

Quels modèles de gestion des services publics ?

Pierre Bauby (*)

Chaque pays européen a défini et construit dans son histoire longue son propre mode d'organisation et de régulation du « service public », dans le cadre de la construction de chaque Etat-nation, en relation avec ses traditions, son organisation, ses institutions, sa culture. Cette définition est évolutive dans le temps, en fonction des besoins des économies et des sociétés, des choix idéologiques et politiques.

Les « modèles » de gestion des services publics changent donc dans le temps et dans l'espace pour répondre à l'évolution des besoins des usagers, des citoyens et de la société.

On peut tenter d'en dégager une grille de lecture, qui permet de définir six modèles-types, même s'ils n'existent nulle part à l'état pur, chacun des pays les conjuguant de manière spécifique.

Le modèle « fordiste »

Au lendemain de la Seconde guerre mondiale se met en place dans tous les pays européens un nouveau mode d'accumulation que l'on qualifie de « fordisme », qui aura une influence dans tous les pays développés. Pour tirer les leçons de la grande dépression des années 1930 et reconstruire des économies dévastées par la guerre, on articule au sein de chaque Etat-nation production et consommation de masse en assurant un parallélisme de la croissance du pouvoir d'achat et de celle de la productivité, grâce à une intervention publique active dans l'économie, pour promouvoir et institutionnaliser un compromis entre patronat et syndicats portant sur le salaire direct (conventions collectives, législation) et sur le salaire indirect (« l'Etat-providence »).

Selon les pays, des outils différents seront mis en œuvre : nationalisations dans les secteurs clés d'infrastructures, concertations et planification, grands programmes technologiques (aéronautique, électronique, nucléaire, spatial,...), création de nouvelles institutions, développement de services publics, etc.

Le cas de la France est bien connu, même s'il n'est pas isolé à l'époque. On parle souvent à ce propos de *services publics à la française*, avec de grands services définis au niveau national, gérés par des entreprises publiques, avec monopole, centralisation et statuts particuliers des personnels (EDF, SNCF, La Poste, etc.).

Mais cette concrétisation du service public s'est accompagnée d'une confiscation progressive par les élites technico-administratives dans un face-à-face entre d'un côté les tutelles ministérielles et de l'autre les dirigeants des entreprises.

Au nom du pouvoir d'orientation et de contrôle de l'État, on a assisté à l'extension tentaculaire d'une tutelle gouvernementale et administrative tatillonne, régentant budgets, investissements, tarifs, marchés, ponctionnant leurs résultats financiers pour combler les déficits publics, ou se désengageant financièrement à l'égard de certains autres, en particulier en matière de transports.

Parallèlement, et en contrepoint, les dirigeants des entreprises de service public se sont dotés d'un fort pouvoir d'expertise technico-économique et d'une fétichisation de l'optimum économique qui a pris le pas sur les capacités de la tutelle. Ainsi s'est développé un déséquilibre structurel de connaissances et de moyens, qui a permis aux dirigeants des entreprises d'influer, sinon d'imposer leurs orientations et leurs projets dans bien des cas. Les dirigeants des entreprises de service public ont été amenés à définir eux-mêmes le contenu de l'intérêt général, les limites et les contraintes du service public.

() Docteur en science politique, enseignant et chercheur (IEP de Paris, Université Paris 8), Président de la Commission « Services d'intérêt général » du CEEP, ancien Directeur de l'Observatoire Electricité et sociétés d'EDF, auteur en particulier de *Reconstruire l'action publique*, Syros, 1998 ; *Le service public*, Flammarion, 1997 ; *L'État-stratège*, Editions ouvrières, 1991 [bauby.pierre@orange.fr].

Pour leur part, les usagers-consommateurs-citoyens, dont la satisfaction est la finalité du service public et le fondement de sa légitimité, ont été relégués au rang d'objets, sans réels droits d'expression ni pouvoirs de peser sur la définition des missions, sur leur mise en oeuvre et sur leur évaluation.

Le « tout public »

La caricature extrême de ce premier type de fonctionnement a été mise en oeuvre dans les pays d'Europe centrale et orientale pendant la période communiste.

L'Etat y a été conçu comme l'instrument destiné à satisfaire les besoins de la population en organisant directement la production et la distribution des services. Outre le fait d'assurer la sécurité intérieure et extérieure (!), l'Etat devait faire en sorte que chaque habitant dispose de manière égalitaire de services de base, en matière d'éducation, de santé, de logement, de crèches, de chauffage urbain, d'électricité ou d'eau. Dans cette conception extensive des « services publics », ceux-ci étaient considérés comme devant être hors-marché et les usagers-citoyens ne finançaient directement qu'une infime part de leur coût.

Un tel système a sans doute permis de garantir à chaque habitant l'accès à certains services essentiels, ce que l'on pourrait qualifier aujourd'hui de « services universels » de base, mais il a engendré absence de responsabilités à tous les niveaux, inefficacités et gaspillages dans l'emploi des fonds publics, sous-investissements et innovations technologiques limitées, relations sociales basées sur l'assistanat.

Ce type d'organisation a été rejeté en même temps que le régime politique qui le portait et il n'existe plus aujourd'hui que comme héritage, d'ailleurs souvent prégnant. Les réformes que les pays d'Europe centrale et orientale ont engagées depuis le début des années 1990 ont souvent consisté à prendre le contre-pied de ces caractéristiques, en privilégiant la « désétatisation », les privatisations ou l'appel à la gestion privée, avec des conséquences sociales souvent importantes.

La gestion déléguée

La gestion déléguée du service public est une invention française, née sous l'Ancien régime et qui s'est développée rapidement au cours du dernier demi-siècle pour la gestion des services publics locaux. (eau, assainissement, transports urbains et beaucoup d'autres services) ; elle se répand depuis une vingtaine d'années dans de nombreux pays et les entreprises françaises privées de services sont les leaders mondiaux du secteur. Elle peut prendre deux formes, revêtant toutes deux le caractère d'un contrat de droit public, mais différant quant à leur mode de financement.

Le premier mode est représenté par la concession ou l'affermage, dans lesquels le titulaire du contrat est rémunéré par l'utilisateur. La différence entre affermage et concession tient à l'ampleur des délégations de compétence consenties par l'autorité publique et plus précisément à la nature des tâches qu'elle confie à l'entreprise privée : le concessionnaire a pour mission la construction, l'entretien et la gestion d'une infrastructure ou d'un service, le fermier reçoit un équipement déjà constitué qu'il doit entretenir et gérer.

Le second mode est celui du marché public, dans lequel le titulaire du contrat est rémunéré directement par la collectivité qui lui a confié l'exploitation.

Dans les deux cas, l'autorité publique qui décide de déléguer la gestion d'un service public est censée définir dans un Cahier des charges les objectifs et missions qu'elle veut voir accomplis, puis procéder à un appel d'offres afin de recueillir les propositions des gestionnaires privés et de retenir la proposition qu'elle estime la meilleure (le plus souvent sur la base d'une série de critères définis dans l'appel d'offres) et d'établir un contrat. Le gestionnaire du service, qu'il soit personne publique, privée ou mixte, dispose pour la gestion du service d'un monopole territorial (sur une zone donnée) et temporel (pendant une période de temps déterminée). Le renouvellement périodique de cette procédure d'appel d'offres est censé permettre d'exercer une pression concurrentielle sur les acteurs privés. Entre temps, l'autorité publique doit assurer le suivi et le contrôle de l'activité du délégataire.

La gestion déléguée présente essentiellement trois avantages : elle permet, dans des situations budgétaires difficiles, de recourir à l'investissement privé ; elle offre la possibilité d'une intégration de la conception, de la réalisation et de la maintenance d'une infrastructure ou d'un service ; elle permet de substituer une logique d'entreprise aux contraintes de la gestion administrative et de gagner en efficacité.

Mais lorsqu'une collectivité publique décide de déléguer la gestion d'un service, elle peut rarement conserver les compétences techniques et managériales qui lui seraient nécessaires pour assurer un réel contrôle du délégataire. Rapidement se développe un déséquilibre structurel d'informations et de compétences au détriment de l'autorité publique. Ce déséquilibre est souvent amplifié par la différence de maille technique et de gestion entre d'un côté des autorités publiques locales et de l'autre des grands groupes de services qui se sont concentrés au point de devenir des groupes européens ou mondiaux. Cette inégalité structurelle débouche sur l'existence de suspicions quant aux comportements des entreprises privées délégataires.

Les Agences de régulation

Ces dernières années, on a vu se mettre en place dans la plupart des pays européens des Agences de régulation des services publics, en relation avec l'ouverture à la concurrence et/ou la privatisation d'un nombre croissant de secteurs d'activités (les grands réseaux de communication, de transports, d'énergie, puis les services sociaux, de santé, de logement, d'éducation, etc.).

Les Agences de régulation sont nées aux Etats-Unis d'Amérique en relation avec la construction historique particulière du pays, dans le cadre du fonctionnement du marché, pour limiter les abus possibles des monopoles privés. Elles ont d'abord été instituées dans des municipalités pour contrôler des activités locales, puis dans le cadre de chacun des Etats fédérés, avant de prendre une dimension fédérale, en particulier dans le cadre du New Deal des années 1930 (pour les communications en 1934, l'électricité en 1935, le gaz en 1938, etc.). Il en existe aujourd'hui une centaine.

En Europe, la création d'Agences de régulation est d'abord intervenue en Grande-Bretagne pour accompagner les privatisations du gouvernement Thatcher intervenues à partir de 1980 et assurer un contrôle des entreprises privées. Puis, elle a été impulsée dans le cadre du processus d'européanisation des « services d'intérêt économique général » conduit ces vingt dernières années par la mise en œuvre des trois types de séparation : entre fonction d'opérateur et fonction de régulation ; entre rôle d'actionnaire de l'autorité publique propriétaire des entreprises et fonction de régulation qu'elle a à assumer ; entre infrastructures, qui restent le plus souvent des monopoles naturels, et services. Et l'on retrouve cette dynamique aujourd'hui dans la plupart des pays européens.

Aujourd'hui, les Agences de régulation diffèrent quant à leurs fonctions et donc quant à leur nature. Elles peuvent selon les cas, contrôler la concurrence et son effectivité ; viser à introduire la concurrence dans un secteur ; surveiller que l'introduction de la concurrence ne provoque pas d'effets pervers (absence d'incitation à investir, multiplication des externalités négatives, concentrations territoriales, etc.) ; se concentrer sur l'accès des différents opérateurs à une infrastructure qui reste marquée par l'existence d'un monopole naturel (réseaux électrique, de gaz, de transports par rail, d'eau et assainissement, etc.) ; assurer un équilibre évolutif entre des objectifs comportant des aspects contradictoires, en particulier entre concurrence et objectifs d'intérêt général ou obligations de service public. On est encore loin d'une doctrine stabilisée, d'autant que les Agences de régulation rencontrent de réelles difficultés à combler le déséquilibre d'informations qui caractérise leurs rapports avec les opérateurs de services.

La « nouvelle gestion publique »

La mise en place d'Agences de régulation fait partie d'un mouvement plus général de réforme des services publics que l'on peut regrouper sous l'appellation « nouvelle gestion publique », même si cela constitue aujourd'hui un cadre multiforme. Chaque pays conduit sa réforme en tenant compte de ses spécificités nationales et il n'existe pas de « recettes » applicables mécaniquement.

Les gouvernements n'ont pas tous la même façon de concevoir et d'organiser la fourniture des services publics, mais partout l'État joue aujourd'hui davantage un rôle d'acheteur, d'organisateur et de contrôleur plutôt que de producteur. La tendance générale est de réduire progressivement l'intervention directe des autorités publiques et de miser sur la participation du secteur privé. On peut ainsi recenser le partenariat avec des organisations à but non lucratif ; l'externalisation d'une série de tâches ; le recours à des formules d'aide aux usagers comme les systèmes de chèques-service ; la sous-traitance des services ; les franchises et les concessions ; la transformation des entités publiques en sociétés commerciales ; ou encore la privatisation des entreprises publiques et d'autres actifs appartenant à l'État.

Parmi ces formes, le développement d'agences autonomes gérant des services constitue l'une des tendances les plus marquantes des réformes de la gestion publique engagées. Il représente une synthèse des idées de la nouvelle gestion publique : séparation de la conception des politiques publiques de leur mise en œuvre ; amélioration de l'efficacité ; renforcement de l'autonomie, de la souplesse de gestion et de la responsabilisation des acteurs ; amélioration des prestations aux usagers des services publics par une plus grande proximité et réactivité. Ce mouvement s'est amplifié dans les années 1990 et concerne des pays aussi différents que le Royaume-Uni, la Suède (98% des agents publics travaillent dans les agences), ou l'Italie.

On assiste également au développement des partenariats public-privé (PPP), qui permettent de confier à des entreprises privées, dans le cadre de contrats à long terme, la conception, la construction, la propriété, l'entretien ou l'exploitation de structures ou d'équipements. C'est le Royaume-Uni qui utilise le plus largement cette formule dont il a étendu l'usage depuis la construction et l'exploitation de routes, d'hôpitaux et d'écoles, jusqu'à la gestion générale des prisons.

Mais pour que soit efficace le fait de confier des services au secteur privé, il faut qu'existe une réelle concurrence entre prestataires sur le marché, ce qui n'est pas toujours le cas, compte tenu de la forte concentration des acteurs économiques.

L'autonomie locale

Dans de nombreux pays existe une forte tradition d'organisation locale des services publics, liée à des institutions qui reconnaissent la « libre administration des collectivités locales ». C'est le cas en particulier de l'Allemagne.

Ce sont les Länder et les autorités locales qui jouent un rôle majeur dans la définition des missions de service public ou d'intérêt général. En Allemagne, les municipalités organisent les services de distribution du gaz, de l'eau, de l'électricité, avec souvent des entreprises communales, les *stadwerke*, qui prennent en charge l'ensemble des services dans l'agglomération, y compris les transports urbains.

La loi fondamentale du 23 mai 1949 établit le principe de base du fédéralisme allemand en prévoyant la répartition des compétences politiques et législatives entre les trois niveaux d'organisation politique, le niveau fédéral, celui du Land et le niveau local. Elle garantit aux municipalités le droit de régler de manière autonome toutes les questions relevant de leur collectivité.

Cette forte autonomie locale dans l'organisation et la régulation des services publics se retrouve également dans les pays d'Europe du nord. Ainsi, en Suède les dépenses des collectivités territoriales (290 communes et 20 *landsting*) représentent 25% du PIB et 44,2% des dépenses publiques. Un service public est considéré comme une activité d'intérêt social et économique général s'adressant à tous les citoyens, ayant nécessairement un caractère collectif et infrastructurel tel qu'une certaine forme de régulation ou de protection publique est indispensable, afin qu'un niveau minimal de ce service soit mis à la disposition de tous avec une qualité spécifiée et moyennant un prix raisonnable. Cette conception n'accorde à l'autorité publique qu'un pouvoir de régulation.

Pierre Bauby, 24 septembre 2007



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/2.0/fr/deed.fr>