

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/d000521-les-services-publics-en-france-et-en-europe>

DOSSIER : Les services publics en France et en Europe



Ecole maternelle.

Sommaire

- Questions à Pierre Bauby
- Les services publics en France : quelles spécificités, quelle évolution?
- Quel impact du droit communautaire ?
- Une question qui fait débat : le recours aux partenariats public-privé (PPP)
- Chronologie

Introduction

Les services publics français sont-ils menacés par les politiques d'ouverture à la concurrence qui sont à la base de la construction européenne ? Peuvent-ils s'y adapter, sans renier leurs principes fondamentaux ?

Ces principes fondamentaux sont le fruit de l'histoire nationale, ce qui explique que les Français soient très attachés à leurs services publics. Ceux-ci sont caractérisés par leur conception, des effectifs importants, une centralisation encore significative. De nouvelles formules se sont développées, comme par exemple les "partenariats public-privé", qui associent un partenaire public et une entreprise privée pour assurer une mission de service public. Quel est leur avenir dans un contexte d'intégration européenne et de restrictions budgétaires nationales ?

Questions à Pierre Bauby



Enseignant-chercheur à Sciences Po Paris et à l'Université Paris VIII.

Entretien réalisé en janvier 2012.

En quoi l'intégration européenne a-t-elle fait évoluer la conception française du service public ?

La France, comme chaque pays européen, a construit son propre système de services publics sur une longue période. Chaque conception nationale s'intègre dans toute une série de diversités – de termes utilisés, de répartition des compétences en matière de définition et d'organisation entre l'Etat et les collectivités territoriales, de modes de gestion (entité administrative, régie, entreprise publique, gestion déléguée à une entreprise privée, etc.). Mais en même temps existe une profonde unité : dans tous les pays européens, les autorités publiques, nationales ou locales, ont été amenées à considérer que certaines activités ou certains services ne pouvaient pas relever des seules règles du marché et de la concurrence, mais de règles et normes particulières avec trois objectifs :

- garantir l'accès de chaque habitant à des services essentiels (droit à l'éducation, à la santé, à la sécurité, aux transports, à l'énergie, etc.) ;
- mettre en œuvre des relations de solidarité, de cohésion économique, sociale, territoriale, générationnelle ;
- préparer l'avenir et le développement durable, économique, social et environnemental à long terme.

Ces trois piliers du service public font partie des "valeurs communes" de l'Union européenne. Ils sont la base pour construire ensemble une conception commune, qui tienne compte des apports de chaque tradition nationale. Cela implique que chacun ne reste pas figé sur ses conceptions traditionnelles, mais fasse preuve d'ouverture.

Le développement de "Services d'intérêt général" est-il compatible avec un marché intérieur européen ouvert et concurrentiel ?

Le processus d'eupéanisation des services publics, que l'Union européenne appelle "services d'intérêt général" en rapport avec leurs finalités, engagé au milieu des années 1980, a été fondé sur les quatre grandes libertés de circulation (des personnes, des marchandises, des services et des capitaux), donc sur l'abolition des obstacles aux échanges entre pays européens afin de réaliser un grand marché intérieur. Il a pris la forme de politiques de libéralisation qui ont provoqué beaucoup d'interrogations et d'oppositions.

Car la libéralisation conduit à des polarisations - économique, sociale, territoriale, générationnelle, environnementale, qui minent les solidarités sur lesquelles étaient fondés les services publics. Elle s'est donc accompagnée de la définition d'obligations de service public ou de service universel, de façon à équilibrer marché intérieur et objectifs d'intérêt général. En même temps, d'autres tensions existent quant aux pouvoirs que conservent les Etats membres et les collectivités territoriales pour définir, organiser et financer les services publics (principe de subsidiarité) ou quant à la politique européenne de cohésion, donc de solidarité entre Etats et régions.

L'eupéanisation des services publics est marquée à la fois par la définition de certaines règles communes, par les logiques spécifiques de chaque secteur et par le poids des histoires et traditions nationales. Elle n'est pas uniformisation, mais prise en compte de ces tensions, afin que les choix à faire permettent de répondre de mieux en mieux aux besoins des citoyens et de la société.

L'évolution vers le "moins d'Etat" observée ces dernières années dans de nombreux pays est-elle toujours d'actualité, dans le contexte actuel de crise économique ?

La crise financière, économique, sociale et environnementale qui se développe actuellement a montré que l'existence de services publics de qualité permettait d'en atténuer certains effets. Elle a néanmoins débouché sur des exclusions croissantes de l'accès aux services publics et sur une explosion des besoins. Elle a provoqué une restriction des moyens des autorités publiques et on a vu se développer des tendances à réduire les moyens matériels et humains dont peuvent disposer les services publics.

La crise appelle un retour aux fondements des services publics. Ils n'existent pas pour eux-mêmes, mais pour répondre aux besoins sociaux. Il faut aujourd'hui plus que jamais repartir des besoins, en organiser l'expression à tous les niveaux et dans tous les domaines, afin de définir clairement les objectifs de chacun, les meilleures formes d'organisation à mettre en œuvre, les moyens dont ils doivent disposer. En même temps, il faut développer avec les usagers l'évaluation des performances et l'adaptation aux évolutions, afin de garantir le meilleur rapport qualité/coût.

Les services publics font partie de notre patrimoine. Ce sont aussi les clés pour assurer un développement équilibré. Sachons les rénover pour qu'ils soient des outils de notre devenir.

Les services publics en France : quelles spécificités, quelle évolution ?

Faut-il se faire de l'idée reçue, sous entendue dans l'expression "service public à la française", selon laquelle la France serait le pays de l'exception du service public, présentant des spécificités qui ne seraient pas partagées par les autres pays de l'Union européenne ?

La définition

En France, le terme de "service public" désigne à la fois le service rendu et le statut du fournisseur de service, comme le souligne Pierre Bauby dans "Service public, services publics" (*Les Etudes de la Documentation française* n° 5338, 2011) : « La conception fonctionnelle met l'accent sur les

objectifs, les finalités, les missions des services publics [...]. Dans l'approche organique, le service public est assimilé à l'entité publique qui rend le service...La conception fonctionnelle est la seule à être commune aux différents Etats européens. »

Outre les services publics administratifs et les services publics régaliens, présents dans tous les Etats, la France dispose de services publics à caractères industriel et commercial, hérités des grands services publics nationaux créés à la Libération. « Associant efficacité économique et sociale, contribuant à l'égalité et à l'universalité d'accès de tous, les services publics nationaux ont été un facteur majeur du progrès économique et social des "Trente Glorieuses". »



Entre Thonon-les-Bains et Annemasse (74). Travaux sur le réseau ferroviaire.

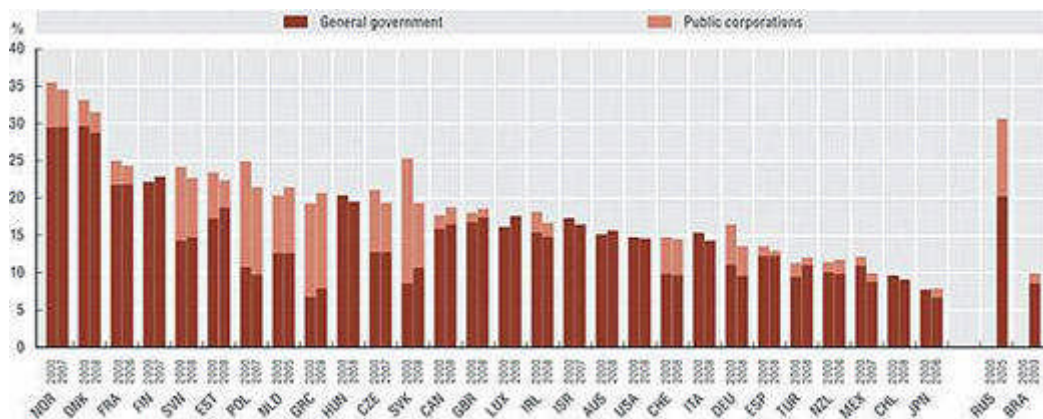
L'importance en terme d'effectifs

Selon le Ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat (*Rapport annuel sur l'état de la Fonction publique - Faits et chiffres 2009-2010 - Volume 1* :

« Au 31 décembre 2008, les trois fonctions publiques [fonction publique d'Etat, fonction publique territoriale, fonction publique hospitalière NDLR] employaient 5,3 millions de personnes, soit 20,1 % de l'emploi total...plus d'un fonctionnaire sur deux (50,2 %) relevait des ministères de l'enseignement. »

Les statistiques de l'OCDE montrent que le nombre d'agents publics, s'il est élevé, ne fait pas pour autant de la France une exception.

Emplois dans l'Etat et les entreprises publiques en pourcentage de l'ensemble des salariés (2000 et 2008)



Source: Government at a Glance (2011)

Les particularités juridiques

En droit français, le service public est soumis à un régime juridique dérogatoire au droit commun, arbitré par des juridictions spécifiques, le Conseil d'Etat et les tribunaux administratifs.

Comme le rappelle Pierre Bauby : « Trois grands principes juridiques ont été forgés au tournant du XXe siècle, qui fondent l'existence du service public : la continuité... ; l'égalité... ; la mutabilité adaptabilité, selon laquelle les prestations doivent être adaptées aux situations et aux besoins, et doivent sans cesse évoluer en quantité et en qualité. » L'égalité d'accès et de traitement de tous les usagers, c'est par exemple : « la péréquation géographique des tarifs, chaque usager devant payer le même prix pour un même service, qu'il soit dans une zone dont le coût de desserte est faible ou au contraire élevé ; cette péréquation a été mise en œuvre au plan national pour l'électricité ou les chemins de fer. »



Salle du contentieux du Conseil d'Etat.

Le service public français est-il toujours un des plus centralisés ?

Depuis 2003, conformément à l'article 12 de la Constitution, « Les collectivités territoriales ont vocation à prendre des décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon. » (Constitution française du 4 octobre 1958. *Documents d'études*, août 2011)



Le tramway à Orléans.

Pour autant, comme le souligne Pierre Bauby « la France reste aujourd'hui l'un des Etats européens les plus centralisés. Si la décentralisation a visé à améliorer l'action des services publics en l'organisant à un niveau de proximité plus approprié, elle a en même temps augmenté la charge financière des collectivités territoriales, qui, du fait de l'endettement de l'Etat dans le contexte de la crise actuelle, connaissent des difficultés importantes de financement. [...] Le processus de décentralisation développé à partir du début des années 1980 a eu des implications importantes dans le domaine de l'action sociale et médicosociale, en particulier avec la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui renforce le rôle des départements dans le domaine social. En quelque sorte, la décentralisation telle que mise en œuvre en France a consisté à confier aux collectivités territoriales la gestion de l'accompagnement social des grandes mutations économiques et sociales liées à l'intégration européenne et à la mondialisation, alors que l'État central conservait l'essentiel des pouvoirs d'orientation et de contrôle macroéconomique... »

Va-t-on vers moins d'Etat ?



Eolienne à Dunkerque.

« Les services publics n'existent que pour répondre aux besoins des utilisateurs [...] L'expression démocratique des besoins est un prérequis pour tout service public. [...] Cette démarche...devrait permettre d'adapter régulièrement l'offre de services publics à l'évolution des besoins et des mutations de la société ; dans certains cas, cela peut conduire à ce qu'une activité organisée à un moment en service public ne relève plus nécessairement de son champ ; dans d'autres cas, au contraire, cette démarche amènera à créer de nouveaux services publics, par exemple en matière d'accès universel au haut débit ou aux services bancaires et de crédit. Cette démarche d'adaptation, d'évolution, de participation de tous les acteurs, de démocratisation des services publics apparaît aujourd'hui d'autant plus indispensable que la crise financière, économique, sociale et environnementale ouverte en 2008 montre l'actualité du service public pour le XXIème siècle : non seulement celui-ci a permis d'en compenser et d'en atténuer les effets économiques, sociaux et territoriaux les plus marqués, mais le développement de phénomènes de précarisation, de fracture ou d'exclusion redonne sa pleine actualité et son avenir à ce que Léon Duguit qualifiait de nécessaire à l'interdépendance sociale. »

Quel impact du droit communautaire ?

Chaque Etat européen a défini et construit, dans son histoire longue, son propre mode d'organisation et de régulation des activités de "service public". Ces constructions nationales seront confrontées au processus d'intégration européenne depuis la Seconde Guerre mondiale.

Unité dans la diversité



Posters du programme Erasmus.

Comme le constate Pierre Bauby dans "Service public, services publics" (*Les Etudes de la Documentation française* n° 5338, 2011): « Toute une série de diversités marquent la manière dont les services publics sont organisés et structurés en Europe. » Toutefois, « au sein même de ces diversités ayant cours en Europe existe une profonde unité : dans tous les pays européens, les autorités publiques nationales, régionales ou locales ont été amenées à considérer que certaines activités ne pouvaient pas relever du seul droit de la concurrence et des seules règles du marché, mais de formes spécifiques d'organisation et de régulation [...] Ces finalités et objectifs d'intérêt général sont au cœur du système de valeurs qui caractérise tous les Etats européens. Les services publics (ou leur équivalent) représentent un élément clé du modèle social européen, caractérisé par les interactions et l'intégration du progrès économique et du progrès social, qui en font une "économie sociale de marché". » Les services régaliens sont les instruments de la souveraineté de chaque Etat membre. Selon le traité de Lisbonne, « il n'existe pas de compétence européenne en matière d'organisation des services nationaux régaliens et administratifs. [...] Cependant, ces dernières années, sont apparues des formes parallèles de coopération de plus en plus étroites qui font que les administrations nationales subissent de plus en plus l'influence du processus européen d'intégration. En même temps, dans le processus d'intégration européenne, une partie des fonctions considérées comme régaliennes ont été attribuées à des organismes supranationaux (par exemple, dans le domaine monétaire avec la création et l'adoption de l'euro). »

Qu'est-ce qu'un "service d'intérêt général"?

Dans son "Rapport d'information fait au nom de la Délégation pour l'Union européenne sur les services d'intérêt général après le Traité de Lisbonne", remis au Sénat en 2008, Catherine Tasca, après avoir rappelé la définition donnée par le "Livre blanc sur les SIG" de la Commission : « Services marchands et non marchands que les autorités publiques considèrent comme étant d'intérêt général et soumettent à des obligations de service public », souligne que « le SIG n'est pas l'équivalent au concept français de service public, dont la notion – il est vraie assez floue – renvoie à la fois au service rendu et au statut de fournisseur de service, et mêle service public administratif et service public industriel et commercial. Malgré l'attachement légitime des Français à leurs services publics, cette tradition juridique, déjà passablement complexe en France, n'était guère transposable en droit européen. Au contraire, dans le cas du SIG, seule compte la mission, et l'Union européenne ne fait pas de distinction entre service rendu par une entreprise privée et service rendu par une entreprise publique.[...] Les Etats sont libres de définir les services et de choisir la manière dont le service doit être assuré : ils peuvent offrir eux-mêmes le service ou confier le service à une entreprise. La propriété publique ou privée de l'entreprise est indifférente. [...] Il revient aux États de définir les SIG sous réserve de l'erreur manifeste d'appréciation, elle-même entre les mains de la Commission qui peut ainsi contester le bien-fondé de la qualification d'une activité de service d'intérêt général par un État. »

Le traité de Lisbonne a officialisé les SIG sous la forme d'un protocole spécifique (protocole n°9), qui leur est dédié. L'article n°2 stipule que « les dispositions des traités ne portent en aucune manière atteinte à la compétence des États membres pour fournir, faire exécuter et organiser des services non économiques d'intérêt général. »

Service d'intérêt général et concurrence



La crèche du ministère des finances.

Stéphane Braconnier, dans son article: "La notion de services industriels et commerciaux" ("*Les services publics*", *Les Cahiers français*, n° 339, 2007), distingue « deux grandes catégories de services d'intérêt général. Il y a d'un côté les activités d'intérêt général non économiques, soustraites

ipso facto et in extenso aux règles de la concurrence. Elles se caractérisent par la mise en œuvre de prérogatives de puissance publique, étrangères par nature au libre jeu du marché... On trouve, d'un autre côté, les services d'intérêt général de nature économique qui, lorsqu'ils sont susceptibles d'affecter les échanges entre les Etats membres, doivent se voir appliquer, en principe, non seulement les règles de la concurrence, mais également toutes celles, fiscales par exemple, qui assurent, sur le marché, l'égalité entre les opérateurs. »

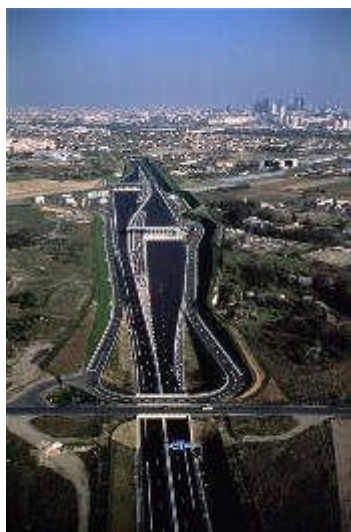
« A cet égard », note Catherine Tasca, « le traité de Lisbonne marque une avancée importante puisqu'il consacre les services d'intérêt économique général dans un protocole qui leur est dédié et qui leur donne toute légitimité et une base légale. Il ne s'agit plus désormais d'organiser un jeu de règles assorties d'exceptions, de sauvegarder des services d'intérêt général dans un univers tout orienté vers la primauté du droit de la concurrence, mais d'instaurer, pour la société européenne, un cadre réglementaire conforme à ses valeurs dans lequel les services d'intérêt général ont toute leur place. » Mais, « alors que, forts de cette engagement institutionnel du traité de Lisbonne, plusieurs partenaires attendaient une réglementation précise... la Commission s'en tient à une approche différenciée par services et privilégie une analyse au cas par cas. Cette très grande réserve ne peut qu'étonner de la part d'une institution qui ne manque pas d'utiliser son pouvoir d'initiative dans de très nombreux domaines. »

C'est aussi l'avis de Pierre Bauby : « L'Union européenne gagnerait à clarifier ces rapports entre droit de la concurrence et règles du marché intérieur, dans un droit dérivé qui donnerait à tous les acteurs concernés davantage de sécurité juridique. La tradition française des rapports entre droit de la concurrence et services publics est profondément différente. D'abord parce que les services publics ont été considérés comme disposant "par nature" d'un droit particulier, "exorbitant le droit commun" (le droit administratif, arbitré par les tribunaux administratifs et le Conseil d'Etat). Ensuite parce que l'Etat et, plus généralement, les autorités publiques ont joué un rôle clé dans la construction nationale, l'unification territoriale et politique du pays, qui s'est concrétisé dans un principe fondamental d'"égalité" ayant traditionnellement pris le pas sur toute problématique de concurrence. »

Une question qui fait débat : le recours aux partenariats public-privé (PPP)

La gestion déléguée à des entreprises privées existait déjà en France depuis l'Ancien Régime : la construction du canal du Midi, ou plus récemment les travaux du baron Haussman ou la construction de la tour Eiffel en sont des exemples.

Une invention française



L'autoroute A14 à la hauteur du péage dans le sens Orgeval, La Défense.

Pour Pierre Bauby dans "Service public, services publics" (*Les Etudes de la Documentation française* n° 5338, 2011) : « La gestion déléguée du service public est une invention française qui se répand aujourd'hui dans de nombreux pays et domaines et qui a été présentée par la Banque mondiale comme la "tradition française" de service public. Elle comporte essentiellement trois avantages : elle permet, dans des situations budgétaires difficiles, de recourir à l'investissement privé ; elle offre la possibilité d'intégrer la conception, la réalisation et la maintenance d'une infrastructure ou d'un service ; elle permet de substituer une logique d'entreprise aux contraintes de la gestion administrative. Cependant, ces avantages ont des contreparties [...] Dans les années 2000, d'autres formes de PPP contractuels se sont développées en France, inspirées surtout de l'exemple britannique (Private Finance Initiative- PFI). [...] La notion de "risque" est centrale : le concocant supporte une partie des risques dans le cadre d'un transfert ou d'un partage. »

Pas de solution miracle

Ce type de contrat permet à l'Etat ou aux collectivités locales à court de trésorerie de faire réaliser des infrastructures par des fonds privés, en contrepartie d'un loyer payé sur une durée de plusieurs dizaines d'années. C'est ainsi que sortent de terre aujourd'hui hôpitaux, casernes, prisons,

lignes de TGV...L'importance croissante de la dette publique pousse les Etats à se tourner de plus en plus vers la solution des partenariats public-privé. Cette formule est d'ailleurs encouragée par la Commission européenne, mais avec des réserves déjà exprimées en 2004 dans son Livre vert sur les PPP : « S'il est vrai que la coopération entre public et privé peut offrir des avantages micro économiques permettant de réaliser un projet au meilleur rapport qualité/prix, tout en préservant les objectifs d'intérêt public, le recours aux PPP ne saurait toutefois être présenté comme une solution miracle pour le secteur public faisant face à des contraintes budgétaires. »

L'efficacité de ce système commence à faire l'objet de critiques et d'interrogations, surtout après les difficultés de la construction de l'hôpital sud francilien construit en PPP par Eiffage qui a ouvert avec des mois de retard, et le partenariat concernant les lignes TGV, jugé défavorable à l'Etat. Certains voient dans le PPP un montage permettant aux Etats de dissimuler une partie de leur dette publique.



Construction d'un viaduc sur l'autoroute A51.

Eric Besson, dans : "Mieux acheter pour un meilleur service du public : des marchés publics complexes aux partenariats public-privé" (Rapport au Premier ministre, juin 2008) met l'accent sur les avantages du partenariat: « L'enjeu est donc autant politique – la satisfaction plus rapide des besoins du service public – qu'économique : la réduction des délais pour disposer d'infrastructures performantes améliore le rendement socioéconomique de l'opération...L'apport de l'opérateur privé n'est pas seulement économique ou financier : il est surtout dans la possibilité pour la collectivité publique de bénéficier d'un savoir-faire dont elle ne dispose pas. » Mais il en souligne aussi la complexité juridique, l'expérience montrant « l'importance cruciale d'allouer des moyens importants pour assister la collectivité publique tant au niveau de la préparation des opérations que pendant son exécution » et les risques de dérapage : « L'équilibre réel des budgets locaux et, d'une façon générale, le risque de dérapage de la dette publique, préoccupent donc les instances communautaires. On a souligné parfois les risques particuliers des contrats de partenariat pour les collectivités locales, en ce sens qu'ils risqueraient de fausser l'équilibre budgétaire et d'inciter au lancement d'opérations dont le financement serait reporté sur les mandats suivants. »

Chronologie

17-28 février 1986

Signature de l'Acte unique européen, qui engage un processus d'eupéanisation des services d'intérêt économique général (SIEG).

2 octobre 1997

Le Traité d'Amsterdam (article 16) inscrit les SIEG parmi "les valeurs communes de l'Union".

7-10 décembre 2000

Le Conseil européen de Nice approuve la Charte des droits fondamentaux : « L'Union reconnaît et respecte l'accès aux SIEG...afin de promouvoir la cohérence sociale et territoriale de l'Union. »

15-16 mars 2002

Le Conseil européen de Barcelone demande à la Commission de présenter une directive cadre sur les Services d'intérêt général (SIG).

29 août 2002

La Loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure relance les contrats publics privés en autorisant l'Etat à confier au secteur privé la construction d'immeubles destinés au secteur public.

21 mai 2003

La Commission européenne publie le Livre vert sur les SIG.

30 avril 2004

La Commission européenne publie le Livre vert sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions.

12 mai 2004

Le Livre blanc sur les SIG définit les SIG comme les « services marchands et non marchands que les autorités publiques considèrent comme étant d'intérêt général et soumettent à des obligations de service public. »

17 juin 2004

Ordonnance n°2004-559 sur les contrats de partenariat.

26 avril 2006

Communication de la Commission sur les Services sociaux d'intérêt général (SSIG).

12 novembre 2006

La directive relative aux services dans le marché intérieur, dite "directive Bolkestein", exclut de son champ d'application les Services d'intérêt général non économiques (SIGNE)

2 février 2007

Promulgation de la loi n° 2007-148 de modernisation de la fonction publique.

13 décembre 2007

Le traité de Lisbonne donne une base légale aux services d'intérêt général (SIG), dans le protocole spécifique n°9 qui leur est dédié.

28 juillet 2008

Loi n°2008-735 sur les contrats de partenariat.

17 février 2009

La loi n°2009-179 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement public et privés relance les partenariats publics privés



service public, services publics

Auteur(s) :

Pierre Bauby

La Documentation française