

## Du service public à l'économie des besoins

Jacques Fournier, président d'honneur du CIRIEC-France



*Le service public « à la française » est l'application d'une notion plus large et potentiellement plus mobilisatrice, celle de l'organisation collective de la satisfaction des besoins. C'est en se référant à ce concept qu'il devient possible de renouveler l'approche concernant le champ, le mode d'organisation, les principes de fonctionnement, le financement de cette intervention collective. Ce faisant on remet en cause certains dogmes européens mais on rejoint aussi des tendances qui, la crise aidant, se manifestent en d'autres régions du monde.*

Les partisans du service public sont aujourd'hui sur une position défensive. Privatisations, changements de statut, ouvertures à la concurrence, remise en cause des missions, réduction des moyens : face à ces atteintes réitérées à la conception française du service public, usagers et syndicats protestent, se mobilisent, pétitionnent, actionnent leurs élus. Moyennant quoi le rouleau compresseur de la mondialisation libérale continue à fonctionner et toutes les batailles sont perdues les unes après les autres. Cela risque d'être à nouveau le cas pour le changement de statut de la Poste, en dépit du succès de la votation populaire organisée à son sujet. Pourquoi ces échecs ? Parce que pour l'opinion, telle qu'elle est aujourd'hui conditionnée par le discours économique dominant, le service public est une exception dans le schéma de pensée que le libéralisme a installé dans nos esprits. Les manifestants pro-service publics sont écoutés. On voudrait bien qu'ils aient raison. Mais non, décidément, il faut bien se rendre compte qu'ils sont à contre courant du sens de l'histoire. La référence au facteur rural, fréquente dans les commentaires publiés sur la Poste, est significative à cet égard : personnage sympathique mais dépassé.

On veut bien concéder qu'il faut des services publics dans un Etat moderne : pour assurer les fonctions de souveraineté (justice, police, défense, relations extérieures) et pour fournir à la machine économique des bases nécessaires à son développement (formation, santé, infrastructures). Mais, d'une part, ces actions doivent rester d'une ampleur limitée, sinon, nous explique-t-on, la charge qu'elles entraînent nuirait à la compétitivité de l'économie. D'autre part, le modèle de référence retenu pour organiser leur fonctionnement est de plus en plus celui de l'entreprise capitaliste privée. C'est évident pour les grands services publics de réseau avec la privatisation, la mise en bourse et l'introduction de la concurrence. Mais c'est vrai aussi pour les administrations traditionnelles avec l'introduction des MTM (mécanismes type marché, belle invention des promoteurs du « new management » public), les réorganisations imposées sur critères de pure rentabilité (dont la RGPP, révision générale des politiques publiques, est la dernière et la plus systématique des illustrations) et la recherche de nouveaux stimulants dans la gestion des ressources humaines.

*Il faut renverser la perspective. On n'y parviendra qu'en prenant la mesure de ce que représente le service public dans l'économie et en l'intégrant dans une perspective nouvelle, celle de la promotion de l'économie des besoins.* L'activité de service public est une activité productive. Fournir de l'éducation, des soins, un logement, construire une route ou un port, rendre la justice : toutes ces prestations et bien d'autres, qu'elles soient fournies gratuitement ou moyennant paiement, contribuent à la richesse de la nation, au même titre que la fabrication des automobiles, la fourniture de services de banque et d'assurance ou l'organisation de circuits touristiques. Ainsi que le relève le rapport Stiglitz, la valeur de cette production est mal mesurée dans les agrégats de la comptabilité nationale. Si l'on additionne la valeur des services rendus par l'Etat et les collectivités publiques (évaluée, faute de mieux, d'après leur coût), et celles des prestations fournies par les services publics marchands, on arrive, pour 2008 en France, à un total qui avoisine le tiers de la production nationale. Cette production publique est un facteur puissant de lutte contre les inégalités. C'est ce que montre une étude parue dans la publication de l'INSEE intitulée « France, Portrait social édition 2008 » et dont le titre suffit presque à décrire le contenu (Elise Amar, Nathalie Befy, François Marical, Emilie Raynaud, « Les services publics de santé, éducation et logement contribuent deux fois plus que les transferts monétaires à la réduction des inégalités de niveau de vie »). Les auteurs ont évalué la répercussion sur l'éventail des ressources des ménages en France des prestations monétaires (retraites, allocations familiales ..) et des services publics (éducation, santé notamment). Il résulte de leur étude que cet éventail est fortement réduit par ces dispositifs. L'écart entre le quintile des revenus les plus bas et celui des revenus les plus élevés se trouve ainsi fortement réduit (1 à 2,55 contre 1 à 6,65). Et ce sont les prestations fournies par les grands services publics qui jouent à cet égard le rôle le plus important. Ces données, établies pour l'année 2006, ne prennent pas en compte les facteurs sociologiques qui font que des dépenses de même montant peuvent avoir des impacts réels très différents suivant la catégorie socioprofessionnelle de ceux qui en bénéficient. Elles montrent, néanmoins, l'importance de l'effet de correction des inégalités, et par là de renforcement de la cohésion sociale, dont sont porteurs les services publics. Le service public n'est pas un simple adjuvant à l'économie de marché. Il est porteur d'une logique différente et c'est cette logique qu'il faut mettre en valeur.

*Que faut-il entendre par économie des besoins ?* Face au marché capitaliste il existe, pour l'action publique, deux voies principales d'intervention portées par deux principes différents : la régulation des activités privées et l'organisation des services collectifs. C'est la première qui est aujourd'hui privilégiée par les politiques publiques, qu'elles soient de droite ou de gauche. La crise a confirmé la nécessité de la régulation financière. On s'efforce, de G8 en G20, d'en resserrer les écrous. Mais le concept de régulation peut trouver des applications en bien d'autres matières : droit du travail, échanges commerciaux, lutte contre le dumping fiscal et social, organisation des flux migratoires, protection de l'environnement. Quelle que soit son degré d'intensité, cette première forme d'intervention laisse subsister deux données de base de l'économie de marché capitaliste : la liberté des producteurs et l'inégalité des consommateurs. On peut certes, pour des raisons d'ordre public, de santé ou de protection de l'environnement, interdire certaines productions, les OGM par exemple. On peut aussi, par l'impôt, le salaire minimum ou divers mécanismes de redistribution, chercher à limiter l'écart des revenus. Mais on se borne ainsi à infléchir le fonctionnement du système. On ne le transforme pas. Le marché continue à faire la loi. Avec la seconde forme d'intervention, ces deux données disparaissent ou se trouvent, tout au moins, fortement atténuées. Les mécanismes de marché subsistent. Mais ils sont dans une position subordonnée. On considère alors en effet que c'est à la collectivité d'organiser la satisfaction des besoins. Cela n'interdit pas à des acteurs privés d'y contribuer. Mais ils interviennent dans le cadre d'un pilotage public et dans des conditions telles que les prestations puissent être fournies en fonction non plus de la demande solvable mais du besoin social. L'idée de base est que, dans un certain nombre de domaines, correspondant à des besoins essentiels pour l'individu ou pour la collectivité (éducation, santé, culture, sécurité et action sociale, logement, transport, énergie, communications, services de proximité), on ne peut laisser prévaloir les mécanismes du marché. C'est à la collectivité qu'il revient de

définir les orientations de la production et les principes de sa répartition. Les conditions de mise en œuvre de cette idée générale varient fortement d'un secteur à un autre. Les organisations mises en place dans les secteurs de l'éducation, de la santé, du logement, des transports, pour ne prendre que ces exemples, sont très différentes l'une de l'autre. Mais elles ont bien deux caractéristiques communes : le rôle directeur conféré à la collectivité organisatrice ; l'effort consenti pour permettre la satisfaction de la demande non solvable. Cette seconde forme d'intervention englobe le service public tel que nous le concevons en France. Mais son champ peut s'étendre bien au delà. Elle trace les contours de ce que l'on pourrait appeler l'économie des besoins. Elle peut être vue comme le point de départ possible d'un nouveau modèle de développement économique et social.

Le domaine de cette économie des besoins est actuellement en voie de contraction dans certains secteurs, notamment du fait de l'ouverture à la concurrence des grands services publics de réseaux, télécommunications notamment. Mais, même dans ces secteurs, le rôle de la collectivité demeure reconnu. C'est le cas dans le domaine du transport ou celui de l'énergie. Dans le même temps l'économie des besoins s'affirme plus qu'auparavant dans d'autres domaines. C'est en particulier le cas du logement où la pression en faveur du logement social s'accroît et où la reconnaissance par la loi d'un droit opposable au logement, même sous la forme étriquée qui reste la sienne aujourd'hui, marque une évolution importante sur le plan symbolique. Cela aurait pu être également le cas, à la faveur de la crise, dans les domaines des services financiers, si les interventions publiques précipitamment décidées à la fin de l'année 2008 pour venir au secours des banques en difficulté avaient débouché sur une prise de contrôle durable de l'Etat sur le secteur bancaire.

*Intégrer la réflexion sur le service public dans la perspective plus large de la promotion de cette économie des besoins présente un double avantage. Cela permet, en premier lieu, de reprendre l'offensive. Le service public n'apparaît plus comme un vestige du passé, il est un ferment pour l'avenir. C'est l'un des éléments à partir desquels on peut construire une nouvelle voie de développement, qui dépasse celle que nous offre le capitalisme financier. Cette voie est loin d'être assurée. Mais il vaut la peine d'essayer de l'emprunter. C'est la part d'utopie dont ont besoin, à toute époque, ceux qui veulent changer la société. S'ouvre ainsi à l'action collective une perspective beaucoup plus dynamique que la simple défense de l'existant. Cela oblige, en second lieu, à revisiter la théorie et la pratique françaises du service public qui restent valables dans leurs principes mais qui ont bien besoin d'être dépoussiérées dans nombre de leurs aspects. L'approche par les besoins peut se révéler à cet égard particulièrement stimulante. Elle met l'accent sur le service à assurer plus que sur la structure à mettre en place. Elle introduit les citoyens-utilisateurs, aux côtés des agents et des responsables politiques, dans le dialogue à organiser. Elle permet de transcender les dérives corporatistes qui desservent parfois, vis à vis de l'opinion, la cause du service public.*

*Il s'agit de dégager une nouvelle vision de l'intervention collective, tenant compte des expériences et des échecs du passé et prenant en compte les nouvelles attentes des populations. Cette recomposition est à réaliser autour de quatre axes principaux.*

#### - La définition des besoins à satisfaire et des droits à reconnaître à cet effet

Le périmètre de ce que l'on entend ici par économie des besoins peut être plus ou moins important selon les lieux et les époques. La crise que nous n'avons pas fini de traverser devrait logiquement conduire à en élargir les contours. C'est l'un des enjeux politiques forts de la période qui vient. On y reviendra. Ce qu'il faut souligner d'emblée c'est que, dans tous les domaines qu'englobe ce périmètre, la référence aux besoins renvoie aux concepts d'égalité et de droit fondamental. L'exigence d'égalité est partout présente. Mais elle n'a pas partout le même degré d'intensité. Dans certaines fonctions (éducation, santé) c'est une égalité totale qui est en principe recherchée. La collectivité doit permettre à chacun d'aller vers le niveau le plus élevé possible d'éducation, d'obtenir tous les soins que son état de santé requiert. On sait bien que, pour des raisons d'ordre sociologique, cet objectif théorique n'est jamais pleinement atteint. Les couches les plus aisées de la population savent utiliser mieux que d'autres les moyens que leur offre la collectivité. Il n'en demeure pas moins que l'objectif est particulièrement mobilisateur et qu'il doit rester affiché. Sa réalisation implique normalement la gratuité ou la quasi-gratuité de la prestation fournie. Ailleurs (logement, transports par exemple) l'exigence d'égalité est moins forte. Une différenciation est admise en fonction des revenus. Il n'est pas considéré comme anormal que les plus riches soient mieux logés ou qu'ils puissent voyager en première classe. Mais la collectivité entend assurer à chacun la garantie d'un certain niveau de satisfaction. Elle le fait grâce à des aides financières qui permettent soit d'offrir le service à moindre coût (transports en commun, logement social) soit d'augmenter les ressources des utilisateurs (allocation logement). Dans tous les cas l'action à mener par la collectivité s'effectue à partir de la reconnaissance d'un droit qui, dans les classifications juridiques, relève de la catégorie des droits économiques et sociaux (par opposition aux droits civils et politiques) et de celle des droits-créance (par opposition aux droits-liberté). A ce titre le développement de l'économie des besoins passera souvent par une bataille sur la liste et le contenu des droits fondamentaux. Il est intéressant de lire dans cette perspective le petit ouvrage dans lequel Guy Braibant a rendu compte des discussions auxquelles a donné lieu l'élaboration de la charte européenne des droits fondamentaux (2001 Editions du Seuil). En comparant les formules utilisées et en comprenant la genèse des nuances qu'elles comportent (droit à l'éducation à l'article 14, protection de la santé à l'article 35, accès aux services d'intérêt économique général de l'article 36, aide au logement de l'article 34, etc) on voit se dessiner en filigrane la conception européenne de la place à faire à l'économie des besoins, conception que le représentant de la France, avec quelques autres, a contribué à élargir, mais qui reste extraordinairement prudente. La reconnaissance d'un droit ne suffit pas à en assurer le respect effectif. Mais elle constitue un levier pour l'action. Il n'est pas indifférent, à cet égard, qu'un droit dit « opposable » au logement ait été ébauché en France par la loi du 5 mars 2007 ou qu'un droit fondamental d'accès à internet ait été en 2009 reconnu en Finlande.

#### - La hiérarchisation des principes d'organisation à mettre en œuvre

Ce qui compte avant tout c'est le pilotage public, la coordination des acteurs, les règles du jeu qui leur sont imposées, plus que la nature publique ou privée des opérateurs ou la propriété publique ou privée des moyens de production. La notion d'« autorité organisatrice », utilisée en matière de transport, illustre bien cette idée. En d'autres termes, dans les fonctions relevant de l'économie des besoins, la collectivité publique a un rôle directeur mais son intervention ne passe pas exclusivement par la mise en place d'une structure à caractère public. D'une fonction à l'autre il lui est loisible d'une part de combiner différemment les formes d'action dont elle dispose (réglementation, prestations en espèce, prestations en nature), d'autre part de faire appel à des opérateurs de statuts différents (administrations ou établissements publics, opérateurs de l'économie sociale ou du secteur privé). Dans le domaine du logement par exemple la régulation du marché foncier ou le régime de l'allocation logement peuvent jouer un rôle aussi important que l'intervention des offices d'HLM. La structure publique est toujours présente mais sa place peut-être plus ou moins prédominante. Elle est exclusive dans les fonctions de souveraineté (pas de justice ou de police privée) mais elle s'accommode partout ailleurs, y compris dans les services publics dits « administratifs », de la présence d'acteurs privés (établissements privés d'enseignement, médecins libéraux ou cliniques privées par exemple). Deux remarques à ce propos : 1) La place à réserver à l'opérateur public est un problème politique dont la solution varie d'une fonction à une autre. Il peut être l'intervenant privilégié pour la fourniture du service (éducation). On peut le concevoir comme un opérateur de référence assez puissant pour peser sur le fonctionnement du marché (objectif à retenir pour le logement social en dépit des orientations restrictives que l'Europe voudrait nous imposer en ce domaine). Ailleurs il sera le témoin nécessaire de la possibilité d'une fourniture de qualité (France Culture). 2) Le pilotage par la collectivité publique implique que la stratégie à mettre en œuvre par l'opérateur principal, qu'il soit public ou privé, ne lui soit pas dictée par le marché. Cette observation

conduit à refuser la mise en bourse d'un opérateur comme EDF. Ajoutons enfin que pilotage public n'équivaut pas à direction par l'Etat. Dans nombre des fonctions considérées, tout ou partie de l'action à mener relève des collectivités territoriales voire, pour les services de proximité ou l'organisation de la vie quotidienne, d'entités nouvelles à définir, telles que groupements coopératifs ou communautés de voisinage.

#### - L'émergence d'une nouvelle culture du service collectif

Les Français sont attachés à leur service public. Cela ne les empêche pas d'en critiquer à l'occasion les rigidités et de mal en supporter les pesanteurs. Notre modèle du service public, tel qu'il s'est dégagé à la fin du 19ème et au début du 20ème siècle, se voulait tutélaire. Il établissait entre le service et ses usagers une relation de protection, dont témoigne le vocabulaire utilisé : instruction publique, assistance publique, vaccination obligatoire, protection maternelle et infantile... La prestation est définie d'en haut, pour le bien des populations concernées. Elle est administrée uniformément. Ce schéma d'inspiration bienveillante s'est prêté à des dérives autoritaires dont nous gardons les traces. Il n'est plus de mise aujourd'hui, compte tenu de l'évolution de la société. L'élévation du niveau d'éducation, l'exigence accrue d'autonomie, au niveau des individus comme des groupes sociaux, le développement fantastique des moyens de communication ont transformé profondément les attentes des citoyens-utilisateurs. Ils obligent à repenser en profondeur les principes de fonctionnement du service public.

C'est une nouvelle culture du service collectif, plus solidaire, plus conviviale, plus participative, qui est en train d'émerger et qu'il faut consolider. Cela implique en particulier la diversification des prestations fournies par le service et leur adaptation aux situations individuelles. On ne prendra ici qu'un exemple, dans le domaine de l'éducation, celui du collège unique, aujourd'hui souvent mis en cause. Autant l'on peut considérer que cette institution est justifiée dans son principe, par l'élévation qu'elle permet du niveau d'éducation de la masse de la population, et que le retour à des filières séparées dès le plus jeune âge nuirait gravement à l'égalité des chances, autant il est souhaitable que l'on sache, à l'intérieur de cette structure commune, diversifier les formations et les options praticables et permettre à chaque élève, par un suivi approprié, de tirer le meilleur parti de la formation dispensée. Cela suppose aussi, bien évidemment, le développement des procédures de transparence et de concertation. Internet offre à cet égard, pour l'accès aux documents administratifs, la motivation des décisions, l'information des citoyens, des possibilités nouvelles que le service public peut et doit utiliser sans complexe, car il n'a rien à cacher. Les procédures participatives peuvent être, elles aussi, considérablement enrichies par ce biais. La hiérarchie traditionnelle des administrations est heureusement bousculée par ces nouveaux canaux de communication et devra ménager la place d'un fonctionnement en réseau plus propice à l'innovation.

En bref, l'économie des besoins repose sur la coopération plus que sur la contrainte. Elle est ouverte aux initiatives de la société civile et de ses ONG. Elle offre un cadre à la recherche d'une nouvelle façon de produire et de consommer. C'est un nouveau système de valeurs qui doit s'édifier sur ces bases.

#### - Le traitement approprié des problèmes de financement

La notion même d'économie des besoins implique une certaine mutualisation de la prise en charge de son financement, dans la mesure où le niveau de satisfaction du besoin ne dépend plus ou ne dépend qu'en partie des ressources de chacun. Cette mutualisation peut être réalisée en amont, par une action en quelque sorte préventive sur le fonctionnement du marché dans le secteur considéré (par exemple limitation des plus values foncières ou tarification différenciée des fournitures d'énergie), ou en aval, par la prise en charge collective, totale ou partielle, des dépenses de fourniture des prestations. Le débat public se concentre sur les problèmes qui se posent dans ce second cas. Mais il ne faut pas sous estimer les possibilités d'action qui existent dans le premier.

S'agissant des dépenses publiques et de leur couverture par les prélèvements obligatoires il est impératif de sortir du schéma de pensée que nous impose, par l'utilisation de certains agrégats de la comptabilité nationale, le discours de l'idéologie dominante. Les prélèvements obligatoires ne sont rien d'autre que la rémunération de la production assurée grâce à la dépense publique. Ils sont, et c'est inévitable, vécus comme une charge par ceux qui les subissent. Mais cette charge n'est que le prix du service rendu par la collectivité. Ce qui compte, du point de vue du bon fonctionnement de l'économie marchande, n'est pas le niveau intrinsèque du prélèvement mais la comparaison à faire entre ce niveau et celui de la production collective qu'il finance. L'exemple des dépenses de santé est topique à cet égard. Aux Etats Unis, à l'heure actuelle les dépenses de santé sont nettement plus élevées qu'en France (de l'ordre de 16% du PIB, contre 11%). De l'avis de tous les spécialistes leur efficacité est pourtant moindre. Mais, financées en majeure partie par des mécanismes d'assurance privés, elles n'augmentent pas le taux des prélèvements obligatoires. Il en va différemment en France où environ 80% de ces dépenses sont prises en charge par la sécurité sociale. Nous avons de ce fait quelques points de prélèvements obligatoires en plus par rapport aux Etats Unis. Cette différence est-elle nuisible du point de vue de la bonne santé de notre économie? A l'évidence non. C'est pourtant ce à quoi voudrait nous faire conclure l'analyse économique la plus courante. Dépenses publiques et prélèvements obligatoires sont au demeurant des agrégats complexes, qui prétendent faussement représenter par une donnée unique des composantes très dissemblables. Une analyse économique pertinente doit les désagréger. On s'apercevra alors par exemple que les dépenses de l'Etat sont en France inférieures à la moyenne européenne, celles des collectivités locales d'un niveau comparable et que, si le total des dépenses publiques se situe effectivement en haut de l'échelle, à un niveau comparable à celui des pays scandinaves, cela tient à l'étendue de la couverture sociale, qui repose plus qu'ailleurs sur des mécanismes réglementaires.

La dépense publique et sa couverture par l'impôt constituent donc un mode normal de financement de l'économie des besoins. Pour autant il est tout à fait justifié que l'on cherche à maximiser l'efficacité de cette dépense. Cela peut passer ici par un renforcement des moyens mais ailleurs par des restructurations ou des réductions d'effectifs. L'un des grands principes de la théorie française du service public est celui de son adaptabilité à l'évolution des besoins. Il n'y a pas de droit au maintien des situations acquises. Une opération du type RGPP n'est pas condamnable en elle-même. Le drame vient de ce que elle n'est opérée qu'à sens unique, dans le seul objectif de réduction des dépenses. Ce faisant le gouvernement actuel rend un mauvais service à la nation : non seulement parce que certaines des mesures décidées réduiront, en quantité ou en qualité, le service rendu ; mais aussi et surtout parce que l'on rend ainsi suspecte toute mesure de réorganisation, même lorsqu'elle vise réellement à assurer une meilleure satisfaction des besoins.

*La promotion de l'économie des besoins pourrait constituer un axe politique fort pour une gauche française qui se voudrait socialiste.* Les orientations esquissées ci-dessus tracent les contours d'une évolution que pourraient prendre en charge ce qu'il est convenu d'appeler les forces de progrès et en particulier celles qui s'étiquettent socialistes. La crise que nous traversons a montré une nouvelle fois la fragilité et les limites du capitalisme financier. On a fait appel à l'Etat comme à un pompier pour éteindre l'incendie, en consolidant le secteur bancaire et en injectant des liquidités dans l'économie. On a essayé de rendre un peu plus contraignante la régulation des transactions financières. Pour le surplus, voici que l'on s'apprête à reprendre les recettes du passé. Après que l'on ait distribué beaucoup d'argent aux divers secteurs touchés par la crise, ce sont les services publics qui devront une nouvelle fois se serrer la ceinture. La promotion de l'économie des besoins pourrait être l'un des axes forts d'une alternative à opposer à ce retour en force du libéralisme. Elle montrerait qu'à côté et au delà de la simple régulation de l'économie marchande, il existe une autre voie, susceptible d'en préfigurer le dépassement.

L'approche par l'économie des besoins s'inscrit dans le continuum de la pensée socialiste. Elle reprend, en lui donnant toute sa portée, le concept de « fonction collective » que la planification française avait mis à l'honneur dans les années soixante. Elle tient compte de l'expérience des débats passés et des échecs rencontrés par la gauche lorsqu'elle est venue au pouvoir. Elle met au premier plan, non plus la propriété des moyens de production ou le volume des dépenses publiques, mais la fonction d'assemblage, d'organisation de la satisfaction des besoins, que doit remplir la collectivité dans des domaines essentiels. Elle ouvre ainsi la voie à un modèle de société moins bureaucratique, plus ouvert, plus souple, que celui avec lequel l'option socialiste s'est trop souvent identifiée dans le passé. Cette approche est en même temps réaliste. Elle va certes nettement plus loin que la simple « défense du service public » à laquelle la gauche a dû se résigner depuis un certain temps, lui permettant ainsi de reprendre une posture offensive. Mais elle se greffe sur une espèce déjà connue et expérimentée - le service public, précisément - et elle peut s'enrichir par la confrontation avec des expériences étrangères qui, en Europe, en Amérique latine ou ailleurs, s'inspirent de principes analogues. Ouvrant la voie à des développements futurs sans forcément les imposer dans l'immédiat, elle permet de jeter un pont entre le projet à long terme des socialistes et les programmes à moyen terme d'une législature ou d'un gouvernement.

Le parti socialiste français avait l'occasion de s'engager dans cette voie lorsqu'il a, en juin 2008, actualisé le texte de sa « déclaration de principe ». Il a malheureusement raté cette occasion. L'article 6 de la déclaration, au lieu de placer sur le même plan, comme deux axes essentiels de l'action publique, la régulation de l'économie marchande et l'organisation collective de la satisfaction des besoins, ne retient que le premier. La « satisfaction des besoins essentiels » est certes évoquée, mais seulement en tant que finalité de la régulation, ce qui ne fait qu'ajouter à la confusion du texte. Se rallier presque sans conditions, trois mois avant la crise, à l'économie de marché : cela a bien l'allure d'une erreur historique. Empêtré comme il l'est dans les querelles de personnes, le PS saura-t-il la rattraper ? Espérons le, même si pour le moment rien n'est moins sûr.

*La problématique esquissée ci-dessus trouve des correspondances au delà de nos frontières. La bataille engagée par le Président Obama pour assurer une couverture santé aux citoyens des Etats Unis, les initiatives de plusieurs Etats sud-américains pour reprendre le contrôle de leurs richesses naturelles ou briser le monopole des multinationales pharmaceutiques s'inscrivent dans la même perspective. Le contexte européen n'est à première vue pas favorable. Pourtant il y a là aussi un combat à mener. Le thème du service public a été au centre de bien des débats en Europe au cours des vingt dernières années. Là encore c'est une bataille défensive qui a été menée, essentiellement à propos des grands services publics de réseau (communications, transports, énergie) désormais soumis aux lois de la concurrence mais dont la spécificité a néanmoins été prise en compte, par référence au concept de service d'intérêt économique général. Dans le dernier état du droit européen (Traité de Lisbonne), trois novations sont à noter : 1) A la demande du Président Sarkozy, alors fraîchement élu, la notion de « concurrence libre et non faussée », ne figure plus au nombre des objectifs de l'Union. Elle ne disparaît pas du traité, loin de là, mais elle n'est plus qu'un outil au service de la réalisation d'une « économie sociale de marché hautement compétitive ». 2) La charte des droits fondamentaux, et donc celles de ses dispositions pouvant servir de fondement à certains aspects de l'économie des besoins, sont intégrées dans le droit européen. 3) Un protocole annexe n°9 sur les services d'intérêt général souligne les prérogatives des Etats membres en la matière et en particulier « la grande marge de manœuvre » dont ils disposent « dans la fourniture, la mise en service et l'organisation des services d'intérêt économique général d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs ». Il affirme en même temps l'entière compétence des Etats membres pour ce qui concerne les services « non économiques » d'intérêt général.*

Ces dispositions nouvelles vont dans le bon sens. Mais il serait erroné d'en conclure qu'elles engagent la construction européenne dans une voie nouvelle. Le libéralisme économique reste l'alpha et l'oméga de l'approche communautaire et les évolutions en cours dans les secteurs couverts par les grands services de réseau vont se poursuivre. Ceci dit, l'expérience montre que les actions menées à Bruxelles peuvent avoir des débouchés. De surcroît la crise actuelle ébranle les certitudes et remet en cause des schémas qui paraissaient bien établis. Même s'il s'avère particulièrement difficile, le combat vaut donc d'être poursuivi.

*Mais, là aussi, un renouvellement de la problématique est souhaitable. En allant du plus général au plus spécifique, trois orientations sont à mettre en avant :*

- Le rééquilibrage de la dynamique européenne. L'Europe doit marcher sur ses deux pieds ou, pour utiliser une autre métaphore, être propulsée par deux moteurs : celui de la concurrence et celui de l'intérêt général. Le premier a fonctionné à plein régime. Il connaît quelques ratés aujourd'hui, que l'on devra réparer par une régulation plus efficiente. Le second est jusqu'à présent resté poussif. Le moment est venu de lui donner de la puissance, notamment par l'encouragement au développement des services collectifs.

- Une approche globale du service d'intérêt général. La distinction tranchée faite entre services économiques, soumis à la concurrence, et services non économiques, librement organisés par les Etats membres, peut paraître protectrice de ces derniers. Elle est en vérité pernicieuse car, à la faveur des déplacements de frontière susceptibles de faire basculer un certain nombre d'activités (en matière de logement ou de santé par exemple) dans la catégorie des services économiques, c'est la vision libérale qui risque de s'imposer progressivement pour l'ensemble. Il est normal qu'une Europe qui se veut politique s'intéresse à toutes les interventions collectives. Dans cette perspective l'idée d'une directive communautaire sur les services d'intérêt général, qu'avait retenu le projet de constitution rejeté en 2005, est à reprendre. Elle pourrait trouver un prolongement naturel dans la mise en place, au sein des services de la Commission, d'un commissaire et d'une direction en charge de cette dimension nouvelle de l'action communautaire.

- Le primat de la coopération sur la concurrence. Il ne s'agit pas de revenir sur l'ouverture à la concurrence dans un certain nombre de secteurs. Mais il convient d'encourager, dans ces secteurs comme dans les autres, les échanges d'expérience et les coopérations. A partir du moment où les actions nationales s'inspirent du même intérêt général et ont des objectifs comparables, il y a une forte valeur ajoutée à organiser leur convergence au niveau européen. Il existe d'ores et déjà des programmes en ce sens, notamment dans les domaines de l'éducation et de la recherche. Il faut évidemment les encourager. Dans le prolongement de cette orientation la constitution de services publics au niveau européen, qui s'ébauche dans certains secteurs, est à envisager positivement à condition qu'elle s'inscrive bien dans une perspective de promotion de l'intérêt général européen.

*La théorie française du service public, en dépit de, ou peut-être à cause de, ses ambiguïtés est à coup sûr l'une des plus achevées. La pratique française du service public a largement tenu la route et, en dépit des critiques qu'ils ont parfois à formuler, ses utilisateurs lui sont attachés. Il s'agit aujourd'hui non pas d'abandonner mais d'enrichir cette théorie et cette pratique. Le concept d'économie des besoins, avec la part d'utopie qu'il comporte, peut y contribuer.*

[Raison présente n° 173 \(1<sup>er</sup> trimestre 2010\)](#)