimension collective et politique de l'enjeu, indépendamment du caractère marchand ou non de la relation fournisseur-client. De plus, compte tenu de la probable aggravation de la situation sur le plan climatique et écologique, on peut s'attendre à une augmentation des flux de population, avec des références culturelles et des modes d'organisation sociale très différents, venant compliquer la notion de service, qui suppose des relations interpersonnelles et une certaine codification sociale.

D'autre part, nos services publics européens du xx^e siècle, dans lesquels j'intègre la protection sociale, se sont construits et ont trouvé leur équilibre financier sur la base du modèle de production industrielle, du salariat, de familles relativement stables et peu mobiles. Déjà aujourd'hui, ce modèle se fissure et éclate dans certains domaines. Il faudrait probablement rechercher des solutions en jouant sur la proximité, la responsabilisation et la diversification. Au lieu de cela, on assiste à une complexification et à un accroissement des coûts en faisant intervenir des cabinets d'experts et de consultants, en multipliant les critères de performance, etc. On résout parfois le problème par des relations instantanées client-fournisseur – avec la multiplication simultanée des « formules forfaitaires » censées couvrir la totalité des besoins pour un prix modéré et des « promotions tarifaires » pour

les plus malins ou les plus rapides –, mais encore dans un cadre de référence très balisé, souvent défini par la puissance publique. Or, de nouvelles formes de régulations se développent, qui pourraient bien prendre de l'expansion, comme la corégulation, la définition de normes par les pairs, etc. L'introduction d'un degré supplémentaire de flexibilité est nécessaire pour s'adapter aux évolutions de l'offre et de la demande, mais il faut faire attention à ne pas déséquilibrer les échanges au détriment des plus faibles.

Que serait alors, pour vous, un âge d'or du service public ?

M. J. – Jusqu'à présent, nous étions très imprégnés, surtout en France, par un modèle centralisé et étatique proposant, face à des besoins très diversifiés, une réponse standardisée et uniforme de qualité moyenne – une « taille unique » comme disent les Anglo-Saxons. Aujourd'hui, les nouvelles technologies accroissent extraordinairement la gamme des possibilités d'individualisation des réponses et d'adaptation de l'offre sur mesure.

Il reste, toutefois, bien d'autres barrières, notamment juridiques, à surmonter. Nous restons tributaires d'un modèle d'organisation démocratique descendant, rigide et hiérarchique, qui n'a pas fondamentalement changé depuis la fin du xix^e siècle. La renaissance des services collectifs, terme que je préfère à celui d'âge d'or, passerait à mon avis par la capacité de nos organisations collectives à les repersonnaliser. Cela ne signifie pas forcément les individualiser, mais plutôt savoir valoriser la dimension personnelle qui en fait la qualité, laisser libre court à la prise d'initiative de ceux qui sont en contact avec les clients ou les usagers, tout en continuant à veiller à l'équité entre les citoyens.

Propos recueillis par Emmanuel Blum
et Catherine Mangeney

« Il faudrait probablement rechercher des solutions en jouant sur la proximité, la responsabilisation et la diversification. »

Références bibliographiques

- BAUBY Pierre, CASTEX Françoise, *Europe : une nouvelle chance pour le service public!*, éditions de la Fondation Jean-Jaurès, Paris, 2010.
- JOUEN Marjorie, « Vers une révolution du service public ? Sur la conception des services d'intérêt général », *Futuribles*, n° 358, p. 5-19, 2009.
- Dossier « Services en milieu rural : nouvelles attentes, nouvelles réponses », revue *POUR*, n° 208, Grep, janvier 2011.



