

La conception du service public « à la française »

Gilles GUGLIELMI

Professeur à l'université Paris-II

Je tiens d'abord à vous remercier de cette invitation et de la thématique de ce colloque qui je partage entièrement, et je voudrais répondre à la question posée en introduction par le modérateur de la table ronde : y a-t-il une spécificité du service public à la française ?

Oui, peut-être.

Est-elle pertinente pour son avenir et pour sa vie ? Ce n'est pas certain.

Le service public en France est conçu comme une notion avant tout juridique. C'est un concept juridique qui a un poids très particulier. Il est né sous la Troisième République, à partir de 1880, mais sa théorie n'a été construite qu'à partir de 1900.

C'est donc une notion assez récente et extrêmement datée qui correspond à un mouvement d'expansion particulier, dont on peut critiquer éventuellement les modalités, mais en tout cas pas la réalité historique. A partir de 1900, ce sont les juristes, les théoriciens du droit, qui se sont attachés à donner à cette notion un rôle qui n'a rien à voir avec l'activité réelle de service public. Pourquoi ? Parce que, d'une part, elle permettait de faire le pont entre des aspects constitutionnels qui n'étaient pas clairement traités et des aspects de droit administratif et, d'autre part, parce que cela permettait de justifier dans une grande mesure l'existence d'une juridiction administrative séparée, c'est-à-dire le dualisme juridictionnel qui, lui, est une spécificité française (c'est un prototype très particulier dans le monde, même s'il y a eu des inspirations dans d'autres États).

Voilà le double point de départ : il y a une réalité des services publics et c'est une réalité des services publics locaux parce que, finalement, la Troisième République développe essentiellement ces services sur le territoire. Les communes elles-mêmes viennent d'ailleurs en soutien en créant des services publics facultatifs dans les années 1880/1900.

Le Conseil d'État rend en 1901 l'arrêt Casanova, disant qu'on peut, dans les collectivités locales, créer un service public facultatif lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient. Elles étaient d'ailleurs moins exceptionnelles qu'on pourrait le penser. Et cet arrêt a été ensuite largement modifié par un arrêt de 1930 qui indique qu'il suffit de circonstances particulières de temps et de lieu.

Et il y a par ailleurs une réalité du concept juridique qui sert à tout autre chose à cette période. De 1900 à 1930, on a essayé de faire jouer à la notion de service public une fonction explicative quasiment universelle pour décrire le droit administratif.

Ensuite la notion de service public a évolué pour se rattacher beaucoup plus étroitement aux circonstances historiques, politiques et sociales.

Une circonstance majeure a marqué le développement de la notion de service public et lui a donné une coloration propre au système économique et social français, c'est la reconstruction après la seconde guerre mondiale.

En 1946, on inaugure de nouveaux principes constitutionnels qui font une large part à la notion de services publics sociaux, à un certain nombre de droits sociaux et, simultanément, il y a une nécessité concrète : il faut reconstruire.

La solution choisie est due aux circonstances, à la composition des forces politiques qui viennent au pouvoir en 1945/1946, c'est la solution de la nationalisation. On avait nationalisé avant la deuxième guerre pour des raisons de préparation du conflit et aussi pour répondre à la crise de 1929, crise qui, en France, commence environ en 1931. De plus, dans les années 1930, il y avait déjà eu des interventions importantes en termes de services publics. Mais on ne pouvait pas dire que c'était des nationalisations parce qu'on créait des structures chargées de gérer des problèmes, notamment de gérer les marchés, ce qu'on appellerait aujourd'hui de la régulation. On avait ainsi pris l'habitude d'avoir des interventions étatiques ponctuelles et nationales.

La logique de 1946 est différente, on n'est plus dans le problème local de règlement des questions qui intéressent les habitants des collectivités, on est dans une logique étatique, pour des raisons compréhensibles et justifiées, mais ce n'est pas le même problème. Après la deuxième guerre mondiale, on nationalise et on se retrouve avec une conjonction remarquable : propriété publique, agents publics qui, bénéficiant des nouveaux droits sociaux des fonctionnaires, commencent à développer leurs actions - les grandes grèves datent de 1947 -, environnement juridique public, interventions par voie d'actes administratifs et, bien sûr, deniers

publics.

On taille ainsi une espèce de monolithe, qui est dû à des circonstances particulières et qui va s'imposer pendant les Trente Glorieuses. Il va falloir attendre l'entre-deux crises de l'énergie, entre 1970 et 1979, pour qu'il soit un peu contesté en termes de contenu de services et de prestations.

Puis, c'est l'irruption, de façon concrète et contraignante en 1984/1985, de la problématique européenne du marché unique, du grand marché.

A ce moment-là, en l'absence de recul intellectuel, médiatique, et de recherche universitaire, on sent une menace claire et directe. Donc, la réaction la plus fréquente consiste à dire : nous avons un service public « à la française » face à une contrainte juridique qui vient de l'Union Européenne ; il faut réagir, on va défendre le service public « à la française », celui qu'on connaît.

Pendant 10 ans, entre 1985 et 1995, on est dans une problématique de résistance. Mais, au milieu des années 1990, la réponse ne vient pas seulement de l'attitude française, elle vient de la Cour de justice des communautés européennes qui rend deux arrêts, en 1993 et 1994, qui laissent entrevoir qu'il peut exister une conception du service public correspondant matériellement à ce qu'on fait en France, et qui s'insère dans le droit de l'union européenne.

Entre 1995 et 2000, il ne se passe pas grand-chose, on commence à être rassuré et, après 2000, si on cherche les occurrences de l'expression « service public à la française », on constate que, quantitativement, elles ont considérablement chuté. On ne se réclame plus d'une spécificité unique, inexplicable et incommensurable, qui serait la spécificité française.

Pour l'essentiel, l'affrontement est clos. Aujourd'hui, ce sont des questions d'ajustement qui se posent mais la légitimité d'une intervention publique qui choisit des activités données pour les placer sous un régime particulier, parce que ces activités ont une importance pour l'État-membre, parce qu'elles ont une fonction de lien social, de redistribution ou d'intervention, cette légitimité n'est plus contestée.

Aujourd'hui, nous sommes dans une démarche radicalement différente. C'est pourquoi, à la question : « Y a-t-il une spécificité ? », on peut répondre : il y a une spécificité historique, il y a eu une spécificité de négociation à un moment, de rapport entre institutions dans le cadre de la construction européenne et il y a certainement des spécificités de gestion, de contenu, de régime, mais celles-ci se retrouvent finalement de façon éclatée dans d'autres systèmes nationaux. On les découvre parfois en Amérique latine, où existe une vraie notion du service public

domiciliaire qui n'existe pas en France. On les constate en Allemagne où existent des consortiums locaux très puissants qui centralisent les services publics.

Quel est le contenu spécifique de la notion actuelle de service public qui est véritablement important ?

Premièrement, le service public, dans l'ensemble du système juridique français, est l'un des moyens phares pour assurer aux citoyens la garantie de leurs droits et de leurs libertés fondamentales. C'est un aspect qui ne peut pas être négligé parce qu'il porte en lui tous les déterminants idéologiques qui font, par exemple, que la grève semble parfois si prompte à survenir.

Deuxièmement, le service public a un sens particulier dans l'exercice de la citoyenneté. C'est que l'usager du service public est en même temps celui qui donne toute sa légitimité à l'activité. C'est une particularité plus fortement ressentie dans l'ensemble du discours juridique et politique français que dans d'autres pays. Le service public est à nous, et c'est une idée qui mérite parfois d'être défendue. Sa traduction concrète se trouve dans la garantie juridique donnée aux principes de fonctionnement du service public : l'égalité, la continuité, la mutabilité.

Troisième particularité : contrairement au discours actuellement dominant, le service public en France, en tant que forme juridique d'encadrement des activités, a toujours associé les personnes privées. Ce n'est pas aujourd'hui qu'il faut célébrer l'annonce du rapprochement, le fameux « partenariat » entre le public et le privé. La totalité des réseaux en France a été installée par des personnes privées au XIXe siècle, sur la base de la délégation des services public industriels et commerciaux. On les a parfois repris en régie ensuite pour des raisons d'efficacité, de difficultés financières, mais il y a jamais eu de divorce entre public et privé, ni de monopole de l'intervention publique réservée aux personnes publiques.

Quatrième spécificité, depuis la deuxième moitié du XXe siècle, on a même été jusqu'à associer des personnes privées aux services publics administratifs, et à leur faire gérer les services publics administratifs. Cette solution ne se retrouve pas dans tous les États du monde. Symboliquement, c'est extrêmement important. La France délègue aux personnes privées l'exercice de prérogatives de puissance publique non négligeables.

Cette association permanente entre le privé et le public, c'est aussi, malgré les apparences, et depuis l'origine, une caractéristique de la façon française de gérer le service public.

Cinquième et dernier point : la grande particularité du service public

français n'est peut-être pas une particularité principalement juridique. Elle est peut-être constituée par un véritable savoir-faire qui a existé en France parce qu'il y avait, au début du XXe siècle, pour des raisons de sociologie historique, un corps de personnels qui étaient capables de concevoir des prestations à la pointe de la technique. Dans les années 1920 et 1930, le poids de ces corps dans l'intervention de l'État a été extrêmement fort. Dans les années 1950, la reconstruction a été opérée par des corps d'ingénieurs. A cette occasion, le monolithe du service public a permis de développer, avec une certaine assise financière, toute une série de recherches et de procédés technologiques qui ont assuré à nombre de services publics français une véritable avance compétitive en termes de contenu.

En conclusion, nous avons intérêt à ne pas perdre de vue que, même si nous disposons d'une belle notion de service public en termes juridiques et politiques, nous ne lui conserverons pas une véritable spécificité si nous ne portons pas attention à la qualité du contenu de la prestation.