

Le Service public

L'existence de services publics intervenant de manière importante dans l'environnement économique et social a correspondu à une volonté politique forte qui a notamment trouvée son expression historique en France au sortir de la Seconde Guerre mondiale. Il s'agissait alors de réaliser concrètement les idéaux républicains d'égalité et de fraternité rendant possible l'exercice concret de la liberté. Des modalités diverses ont été trouvées, mais la mise en place des Services publics a eu des conséquences économiques importantes, qui d'ailleurs, avaient été envisagées bien avant leur développement. Aujourd'hui, ils sont remis en cause au nom de l'efficacité économique. Ces concepts présentés comme "nouveaux" sont-ils réellement valides? La rentabilité à court terme induite par la logique marchande est-elle la seule à retenir? Quel est l'état du Service public et quelles sont les perspectives qui s'ouvrent actuellement?

Introduction

La notion de service public est assez difficile à appréhender, car elle l'est à cerner. En effet, utilisée dans des champs conceptuels différents, elle se trouve *saturée de significations multiples* qui se superposent et s'entrecroisent, et entre lesquelles le glissement est constant.

Le Service public, c'est d'abord une *réalité sociale et institutionnelle*. Il englobe les activités et structures, très diverses, qui sont placées sous la dépendance, directe ou indirecte, des collectivités publiques. Appartenant à la "sphère publique", les Services publics sont censées avoir des caractéristiques propres irréductibles à celles des entreprises privées.

Le Service public c'est aussi un *régime juridique*. Ce régime confère à ceux qu'il régit un certain nombre d'obligations et ce que les juristes désignent sous les termes "privileges exorbitants du droit commun". Le droit administratif en France s'est largement appuyé sur cette notion pour se développer.

Enfin, et bien que de manière aujourd'hui profondément remis en cause et discuté, le Service public demeure un *mythe légitimant* : il sculpte l'image de l'Etat et d'autorités publiques qui ne sont plus seulement des puissances publiques, mais sur lesquelles pèsent aussi l'obligation de satisfaire à des demandes collectives autrement et mieux que ne peut le faire le marché.

Naturellement, la remise en cause actuelle de l'Etat, et plus généralement de toute intervention publique dans un nombre toujours plus importants de secteurs, remet en cause la conception traditionnelle du Service public.

Plusieurs rôles des services publics doivent donc être abordés.

- Ils ont un *rôle politique* (idée d'une possibilité de nouvelle forme de salariat, ce qui paraît un peu étrange aujourd'hui); idée d'une égalité d'accès aux services (le fait de proclamer l'égalité sociale n'est pas suffisant, il faut en garantir l'exercice réel : les Services publics en sont un moyen par l'accès aux services de santé, éducation, etc.)

- Ils ont un *rôle d'aménagement du territoire*, en lien d'ailleurs avec l'égalité d'accès.

- Ils ont un *rôle économique* : autour de la notion de circuit économique. Leur existence permettant une stabilité de la demande de biens consommés, des débouchés aux services et produits même en cas de demande insolvable, ils ont un impact dans le fonctionnement macro-économique. Celui-ci doit être précisé.

De surcroît, se pose la question des *modes d'exploitation* des services publics : concession, propriété publique etc.; qui n'est pas innocente. N'oublions pas que les libéraux ne sont pas contre les services publics, ils sont pour la privatisation des entreprises publiques, soit que celles-ci interviennent dans le secteur marchand¹, soit qu'elles y interviennent de manière latérale ou que leur existence empêche des entreprises privées de fonctionner.

Se pose aussi la question du *fonctionnement* plus ou moins satisfaisant, démocratique, etc. des services publics.

Il est certain qu'au cours d'une seule session nous ne pourrions pas aborder toutes ces questions. Il faut laisser à la réflexion de tous menée dans le cadre de réunions générales et des Conférences le soin de réfléchir sur les questions d'organisation. En revanche, nous pouvons traiter l'impact économique et social des services publics.

Nous allons essayer de répondre aux questions suivantes :

1- *Définition et historique* : ce sera l'occasion de montrer que le choix de décider que telle ou telle activité relève d'un Service public est politique et nullement "économique"

2- *L'impact économique* : l'aménagement du territoire, égalité d'accès, conséquences macro-économiques (avec notamment le traitement de la notion dans certaines théories économiques).

3- *Libéralisation* des services publics et l'Europe.

4- Ce que prépare l'A.G.C.S (l'Accord général du commerce des services).

¹- Le "*secteur marchand*" se définit comme le secteur d'activités de satisfaction de demande de biens et services est laissé aux opérateurs privés, soumis aux règles de l'offre et de la demande, celle-ci déterminant le prix auquel s'échange les produits.

I- Définition et historique

1§ Qu'est ce qu'un service public ?

Deux aspects doivent être envisagés dans la définition des services publics. L'aspect de la mission de service public et l'aspect de l'exécution de cette mission.

1-1) La mission de Service public

C'est par la notion d'*intérêt général* que se définissent l'étendue et la nature des missions de service public. Cette notion, essentiellement prétorienne, c'est-à-dire définie par la jurisprudence du Conseil d'Etat, reste floue car sujette à évolution.

Néanmoins, en France, cette notion recouvre au moins 4 principes:

- continuité du service
- obligation de fourniture
- égalité d'accès
- égalité de traitement.

Ces quatre notions, présentes dans le droit français, n'est, par exemple pas retenu aux Etats-Unis où la notion *de public interest* ne recouvre pas les mêmes notions que celles du service public. Il s'agit plus d'un service minimum dû au citoyen que d'un service égal. Le niveau de décision n'est pas le même non plus, le fédéralisme politique a tendance à rapprocher le niveau de décision des citoyens usagers quitte à perdre une vision d'ensemble selon le principe de subsidiarité. Ainsi, en R.F.A. en Suisse ou en Scandinavie, la distribution électrique est municipale, la production et le transport sont régionaux. Elle est nationale en France. La mission de service public ne recouvre donc pas les mêmes conceptions du lien social et ne recouvre pas les mêmes choix de mise en œuvre effective.

1-2) L'exécution du Service public

L'exécution du service peut être privée ou publique.

Lorsqu'elle est publique, elle est effectuée par une entreprise publique ou la fonction publique, lorsqu'elle est privée il s'agit alors d'une entreprise exécutant une mission de service public.

Une entreprise publique de service public est astreinte statutairement à l'exécution d'un service tandis qu'un cahier des charges définit les missions qui sont confiées à une entreprise privée. Dans

ce cadre, l'exécution d'un service public peut être distingué selon une échelle plus ou moins importante du degré de délégation. A un extrême, nous trouvons la régie simple dont les opérations financières sont fondues dans le budget de la collectivité, à l'autre la concession ou seul le tarif est fixé par contrat. Il faut donc distinguer les intervenants privés des intervenants publics.

L'existence en France de services publics correspond en fait à une évolution historique assez longue, qui permet de distinguer 4 strates.

2§ Historique des services publics

1-1 Les 4 strates d'interventions publiques

1- Les services publics anciens correspondant aux ***activités régaliennes de l'Etat*** : diplomatie, défense, police, justice, monnaie, fisc.

2- Les services publics économiques. Leur développement s'est effectué en plusieurs étapes successives : le Colbertisme²; la concession des chemins de fer de 1842; le mouvement de "*socialisme municipal*"³ dont l'Etat va prendre le relais en raison des nécessités de l'économie de guerre, puis du relèvement économique durant et après la Première Guerre mondiale; le Front populaire en 1936⁴; les nationalisations de 1944 à 1946⁵; les nationalisations de 1982.

3- Les services publics sociaux : dès l'Ancien Régime, l'Etat a pris le relais de l'Eglise⁶. En 1898⁷ est mis en place un dispositif de protection ouvrière en cas d'accident du travail. En 1905⁸, une loi renforce les mécanismes d'assistances et une autre instaure un secours aux chômeurs⁹. Tous ces dispositifs sont gérés localement. Toutefois, entre les deux Guerres, même si les idées

²- Avec des interventions de l'Etat qui correspondent à des préoccupations artistiques (manufactures de Sèvres ou des Gobelins), des considérations fiscales (monopole du sel, des poudres, du tabac, des allumettes), lien avec des prérogatives régaliennes (armes, arsenaux etc.)

³- Légalisation de certaines activités économiques des communes (abattoirs, 1905, voies ferrées d'intérêt local, 1913, services de proximité (distribution et épuration d'eau, ordures ménagères, transports urbains, pompes funèbres etc.

⁴- Création de l'Office national interprofessionnel des Céréales qui organise le marché; nationalisation complète de la Banque de France, et nationalisation d'industries clés (matériels de guerre, SNCF).

⁵- Energie, transports, grandes banques de dépôt.

⁶- Création de l'Hôpital général en 1656, dans un souci de contrôle et d'enfermement des franges marginales et réputées dangereuses de la population.

⁷- Loi du 9 avril 1898.

⁸- Loi du 4 juillet 1905.

⁹- Loi du 22 avril 1905.

d'intervention étatique pour la protection des plus démunis se développent, les lois sur les assurances sociales¹⁰ et sur les allocations familiales¹¹ confient la gestion de ces missions à des entreprises privées. En 1945 est créée la Sécurité sociale, traduisant l'extension et la généralisation de la protection sociale, mais avec une gestion privée puisqu'elle assurée partiellement par les syndicats de salariés et d'employeurs. La CMU date de 1999, gérée par la Sécurité sociale. Le RMI est créé en 1997. (gestion CAF, financement de l'Etat).

Parallèlement à cette construction progressive d'une protection sociale, d'autres services sociaux se développent en matière de santé publique et de logement. Dans tous les cas, les collectivités locales jouent un rôle essentiel pour la gestion de services, qu'il s'agisse de l'assistance (bureau d'aide sociale à gestion municipale); hôpitaux; construction et logement (HLM). Au fil des temps, dans une accumulation par strates successives, les problèmes sociaux spécifiques seront pris en charge par la collectivité, dans une assez grande confusion administrative¹².

4- Les services publics socioculturels

Outre l'Education nationale¹³, l'Etat (et parfois les collectivités depuis les lois de décentralisation de 1982 et suivantes), sont chargés de la conservation et de la protection du patrimoine culturel, architectural (musées, archives, etc.), l'encouragement aux arts (mécénats)¹⁴, avec un essor considérable après la Seconde Guerre mondiale (information, recherche, jeunesse et Service publicort, environnement, tourisme, loisir, etc.)

1-2 Un Service public à la française?

Les nationalisations des grands services publics, les monopoles, le statut particulier de leurs salariés a été une politique menée à partir de 1945, non seulement en France mais ailleurs en Europe. L'objectif, dans tous les pays concernés, a été de mener des politiques industrielles cohérentes et efficaces pour le relèvement économique d'après-guerre. Ces politiques ont entraîné une forte redistribution sociale avec des tarifs assez bas pour permettre à la grande masse de la population d'avoir accès à de nouveaux services.

¹⁰- Loi du 30 avril 1930.

¹¹- Loi du 11 mars 1932.

¹²- L'absence de guichet unique, le phénomène d'accumulation législative et réglementaire dans le temps, ajouté à celui de la décentralisation opérée par "blocs de compétences" n'éclaircissent le champ des compétences des collectivités publiques diverses

¹³- Initialement "Instruction publique", les lois instaurant l'instruction obligatoire, publique et laïque à la fin du XIXème siècle a amené l'Etat à s'investir toujours davantage pour faire face à sa responsabilité de fournir une éducation à tous.

¹⁴- Il faut voir dans ces deux dernières préoccupations celles des Princes d'Ancien Régime que la République a assumé.

En France, nous l'avons vu, la notion de Service public n'était déjà pas neuve : elle s'est articulée autour de la notion d'égalité, principe fondateur de la République. Spécialement en France, le Service public est conçu pour assurer l'égalité de traitement des usagers indépendants de leurs situation particulière. Il ne s'agit pas d'assurer l'égalité des conditions qui vise à traiter de façon égale les individus placés dans une même situation, mais d'organiser leur accès concret au même service, quelque soit les situation particulière.

Cette force politique et symbolique attaché au Service public n'est pas la même dans les autres pays industrialisé.

3§ Les services publics dans les secteurs économiques

Il existe 2 types de services publics : les services publics marchands et les services publics non marchands.

1-1 Les services publics non marchands

Ces services publics financés par l'impôt. Les usagers de ces services n'en paient pas le coût, ni même un prix (qui par définition est la rencontre d'une offre et d'une demande solvable), ce coût est assumé par l'ensemble des contribuables. Il s'agit à l'origine d'un choix politique : le choix peut être de décider par exemple que l'éducation doit être payés par les utilisateurs (et il s'agira alors d'un service marchand), ou par l'ensemble de la collectivité (l'ensemble de la collectivité décide de supporter le coût).

2-2 Les services publics marchands

Ces services sont financés par les utilisateurs qui paient un prix. Ce prix peut être laissé au simple mécanisme de l'offre ou de la demande, ou être réglementé, fixé par la collectivité. La logique veut que les services publics marchands voient leurs prix déterminés largement de cette sorte.

C'est le cas particulièrement des grands services fonctionnant en réseau : poste, télécommunications, électricité, rail... Chaque prestation n'est pas vendue à son coût réel, non seulement parce qu'il est souvent difficile de le déterminer précisément, mais aussi par des soucis d'égalité d'accès du service à tous. Ce soucis implique l'existence d'une *péréquation* qui permet une redistribution tarifaire entre les différentes catégories d'utilisateurs : les usagers actuels peuvent financer les usagers futurs, les villes les campagnes, les gros usagers les plus petits. Ainsi, le choix du timbre unique pour l'acheminement du courrier permet à l'usager de la Creuse (plus coûteux à servir) d'être financé par celui de Paris (moins coûteux par effet de masse). Et d'une manière générale, les activités les plus rentables financent celles qui le sont moins ou qui sont carrément déficitaires mais utile dans des soucis d'égalité d'accès ou d'aménagement du territoire.

Dans ces conditions, l'existence du monopole est une nécessité qui permet de stabiliser l'économie du système : il permet des compensations entre activités plus ou moins rentables, il permet aussi de réaliser des économies d'échelle en évitant la duplication inutile des réseaux; et il permet également de valoriser le réseau dans des conditions optimales, de sorte que le maximum de personnes soient raccordées au réseau.

Toutefois, l'existence d'un monopole n'est pas la garantie de l'existence d'un bon service public, ce monopole pouvant aussi servir de captation de la rente. L'entreprise publique reste le cadre le plus adapté pour gérer un tel système car, n'ayant ni actionnaires, ni capital social à valoriser, elle peut échapper aux logiques de rentabilité financière et donc mieux servir ses objectifs. Cependant, cela n'est pas une garantie que entreprises publiques n'aient pas des comportements similaires à celles des entreprises privées.

Par ailleurs, ces diverses activités peuvent être assurées par des modes de gestion différents. Outre les activités assurées directement par la fonction publique (dont il ne sera pas question), certaines sont assurées par des entreprises publiques ou bien par des entreprises *de* service public.

2- Retour sur deux modes de gestion : les entreprises publiques et les entreprises de service public

2-1) Les entreprises publiques françaises : genèse et histoire

Les entreprises publiques Françaises sont une création de la fin de la Seconde Guerre mondiale. Regroupant des entreprises jusque-là séparées, elles ont été fondues, sauf pour la SNCF, dans ce qu'il est convenu d'appeler des "services publics" (EDF- GDF, RATP etc....) alors qu'il s'agit plus précisément d'*entreprises publiques de service public*.

Ces entreprises avaient pour but d'une part, d'être les outils utiles pour la reconstruction du pays, mais aussi d'être des fers de lance du progrès social. L'influence du CNR (Conseil National de la Résistance), à l'origine de leur création, est ici très nette. Leurs buts n'étaient pas le profit comme le prouve la péréquation tarifaire, mais le partage des fruits du progrès. Le statut en dérive. Instaurant des conditions stables d'emploi en contrepartie des obligations de service public (continuité égalité de traitement etc....), ce statut a servi de modèle à l'ensemble des conventions collectives de l'époque signées dans les industries. Ce compromis social a perduré jusqu'à sa remise en cause à partir de la fin des années 1970.

Ce compromis interne est la résultante du compromis externe dirigé vers les usagers. L'accès pour tous aux services publics est intimement lié au statut du fait des contraintes qu'elle impose. C'est cette notion statutaire et cette idée de progrès social partagé par tous, qui ont permis à EDF de rappeler des retraités après les tempêtes de 1999.

2-2) Les entreprises de service public.

Ce sont des entreprises qui se spécialisent parfois dans des missions considérées par la collectivité comme étant d'intérêt général. Ainsi, la Compagnie Générale des Eaux (Vivendi) s'est spécialisée dans ce secteur dès le 19^{ème} siècle (1853). Ces entreprises obtiennent des concessions des municipalités afin, par exemple, de traiter et de distribuer l'eau dans la commune. Le statut des employés reste privé ainsi que l'actionnariat et les profits. La régulation de ces entreprises est réalisée par la collectivité publique qui détermine les tarifs applicables pour rémunérer leurs services. Deux sont couramment employés :

- le prix fixé
- le coût pris en charge

Le prix fixé est un prix auquel l'entreprise doit vendre sa production. Il incite l'entreprise à réduire ses coûts afin qu'elle puisse obtenir une marge entre le prix fixé et son coût d'exploitation. Ce système n'incite pas à la production de qualité.

Le système du "*coût pris en charge*" assure la rentabilité du capital. Néanmoins, ce type de contrat n'incite pas l'entreprise à faire des efforts puisqu'elle est assurée d'obtenir des revenus.

Ces revenus deviennent des rentes de situation profitables, Vivendi gère 2300 contrats de distribution d'eaux. L'augmentation des prix de l'eau atteint 118% entre 1987 et 1997 alors qu'il existe deux concurrents la Lyonnaise et Vivendi sur le secteur — mais, là, nous touchons au problème du contrôle démocratique de la gestion des services publics...

Nous avons vu que le fondement de l'existence des services publics, c'est l'intérêt général. Celui-ci n'est rien d'autre qu'un choix politique qui est le reflet des compromis sociaux passés dans une société. Il n'y a donc pas de nécessité dans l'existence de services publics outre le choix politique : il n'y a pas de nécessité technologique surdéterminant dans ce choix.

II La crise actuelle

Les régulations nationales mises en place après la Seconde Guerre mondiale devenues moins efficaces du fait, en partie, de la globalisation de l'activité des firmes transnationales et des décisions politiques de démanteler ces services sont les racines de la crise actuelle. Cette crise s'inscrit dans un contexte plus général qui est européen, mais trouvera à court terme un développement avec l'AGCS (Accord Général du Commerce des Services), pris dans le cadre de l'OMC.

1§ Quelle crise des services publics?

1- Les services publics non marchands

Nous verrons que l'AGCS marque une volonté forte de transformer toutes activités en marchandises. Plus généralement, en France comme ailleurs, un certain nombre de phénomènes ont contribué à fragiliser ces services publics non marchands.

Une contre-révolution fiscale a eu tendance à réduire les ressources de l'Etat. Celle-ci est partie de Californie dans les années 1980, mais est présente également en Grande-Bretagne et correspond à cette idée générale que, par définition, l'Etat n'est plus apte à gérer l'ensemble des interventions économiques induites par son rôle "*d'Etat Providence*", car elle seraient trop nombreuses. Cette idée est corroborée par les déficits de finances publics, encore aggravé par le niveau élevé de taux d'intérêt élevés.

Dès lors, l'Etat serait par nature inefficace, et une crise de légitimité de son intervention le frappe. Dans chaque cas, cette crise de légitimité s'accroît lorsqu'elle rentre en résonance avec les problèmes particuliers rencontrés par les services publics. Ainsi, en France, les attaques néolibérales contre l'Education nationale entrent en résonance avec les problèmes que rencontre par ailleurs l'institution confrontée aux limites de la massification de la scolarisation dans une période de chômage massif.

2- Les services publics marchands

Actuellement, les services publics en réseau subissent un processus de déréglementation, et suivent la voix de la privatisation des entreprises publiques. Deux objectifs sont poursuivis, en réalité d'autres le sont également, sans être clairement explicités.

Les deux objectifs tels qu'ils sont généralement exprimés sont, d'une part, l'adaptation aux évolutions technologiques dont l'adaptation capitaliste découlerait nécessairement; d'autre part, il s'agit de "*moderniser*" les entreprises en question, c'est-à-dire de satisfaire mieux la demande des clients dans un rapport "*win-win*¹⁵", selon la terminologie en vogue.

1-1 L'objectif de l'adaptation

Les nouvelles technologies, notamment celles de la communication impliquant une miniaturisation ainsi qu'une augmentation de puissance et de performance des techniques en même temps qu'un traitement en temps réel des données, impliqueraient des investissements d'équipements si lourds que des entreprises simplement nationales ne pourraient y satisfaire. Il faudrait que ces entreprises s'ouvrent à des alliances technologiques et d'investissements. Pour cela, il leur faudrait s'ouvrir au marché mondial et donc abandonner une structure d'actionnariat public ou majoritairement public.

¹⁵- "Gagnant-gagnant."

On peut comprendre ce genre d'arguments, particulièrement pour les télécommunications où les réseaux deviennent en effet mondiaux (téléphonie, Internet). La logique d'accumulation de capital utile aux activités réclamant de gros investissements peut être défendue. Toutefois, il pourrait être possible aussi de se contenter d'une ouverture du capital des entreprises publiques. Et, en tous les cas, l'argument paraît moins solide concernant d'autres activités comme l'électricité, les transports, la poste, dont on voit mal à quels objectifs d'adaptation technologiques et capitalistiques il leur faudrait se soumettre qui soient réellement nouveaux.

En réalité, c'est le second argument qui, immanquablement est avancé et qui semble le plus important : la "*modernisation*".

2-2 L'objectif de "*modernisation*"

L'idée est que la concurrence, permise par la fin du monopole (déréglementation) serait bénéfique pour tous ("*win-win*"). En effet, l'ouverture¹⁶ à la concurrence permettrait la baisse des prix, bénéfique pour les clients. L'entreprise elle-même aurait tout à y gagner car la concurrence est le seul moyen pour elle d'être stimulée par l'extérieur, de perdre ses habitudes d'économie de rente, et donc d'être performante, y compris sur le plan technologique. Les investissements ayant tendance à se placer dans des entreprises performantes, finalement, l'allocation des ressources serait assurée de manière optimum. Tout le monde en sortirait donc gagnant.

Cette perte du monopole ne produirait tous ses effets bénéfiques que si les entreprises en question sont privatisées¹⁷. En effet, la privatisation permet d'en finir avec des statuts de quasi-fonctionariat des personnels, qui, avec son taux de syndicalisation élevé et ses "*privilèges*", ne permet pas le "*dynamisme*" de fonctionnement et donc de parvenir à l'adaptabilité souhaitée.

En réalité, la concurrence tend à sa disparition en principe. Le but suivi par toute entreprise est de parvenir à capter toutes les parts de marché, et donc d'en finir avec les concurrents. D'ailleurs, cela explique aussi que tous les pays industrialisés se soient munis de réglementations anti-concentration assez importantes. La logique de concentration à laquelle nous assistons dans le domaine des télécommunications au niveau mondial en est un bon exemple. D'ailleurs, les privatisations des services des transports ou de l'électricité n'a pas permis, à terme, une baisse des prix, bien au contraire là où elles ont eu lieu : il en va ainsi du transport ferroviaire, de l'eau, de l'électricité en Grande Bretagne.

Par ailleurs, le problème de la qualité et de la sûreté des prestations se posent aussi. Ainsi, la privatisation du rail anglais a entraîné une dégradation importante de la sécurité du rail,

¹⁶- Notons au passage la terminologie employée : il est question "*d'ouverture*", de "*modernisation*", de "*dynamisme*". "*L'archaïsme*" est réservé au fonctionnement des entreprises à privatiser qui passent ainsi de l'ombre au soleil.

¹⁷- "*Rendues au public*", comme on dit souvent, puisque le mouvement inverse était manifestement un vol.

phénomène illustré par de nombreux accidents mortels. Concernant l'énergie, les coupures de courants en Californie, la déconfiture frauduleuse d'Enron, société de courtage de l'électricité entre autre, sont des exemples à ne pas suivre de déréglementation et de privatisation de services.

3-3 Les objectifs sous-jacents : fin de la péréquation; création de débouchés aux capitaux

Les objectifs plus rarement explicités sont de deux ordres :

1- Mettre fin à la péréquation tarifaire: il s'agit pour les grands groupes d'obtenir les tarifs les plus bas, d'autant plus facilement qu'ils seraient de toutes façons de gros clients, donc en position favorable pour négocier des ristournes de prix, ce que ne peut faire le consommateur *lambda*. Les soucis d'assurer l'égal accès au service seraient dès lors abandonnés. Il s'agit d'une volonté de rupture du principe de solidarité.

2- Trouver des débouchés aux capitaux : en effet, les activités relevant du Service public, qu'elles soient assurées par des entreprises publiques ou non, échappent par définition aux capitaux privés. Ceux-ci perdent une occasion de fructifier, d'autant plus que, concernant notamment les services publics en réseau, ils seraient simple et de bon rapport d'utiliser des infrastructures qui existent déjà et qui, souvent, sont de bonnes qualité.

Il s'agit là, sans aucun doute, de l'objectif principal : par définition, les capitaux ont besoin de trouver des débouchés, sinon ils perdent de leur valeur en perdant de leur utilité. Or, ils ne peuvent être investis que dans des activités que rencontre une demande solvable. Celle-ci existe en effet, elle est au moins partiellement solvable (du moins, si on abandonne les soucis d'intérêt général qui s'attachent à l'exécution des missions de Service public). Seule la privatisation et l'accès du marché de ces activités permettrait d'obtenir les débouchés souhaités par les détenteurs de capitaux.

La politique en la matière de l'Union européenne s'inscrit largement dans cette logique.

2§- Les Service publics et l'Union européenne

Maxime Drouet

3§- L'AGCS et les services publics

Frédéric Viale

1- Généralités sur l'OMC (Organisation mondiale du commerce) et l'AGCS (Accord Général du Commerce et des Services)

L'AGCS est un accord international mis en place dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC)¹⁸ en décembre 1994, devenant applicable dès 1995 pour certains secteurs des services. L'OMC étant un forum de discussions entre Etat membre, l'AGCS est en discussion permanente. Son but est de permettre un accord relatif à toutes les activités, et pour l'AGCS, toutes activités considérées comme services¹⁹.

1- Règles générales mises en place par l'OMC

L'OMC a pour objectif de supprimer "*tout obstacle, tarifaire ou non tarifaire*²⁰" s'opposant de manière "*non nécessaire*" au commerce. Les Etats doivent consentir à la clause dite du "*traitement national*²¹" et de "*la Nation la plus favorisée*²²". Il s'agit ainsi d'assurer l'accès au marché.

Les conséquences de la mise en place de ses principes sont les suivantes :

- une subvention est toujours un avantage illicite par rapport à un candidat potentiel. Les Services publics comme les industries stratégiques d'importance nationale peuvent se retrouver aller à l'encontre des règles de l'OMC du fait des subventions qu'ils reçoivent.
- il est interdit de discriminer un produit sur la base des processus et méthodes de production (PMP) — ce qui pose le problème des produits fabriqués dans des conditions de travail inacceptables (*dumping* social, répression syndicale, esclavage, travail des prisonniers qui sont exclus du champ des traités de l'OMC, mais très théoriquement²³.)

¹⁸- L'OMC, succédant au GATT (*General Agreement of Tarif and Trade*, (Accord général des Prix et du Commerce) à l'occasion des Accords de Marrakech

¹⁹- D'ailleurs, une des originalités de l'OMC par rapport au GATT qui l'a précédé tient en ce qu'elle traite des biens immatériels.

²⁰- Les obstacles tarifaires sont par exemple les droits de douanes; les obstacles non tarifaires sont par exemple des réglementations diverses qui, sous couvert de protection de la santé de la population, de sa sécurité ou autre, interdisent ou restreignent de manière anormale le commerce des produits étrangers.

²¹- Clause de Traité qui assure que les opérateurs étrangers seront traités de la même manière par la réglementation des pays où ils choisissent d'opérer que les opérateurs locaux.

²²- Clause par laquelle un Etat s'engage à traiter tous les opérateurs étrangers sur son sol de la même manière que celui qu'il favorise le plus. La combinaison de ces deux clauses ("traitement national" et "de la Nation la plus favorisée") permet d'assurer aux opérateurs qu'ils ne subiront aucune discrimination réglementaire ou tarifaire de l'Etat où ils opèrent, et qu'ils ne subiront pas non plus la concurrence déloyale d'opérateurs nationaux ou étrangers.

²³- On estime à l'heure actuelle le nombre de prisonniers soumis au travail forcé en Chine à 5 millions, la Birmanie utilise aussi le travail des prisonniers massivement, et de nombreux prisonniers américains travaillent à la réservation téléphonique de compagnies aériennes sans qu'il soit question de sanctionner ces pays.

- Quand à l'interdiction des restrictions quantitatives, il semble que cela puisse s'imposer aussi à ce qui est exporté (par exemple, obligation d'un pays de fournir un produit en cas de demande solvable d'un autre). Toutefois ce point demeure ambigu.

Cette situation correspond à la mise en place d'un principe formulé par la théorie économique de "*l'avantage comparatif*".

De quoi s'agit-il?

Cette théorie a été énoncée par David Ricardo, économiste anglais du début du XIX^{ème} siècle, selon laquelle chaque pays doit se spécialiser dans les productions pour lesquelles il est le mieux doté, c'est-à-dire dans lesquels les facteurs de production sont les plus abondants, ce qui lui permet de produire au meilleur coût. L'exemple le plus connu que donne cet économiste est l'échange du drap anglais contre le vin portugais.

Or, cette théorie présentée comme étant de bon sens ne tient pas compte des évolutions importantes de notre monde depuis le XIX^{ème} siècle. Si, à l'époque, le coût du transport était dissuasif et l'investissement à l'étranger inexistant, cela n'est plus le cas aujourd'hui. On est capable maintenant de produire à peu près n'importe quoi n'importe où, alors que les coûts du transport ont fondus.

Dans ce contexte, certains pays se spécialisent en exploitant l'avantage comparatif qu'ils peuvent, non pas l'avantage économique ou de qualité de la production, mais celui de l'abondance du facteur travail peu cher, et qui peut l'être précisément car la répression politique et syndicale interdit aux travailleurs des conditions de travail décentes. Evidemment, cela ne peut fonctionner que pour les productions de produits de faible intensité technologique, mais les règles de l'OMC gèle la situation en la rendant payante. L'AGCS étend cette situation aux services.

Dans le cadre de l'OMC, l'**Organisme de Règlement des Différends (ORD)**, composée d'un "*panel*" d'experts internationaux, rend des décisions en cas de conflit d'interprétation des règles des Accords, suivant les règles institutives de l'OMC qui, étrangement, ne se considère pas soumise aux règles du droit international ordinaire et notamment pas aux Traités internationaux du droit des gens. L'ORD peut sanctionner des Etats qui, d'après elle, n'auraient pas respecté les règles du commerce internationale en autorisant, par exemple, l'Etat bénéficiaire de la décision à prendre des "*représailles croisées*"²⁴.

2- Règles mises en place par l'AGCS

²⁴- Ainsi, sur décision de l'ORD, les Etats-Unis ont été autorisés à sanctionner l'Union européenne au motif qu'elle n'a pas démontré la nocivité du bœuf aux hormones tout en persistant à l'interdire pour des motifs sanitaires, "*obstacles non nécessaires*" au commerce. Il s'agit de sanctions croisées, car elles permettent une taxation à l'entrée de produits qui ne sont pas ceux concernés (*ainsi le Roquefort français, entre autres*).

L'AGCS fonctionne selon une **technique**.

12 grands secteurs sont visés (dont la 12ème "Autres")²⁵, eux-mêmes divisés en 160 sous-secteurs. Ceux-ci sont en constante évolution.

Les services peuvent être fournis selon 4 "modes" :

1- Un service fourni "en provenance du territoire d'un membre en destination du territoire d'un autre membre"

2- Un service fourni "sur le territoire d'un membre à l'intention d'un consommateur de services de out autre membre"

3- La "présence commerciale ..."

... et 4- La "présence de personnes naturelles" (physiques) "d'un membre sur le territoire de tout autre membre."

Les modes 3 et 4 permettent que l'investissement ("*présence commerciale*") soit traité en fonction des règles définies plus haut (clauses d'accès au marchés), ce qui est une reprise de l'AMI. La "*présence de personnes*" physiques, quant à elle, pourra permettre l'entrée de travailleurs dans l'exacte mesure des besoins des employeurs transnationaux, ou faire accomplir le travail "mobile" ailleurs.

L'AGCS fonctionne en **plusieurs étapes** : d'abord, il s'agit de déterminer les secteurs concernés par la négociation. 160 secteurs ont été prévus, qui couvrent en réalité toute l'activité humaine.

Ensuite, chaque partie²⁶ est amené à indiquer ce qu'elle souhaite voir proposer à la négociation de la part de ses partenaires. Juillet 2002.

Puis, mars 2003, les parties indiqueront ce qu'elles consentent à négocier.

Il est prévu que, une fois que l'accord de libéralisation du service concerné sera consenti, la partie ne pourra plus s'en dégager avant 5 ans, et de toute façon, pas sans proposer à l'agrément de ses partenaires un secteur de valeur équivalente.

2- L'AGCS et les services publics

L'OMC, dans le cadre des négociations sur l'AGCS, donne une définition des services qui, finalement permet d'intégrer les services publics dans le cadre de l'Accord.

L'OMC part de la finalité du service, définit les critères qu'elle estime être ceux du marché et du commerce international et conclue que le service considéré se place bien dans ce cadre. Ainsi,

²⁵- Services aux affaires; Communications; Construction/ Ingénierie; Distribution; Education; Environnement; finances; Santé/ Services sociaux; Tourisme; Loisirs Culture / Sports; transports; Autres.

²⁶- Il s'agit d'Etat, ou d'un ensemble d'Etats, ainsi, l'Union européenne représentée en tant que telle, les Etats membres étant représentés à travers elle.

dès lors que le secteur de la santé est créateurs de biens voués à l'exportation, et créés industriellement, ce secteur doit répondre de relations commerciales normales, et donc s'ouvrir à la concurrence.

Toutefois, pour qu'un service puisse entrer dans son champ d'application, il faut qu'il soit soumis à la concurrence de deux prestataires au moins, ou susceptible de l'être. Dès lors que les services publics s'organisent dans un monopole, on aurait pu croire qu'ils échappent par nature au champ d'application de l'AGCS. L'OMC n'a pas suivi ce raisonnement.

Elle a considéré

1- Si un service ne fait l'objet d'une concurrence entre deux prestataires, c'est qu'il fait l'objet d'une exclusivité. Lorsque cette exclusivité est celle de l'Etat, le service en question relève du pouvoir gouvernemental. Il est par nature exclu du champ d'application de l'AGCS.

2- Un service relevant du pouvoir gouvernemental doit être totalement gratuit pour être considéré comme tel. Ceci n'est pas le cas, pour aucun des services publics (les soins, le transport, les fournitures scolaires sont payants.) Ces services ne relèvent donc pas du pouvoir gouvernemental puisqu'ils ont un prix.

3- Les services publics ne relèvent donc pas du pouvoir gouvernemental et se trouvent, de ce fait, entrant dans le champ d'application de l'AGCS.

Ainsi, l'OMC ne nie pas l'utilité des services publics, elle veut les cantonner dans leurs exploitations les moins rentables, voire déficitaires.

Dès lors que l'AGCS interdit les restrictions aux marchés, un nombre illimité d'investisseurs pourraient fournir un service, même ceux dévolus l'Etat, qu'ils soient marchands ou non. L'Etat ne pourra plus subventionner tel ou tel service, car ce faisant, il serait amener, par les règles de l'AGCS à subventionner également tout opérateur privé du secteur. Comme cela serait impossible, son intervention serait désormais écartée. Par ailleurs, les services, jusqu'ici publics, pourraient suivre une logique marchande, devenir payant, s'ouvrant aux investisseurs, sans plus aucun des soucis inhérents au Service public désormais démantelé.

Conclusion

Que faire?

1- Promouvoir l'idée de démocratisation du Service public

Il s'agit de redonner une légitimité aux services publics en rendant toute leur place aux citoyens, en trouvant les moyens d'un réel débat démocratique sur les orientations et l'organisation des services. Et particulièrement, cette démocratisation devrait permettre aux services publics de répondre aux problèmes de l'exclusion sociale (cela concerne notamment les services publics en réseaux, comme celui assurant la distribution d'énergie par exemple).

2- Refuser de nouvelles privatisations

Les privatisations entraînent toujours la banalisation du comportement courant dans les entreprises privées qui consiste à créer de la valeur pour l'actionnaire. De surcroît, de très nombreux exemples montrent que les techniques employées pour tenter de forcer les entreprises privées à respecter un minimum d'obligation de service public (par le cahier des charges notamment) ne fonctionnent pas.

3- Se battre au niveau européen

Comme les décisions politiques en Europe relèvent du Conseil des ministres européen, composé de ministres des gouvernements européens, il s'agit donc d'articuler une bataille européenne avec la pression sur les gouvernements nationaux.

Il s'agit de remettre en cause la logique concurrentielle des traités européens, et donc une réforme de ces traités, singulièrement de l'article 86 du Traité de Rome relatif à la concurrence. Revendiquer d'emblée la mise en place d'un Service public européen paraît difficile, vue l'hétérogénéité des situations nationales, et risquerait d'aboutir à un nivellement par le bas, déjà sensible avec la notion de service universel. Néanmoins, il ne s'agit pas de se battre sur des mots ("*service public*" contre "*service universel*"), mais d'imposer une coopération concrète entre les grands opérateurs publics européens, avec la mise en place de normes communes, et des objectifs communs, afin d'homogénéiser la fourniture des prestations au niveau européen.

Ainsi, l'Aitec²⁷ préconise par exemple de demander un prix unique du timbre en Europe, de sorte que les Postes travaillent toutes avec des contraintes similaires de service public, ce qui empêcherait l'écrémage par le privé des services rentables.

Attac préconise aussi un moratoire sur les déréglementations et privatisations partout où elles ont eu lieu afin qu'un débat sérieux, démocratique et contradictoire s'engage sur des questions politiques et sociales qui modèlent notre civilisation.

D'où la nécessité d'une mobilisation importante, tant européenne que locale.

4- Se mobiliser pour que une demande zéro en juillet 2002. Cela rejoint la mobilisation européenne.

²⁷- *L'Association des Ingénieurs, Techniciens et Cadres*, membre fondateur d'Attac.