

Les modèles de service public

Quels modèles de service public dans les pays de l'OCDE ?

On oppose souvent en matière de service public le modèle français, fondé sur des monopoles publics réglementés, au modèle anglo-saxon, qui laisse une large place aux acteurs privés, et dans lequel la puissance publique ne joue qu'un rôle de régulateur. La réalité est en fait plus complexe : les différentes traditions de service public se distinguent en effet selon le caractère privé ou public des producteurs, mais aussi selon le degré de concurrence et de réglementation, les activités considérées comme relevant du service public, le mode de régulation adopté, les échelons de responsabilité de l'État engagés.

Pierre Bauby montre que même si, selon leur histoire, les pays ont développé une tradition particulière en matière de service public, bien souvent, plusieurs modèles coexistent, à des degrés différents, à l'intérieur de chacun d'entre eux.

C. F.

Préserver les modèles de service public qui existent dans les pays de l'OCDE implique de procéder à certaines clarifications. Derrière l'expression « service public » coexistent en France deux conceptions :

- la première est fonctionnelle et met l'accent sur les objectifs, les missions et les finalités des services publics ;

- la seconde est une conception organique, qui assimile le service public à l'entité qui rend le service, en particulier les autorités publiques ou des entreprises publiques.

Cette seconde conception est souvent considérée comme l'essence de la conception française et constitue la référence implicite de ceux qui évoquent le « service public à la française ». Mais ce n'est pas celle qui prévaut dans la plupart des pays de l'OCDE, tant les modes de gestion et de régulation sont différents : toute analyse comparative ne peut se mener que sur la base des objectifs et missions, en référence donc à la conception fonctionnelle. C'est donc celle que nous retiendrons ici.

En même temps, le terme « service public » – ou ses équivalents, quand ils existent, dans les différentes langues et cultures (1) – recouvre des activités et secteurs extrêmement divers, allant des activités « régaliennes » traditionnelles aux services industriels et commerciaux, en passant par l'éducation, la santé ou le logement.

Dans certains pays – dans la tradition latine, française en particulier –, le « service public » fait l'objet d'une solide doctrine juridique, alors que dans d'autres, l'existence de services publics relève davantage de la coutume ou de principes généraux formulés par la jurisprudence. La diversité porte également sur les raisons pour lesquelles certaines activités marchandes ou du moins certains aspects de ces activités sont considérés comme relevant du service public. Les uns, dans la tradition latine en particulier, mettent en évidence la décision de l'autorité publique et un certain nombre de règles classiques en matière de continuité, d'égalité, d'adaptabilité, de sécurité. D'autres adoptent une approche beaucoup plus pragmatique, en insistant sur le fait que les activités de service public ont pour objet de mettre des biens et des services fondamentaux à la disposition des consommateurs et des citoyens dans des conditions de prix, de qualité et de sécurité acceptables. D'autres encore mettent l'accent sur les caractéristiques économiques des activités de service public.

À cette série de diversités, qui provoquent souvent des confusions, il faut ajouter la variabilité des échelons de responsabilité : l'État central et/ou les collectivités territoriales, ces dernières occupant un rôle de premier plan dans les États fédérés. Enfin, le service peut être effectué par toute une gamme d'acteurs différents, allant de la structure administrative à la firme privée, en passant par des entreprises publiques, des sociétés d'économie mixte ou des associations sans but lucratif.

Ainsi, chaque pays a défini et élaboré dans son histoire longue son propre mode d'organisation et de régulation du « service public », dans le cadre de la construction de chaque État Nation, en relation avec ses traditions, son organisation, ses institutions, sa culture. Cette définition est également évolutive dans le temps, en fonction des besoins des économies et des sociétés, des choix idéologiques et politiques. Par essence, les « modèles » de service public changent donc dans le temps et dans l'espace pour répondre à l'évolution des besoins des usagers, des citoyens et de la société. Et

(1) Cette pluralité du vocabulaire a conduit les institutions européennes à inventer un terme nouveau permettant de se comprendre : les « services d'intérêt général ».

les changements ont eu tendance à s'accélérer depuis une vingtaine d'années, au point que l'on peut difficilement aujourd'hui définir des « modèles » homogènes, caractéristiques d'un pays ou d'un groupe de pays.

Peut-on tenter de dégager d'une telle diversité une grille de lecture, ou du moins des référentiels permettant de clarifier les grands enjeux d'avenir des services publics ? C'est ce que nous tenterons en considérant qu'il y a un service public lorsqu'il est décidé ou reconnu par une autorité publique ou par la jurisprudence que certaines activités ne relèvent pas seulement du droit commun de la concurrence ou des seules règles du marché, mais de règles et normes particulières, pour des motivations qui peuvent porter sur la garantie d'accès pour chaque habitant, la mise en place de rapports de solidarité et de cohésion, et/ou la construction de remèdes à des défaillances du marché (dans le domaine économique, social, environnemental ou territorial).

Tous les pays de l'OCDE ont des structures étatiques et des services qui disposent de compétences et de responsabilités plus ou moins étendues. C'est ainsi que l'indicateur OCDE de dépenses totales des administrations publiques en pourcentage du PIB nominal (2), s'établit à 40,1 % en moyenne en 2005, mais avec une forte dispersion : 23,9 % en Corée, 35,2 % aux États-Unis, 36,2 % en Australie, 53,4 % en France, 54 % au Danemark, 57,9 % en Suède. L'indicateur moyen reste stable depuis le milieu des années 60, après une forte augmentation entre les années 60 et les années 80, en particulier du fait du développement de ce qu'il est convenu d'appeler l'État-providence (santé, éducation, pensions, services sociaux, etc.) : il est ainsi passé de 26,9 % en 1965 à 34,4 % en 1975 et à 38,1 % en 1985.

On le voit bien, le rôle de l'État, et plus généralement des autorités publiques, n'est pas perçu de la même façon dans tous les pays. Traduction de l'histoire et des valeurs fondatrices de chacun d'entre eux, les fonctions-clefs varient beaucoup : l'État doit-il se limiter à assurer l'ordre et la sécurité, ou doit-il être le garant et le promoteur d'un intérêt collectif ? Doit-il créer et/ou gérer des infrastructures et des services collectifs ? Développer des solidarités sociales, territoriales ou générationnelles ? Ces différences de conception vont se retrouver dans un certain nombre de grands modes d'organisation et de régulation des services publics, qui permettent 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, les pays européens, tirant les conséquences de la crise des années 30, mettent en place un nouveau mode d'accumulation que l'on qualifie de « fordiste ». L'institutionnalisation d'un compromis entre patronat, syndicats et puissance publique sur le salaire direct (conventions collectives, législation) et indirect (l'État-providence) assure une

progression du pouvoir d'achat au rythme des gains de productivité.

Selon les pays, des outils différents seront mis en œuvre : nationalisations dans les secteurs-clefs 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 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 de la prise de décision 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, régissant budgets, investissements, tarifs, marchés, ponctionnant les résultats financiers de certaines entreprises pour combler les déficits publics, ou se désengageant financièrement à l'égard d'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 leur a permis d'influer, sinon d'imposer leurs orientations et leurs projets dans bien des cas. Ils ont été amenés à définir eux-mêmes le contenu de l'intérêt général, les limites et les contraintes du service public.

Pour leur part, les usagers-consommateurs-citoyens, dont la satisfaction est la finalité du service public et le fondement de sa légitimité, ont été cantonnés dans un rôle passif, sans réels droits d'expression ni pouvoir de peser sur la définition des missions, leur mise en œuvre et leur évaluation.

En même temps, ce type d'organisation a aussi permis des concentrations de moyens et des succès technico-économiques dans certains secteurs ou pays, ce qui explique qu'il continue à exister aujourd'hui, même s'il n'est plus dominant.

Le « tout public »

La caricature extrême de ce premier type de fonctionnement s'est rencontrée dans les pays d'Europe centrale et orientale pendant la période communiste. L'État y a été conçu comme l'instrument destiné à satisfaire les besoins de la population en organisant

(2) OCDE (2005), *Moderniser l'État, la route à suivre*, Paris, Éditions OCDE.

directement la production et la distribution des services. Outre le fait d'assurer la sécurité intérieure et extérieure, l'État 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 plusieurs effets pervers : absence de responsabilité à tous les niveaux, inefficacité et gaspillages dans l'emploi des fonds publics, sous-investissements et défaut d'innovations technologiques, 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 dans les pays de l'OCDE que comme héritage, d'ailleurs souvent prégnant. Les réformes que les pays d'Europe centrale et orientale ont engagées depuis le début des années 90 ont souvent consisté à en prendre le contre-pied, 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, retenir celle qu'elle estime être la meilleure (le plus souvent sur la base d'une série de critères définis dans l'appel d'offres) et établir un contrat. Le gestionnaire du service, qu'il soit personne publique, privée ou mixte, dispose 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 l'exercice d'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.

Cependant, ces avantages ont des contreparties. Tout d'abord, 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.

On a également vu se développer un autre mode de gestion des services publics, à mi-chemin entre gestion publique et gestion déléguée, avec ce que les Français appellent « sociétés d'économie mixte » et les instances communautaires « partenariats public-privé institutionnels ». Il s'agit de sociétés anonymes régies par le droit commun des sociétés, associant pour un projet déterminé précis des capitaux publics et privés. Ils présentent l'avantage de la souplesse de gestion, tout en garantissant un contrôle réel de l'activité par la présence des représentants des autorités publiques au sein même de l'entreprise.

Les agences de régulation

Ces dernières années, on a vu se mettre en place dans la plupart des pays de l'OCDE 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 États-Unis en relation avec la construction historique particulière du pays. D'abord, les États-Unis forment une fédération, et dans la plupart des domaines, l'organisation et la régulation des services publics sont d'abord de la compétence de chacun des États fédérés. En dehors de la poste et du téléphone, les pouvoirs de la Fédération se sont construits en complémentarité de ceux des États. Ensuite, la construction d'un modèle américain de service public s'est faite d'emblée sur les principes du libéralisme économique – la liberté d'entreprendre et de commercer, pour protéger les consommateurs et limiter les pouvoirs des *trusts* ; et ceci dans le cadre d'une construction pragmatique, essentiellement au fil des jurisprudences des tribunaux. Le rôle de l'État et des autorités publiques se limitant à garantir le fonctionnement du marché, ils n'interviendront dans l'économie que s'il existe des défaillances avérées de celui-ci ; cette intervention s'est rarement manifestée par la création de services publics ou d'entreprises publiques – à l'exception notable de la poste, nationalisée au milieu du XIX^e siècle, et qui reste aujourd'hui une entreprise publique –, mais a essentiellement pris la forme de la création d'agences de régulation.

Les agences américaines de régulation sont nées 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 chacun des États, avant de prendre une dimension fédérale, en particulier dans le cadre du *New Deal* des années 30 (pour les communications en 1934, l'électricité en 1935, le gaz en 1938, *etc.*). Il en existe aujourd'hui une centaine.

Les agences américaines sont dotées d'un pouvoir à mi-chemin de l'exécutif, du législatif et du judiciaire. Elles peuvent généralement surveiller les marchés, fixer les tarifs, interpréter les principes généraux de la concurrence, organiser l'ouverture des marchés, contrôler les fusions, trancher des conflits (sous le contrôle des tribunaux et de la Cour suprême).

En Europe, la création d'agences de régulation est d'abord intervenue au Royaume-Uni pour accompagner les privatisations lancées par le gouvernement Thatcher à partir de 1980, et assurer un contrôle des entreprises privées. Puis, elle a été impulsée dans le cadre du processus d'eupéanisation des « services d'intérêt économique général » conduit ces vingt dernières années par la mise en œuvre de trois types de séparation :

- entre les fonctions d'opérateur et de régulateur ;
- entre les rôles d'actionnaire et de régulateur de l'autorité publique propriétaire des entreprises ;
- entre les infrastructures, qui restent le plus souvent des monopoles naturels, et la prestation de services.

Cette dynamique se retrouve aujourd'hui dans la plupart des pays de l'OCDE. Les agences de régulation

diffèrent toutefois quant à leurs fonctions et donc 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 électriques, 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.

De manière générale, les pays de l'OCDE ont engagé un processus de réforme visant à davantage d'efficacité de l'action publique : gestion à la performance souvent liée à une composante budgétaire ; mesure de l'action publique par les résultats et plus seulement par les moyens ; réflexion sur le périmètre d'action de l'État, sur ce qu'il doit assurer en direct et ce qu'il peut déléguer en gestion ; intervention du client dans les modes de fonctionnement interne ; réformes des systèmes de fonction publique et des règles de gestion des agents.

Les gouvernements des pays de l'OCDE n'ont pas tous la même façon de concevoir et d'organiser la fourniture des services publics, mais partout l'État joue désormais davantage un rôle d'acheteur, d'organisateur et de contrôleur plutôt que de producteur. La tendance générale dans les pays de l'OCDE 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.

Le développement d'agences autonomes gérant des services constitue l'une des tendances les plus marquantes des réformes de la gestion publique engagées au sein des pays de l'OCDE. 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'efficience ;
- 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 90 et concerne des pays aussi différents que le Royaume-Uni, la Suède (98 % des agents publics travaillent dans les agences), l'Italie ou le Japon. 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. Parmi les pays de l'OCDE, 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. Dans beaucoup de pays de l'OCDE, les services produits à partir de PPP sont « vendus » à l'administration.

Mais pour que la délégation des services au secteur privé soit efficace, 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 plusieurs pays membres de l'OCDE, une forte tradition d'organisation locale des services publics prévaut, 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. Deux conceptions coexistent : d'une part, une vision politique fondée sur le concept d'« économie sociale de marché », qui justifie les interventions publiques en cas de défaillance du marché ; d'autre part, une vision juridique donnant aux autorités politiques, en particulier communales, la mission de veiller à la satisfaction des besoins

fondamentaux des citoyens. En Allemagne, les infrastructures urbaines jouent un rôle capital dans les services publics, qu'il s'agisse d'infrastructures routières, autoroutières, fluviales, maritimes, portuaires ou aéroportuaires. Les municipalités organisent les services de distribution du gaz, de l'eau, de l'électricité, avec souvent des entreprises communales, les *Stadtwerke*, 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 (*),
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 Électricité et sociétés d'EDF

(*) Auteur en particulier de *Reconstruire l'action publique*, Paris, Syros, 1998 ; *Le service public*, Paris, Flammarion, 1997 ; *L'État-stratège*, Paris, Éditions ouvrières, 1991 [bauby.pierre@orange.fr].