

# Service public

Le Berre Sylvain, doctorant en science politique à Arènes - Université Rennes 1

À notre époque, l'expression « service public » fait spontanément penser à la mission générale de l'État, plus particulièrement aux actions de celui-ci dans des domaines qui touchent aux besoins universels, aux fonctions collectives nécessaires à la vie en société. Spontanément encore, on oppose le service public – lequel suivrait une logique « d'intérêt général » – aux « intérêts privés » (Richer, 1997). D'ailleurs, toute dispute politique portant sur la réforme des services publics tourne autour de cette opposition entre intérêt général et intérêt privé, logique d'action publique et logique d'action privée. D'un côté, il y aurait une mission fondamentale de l'État, épargnée par la logique du marché, et, de l'autre, le marché précisément, et sa recherche de profit au bénéfice d'intérêts particuliers. Pourtant, cette notion n'a pas toujours reposé sur une distinction aussi nette entre le « privé » et le « public » (Margairaz, 2005). Si depuis une trentaine d'années et la transformation des États-providence, les frontières de la notion de service public sont contestées et rendues plus floues, cette ambiguïté est fort ancienne. Elle tient au caractère étirable et polysémique du concept de « service public » et au fait que ce dernier recoupe non seulement une définition juridique des compétences de l'administration publique, mais aussi une théorie de l'État. Dès que l'on cherche à retracer l'histoire de cette notion, on est à cheval entre une définition juridique et une définition politique – à supposer qu'on puisse distinguer nettement l'une de l'autre. Autrement dit, cette notion est intrinsèquement politique, à l'image de tout concept fondateur de l'action de l'État (Cherrier, François, 2016).

## L'invention du service public : d'un concept polysémique à la définition de l'État (- providence)

La définition du service public a évolué. On en trouve une racine conceptuelle dans la définition du *bien commun* chez Thomas d'Aquin (notamment dans *De regimine principum*), lequel modernise au XIII<sup>e</sup> siècle ce concept tiré de la pensée grecque et de la théorie romaine du *bien public*. Pour lui, l'homme vit nécessairement en communauté (la « cité »), ce qui suppose l'existence de moyens mis en commun et, par là, une forme de gouvernement (Modde, 1949 : 236-237). Chez Thomas d'Aquin, le bien commun est une fin intermédiaire permettant la vie sociale. L'idée d'un gouvernement du bien commun se trouve donc au cœur de sa doctrine sociale (*ibid.* : 240-241). Mais si la pensée thomiste propose une conception d'une cité juste et ordonnée autour du bien commun, il n'y a pas encore ici ni de distinction claire entre l'utilité publique et l'utilité privée, ni une articulation précise entre la définition pratique de l'État et la définition pratique du bien public. Et surtout, il est anachronique de parler de « service public » dans un Moyen Âge où toute chose publique dépend du système de domination féodal (Lemercier, 2007 : 48). Il va falloir attendre l'époque dite « moderne » et la structuration des États pour que le service public s'invente véritablement.

Au XVIII<sup>e</sup> siècle, la notion de service public peut encore désigner plusieurs choses. Dans le prolongement de la conception médiévale du « ministère royal » et de l'approche thomiste du bien commun, le service public désigne chez Jacques-Bénigne Bossuet (1709 : Livre III) l'exercice royal de l'autorité publique en tant que mission conférée par Dieu. Cette indifférenciation entre public et religieux est assez répandue à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle. On la retrouve chez Emmanuel Sieyès (1789 : 2) pour qui « le service Ecclésiastique est un service public ». Il fait ici référence à la mission sociale dévolue à la paroisse, et plus largement à

l'Église depuis le Moyen Âge (Lemerrier, 2007 : 48). À la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, une deuxième définition existe : elle désigne des activités économiques de particulier à particulier qui produisent des biens communs à la société. Dans une société encore corporatiste, tout service rendu par un corps contrôlé par l'autorité publique (les bouchers, les boulangers, etc.) est entendu comme un « service public ». À l'aube de la Révolution française, il n'y a donc pas encore d'opposition entre le public et le privé dans la définition des services collectifs (Margairaz, 2005 : 17-19). Ce n'est qu'après la Révolution française, laquelle met fin à la société de corps de l'Ancien Régime, qu'apparaît cette distinction, conjointement à la croissance de l'État. Mais les conceptions antérieures ne disparaissent évidemment pas aussitôt après 1789. Le XIX<sup>e</sup> siècle reste « le siècle de la gestion privée des services publics » (Lemerrier, 2007 : 49), car l'État n'a pas encore la place qu'il tient aujourd'hui dans la société. Ainsi, durant la majeure partie du XIX<sup>e</sup> siècle, l'État se charge-t-il de la construction des infrastructures pour les services collectifs (transports, communication...), mais la gestion de ceux-ci est essentiellement privée et locale (*ibid.* : 51).

Ce n'est qu'avec la montée en puissance des idées républicaines, à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle que la notion de service public va se rattacher à une fonction de l'État (Margairaz, 2005 : 19). L'arrêt du Tribunal des conflits du 8 février 1873, dit « arrêt Blanco », illustre cette évolution allant dans le sens d'une plus grande place tenue par l'État dans la société. Examinant la responsabilité d'un accident causé par un wagonnet d'une manufacture gérée par l'État, le Tribunal des conflits estime celui-ci responsable du dommage. Pour la première fois, l'État devient responsable de ses activités envers la population. Avec l'arrêt Blanco, est posée l'idée d'une obligation générale et permanente de l'État envers les administrés, mais aussi d'une distinction entre une sphère publique et une sphère privée. La plupart des juristes français de la fin du XIX<sup>e</sup> et du début du XX<sup>e</sup> siècle, comme Léon Duguit, Maurice Hauriou ou Gaston Jèze, travailleront à distinguer la sphère publique de la sphère privée dans le but de définir les fonctions essentielles de l'État (Richer, 1997 : 294). Considéré comme un des principaux théoriciens du service public, Léon Duguit voit dans celui-ci la fonction même de l'État (Didry, 2005 : 91, 96). Pour lui, le service public désigne « toute activité dont l'accomplissement [...] est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale et qu'il est de telle nature qu'il ne peut être assuré complètement que par l'intervention de la force gouvernante » (Duguit, 1923 : 55). Cependant, s'il définit l'État par sa mission de service public, il n'est pas question de monopole public (Margairaz, Dard, 2005 : 8).

Jusqu'à la Première Guerre mondiale, la plupart des services publics restent gérés localement et de manière privatisée, hormis trois principaux secteurs : les monopoles institués pour des questions fiscales (comme le tabac), les activités liées à la défense du territoire (comme les arsenaux), et les activités liées à la communication et à l'énergie (Chatriot, 2007 : 56). Dans l'entre-deux-guerres, sous l'influence des conceptions interventionnistes des années 1930, s'opère une mutation dans la gestion des services publics avec la création d'offices et de sociétés mixtes amorçant une intervention plus directe de l'État en la matière (*ibid.* : 56). Mais il faut surtout attendre la Libération pour que s'impose l'idée d'une intervention directe de l'État dans certains secteurs d'intérêt public (Margairaz, Dard, 2005 : 8). Avec l'affirmation du modèle de l'État-providence et du prisme beveridgo-keynésien (un État central interventionniste, régulateur et redistributeur), se construit un véritable consensus politique, à la fin des années 1940, pour la création de monopoles publics nationaux (Andrieu, Le Van, Prost, 1987), conduisant l'État à prendre en charge de plus en plus de « fonctions collectives essentielles » (Chevallier, 2007 : 15). L'évolution des services publics durant les Trente Glorieuses correspond donc à une phase d'expansion de la puissance de l'État comme instance de régulation de l'économie et de la société. Avec l'affirmation du modèle de l'État-providence,

s'institutionnalisent, en France, les grands principes et modalités du service public qui perdureront jusqu'à la fin du XX<sup>e</sup> siècle : une logique d'action, des règles de gestion et un régime juridique spécifiques, différenciés des normes du secteur privé (*ibid.* : 16). L'État-providence agit au nom de l'intérêt général pour répondre à un objectif de redistribution, de régulation et de cohésion de la société. En ce sens, s'affirme à cette époque la distinction entre logique d'action publique et logique d'action privée : c'est l'État, et non pas le marché, qui est le garant de l'intérêt général. Parce qu'ils répondent à des besoins collectifs et à une logique providentielle, les services publics doivent œuvrer de manière égalitaire et préservée de la concurrence du marché, fonctionner de manière continue, et leurs règles de gestion doivent être adaptables. Enfin, le service public est désormais vu comme la fonction et la raison d'être de l'État-providence. On retrouve donc la conception du guiste des services publics comme définition de la fonction de l'État, augmentée d'une nouvelle conception, aux accents beveridgien et keynésien : celle d'une mission étatique de régulation, de cohésion et d'égalisation.

Cependant, la jurisprudence reconnaît qu'une mission de service public peut être assurée par d'autres acteurs que l'État lui-même, comme certains organismes privés (arrêt du Conseil d'État du 28 juin 1963) ou certaines associations (arrêt du Conseil d'État du 20 juillet 1990). Dans son arrêt de 1963, le Conseil d'État précise ainsi la définition des organismes répondant à une mission de service public : ils doivent avant tout satisfaire l'intérêt général (c'est-à-dire ne pas suivre une logique de rentabilité ou de recherche de profit), ils doivent être rattachés à une personne publique (c'est-à-dire être sous le contrôle de l'administration), ils doivent enfin se soumettre au régime de droit public. Il est donc reconnu que le service public peut exister par l'intermédiaire d'un organisme privé, à condition que les trois principes précédemment nommés soient respectés. La condition du service public telle qu'elle se développe au sein du modèle de l'État-providence repose donc moins sur une différenciation entre un statut d'organisme public et d'organisme privé que sur une différenciation entre une logique d'action publique (la recherche de l'intérêt général) et une logique d'action privée (la recherche de la rentabilité).

### **La redéfinition du service public au cœur de la crise du modèle de l'État-providence**

Depuis les années 1940 la définition du service public s'arrime à la celle du modèle de l'État-providence. La crise de celui-ci à partir des années 1970 va donc toucher directement l'organisation des services publics. D'abord, le modèle keynésien sur lequel a reposé la construction des États-providence se montre peu efficace pour contrer les effets de la crise économique consécutive au choc de 1973. Il s'ensuit pour les États des difficultés financières croissantes pour assurer la pérennité des services publics. Dans ce contexte, l'influence grandissante des conceptions néo-libérales vient contester la logique interventionniste et régulatrice de l'action publique chère au prisme keynésien, et le consensus selon lequel l'État est le mieux placé pour gérer les fonctions collectives va s'éroder (Chevallier, 2007 : 17). Dans la lignée des orientations dérégulatrices initiées dès les années 1970 aux États-Unis et au début des années 1980 au Royaume-Uni, les pays européens se convertissent progressivement à la nouvelle donne du marché (Jobert, 1994). Les monopoles publics vont être mis à mal par de nouvelles politiques fondées sur l'externalisation, voire la privatisation, commencées en France dès la fin des années 1980. L'europanisation va aussi contribuer à la contestation du modèle des services publics à la française (Stoffaës, 1995). Alors que, dans ce modèle, le service public est conçu indépendamment d'une logique de marché, les traités européens mettent davantage l'accent sur le principe de la concurrence. Le droit communautaire propose ainsi une définition des services collectifs moins exclusive du marché, en parlant non pas de « service public » mais

de « service d'intérêt général » (SIG) pour les hôpitaux ou les écoles, ou encore de « service d'intérêt économique général » (SIEG) pour les transports, les services postaux, l'énergie ou encore les communications (Thierry, 2010). La définition européenne des SIG et des SIEG n'exclut donc pas la sphère marchande. Enfin, la crise économique et la crise des finances publiques de la fin des années 2000, caractérisées en France par le rapport Pébereau sur la dette publique de 2006, entraîne la structuration d'un nouveau consensus politique portant non plus sur la prédominance de l'investissement public de l'État mais sur l'urgence de réduire les déficits publics (Lemoine, 2011), à commencer par une rationalisation des services publics. Désormais, l'État n'apparaît plus comme le seul garant de l'intérêt général, et les services publics ne constituent plus une sphère extérieure aux lois marchandes, au contraire, « les services publics sont descendus dans l'arène du marché » (Montialoux, 2007 : 25).

Depuis les années 1990, la rationalité et l'organisation des services publics sont ainsi en profonde mutation. De nouvelles modalités d'action publique ont émergé en matière de services publics : privatisation, délégation de service public, partenariat public-privé, importation des logiques d'action privée dans le management et la comptabilité... Sous l'influence des normes européennes, le principe de subsidiarité est de plus en plus privilégié, marquant la fin d'une gestion strictement centralisée et descendante des services publics. On observe depuis le début des années 2000 un mouvement de déconcentration et de territorialisation de la gestion des services collectifs, au profit des collectivités territoriales (Koubi, 2017). Ce mouvement s'accompagne aussi d'une autonomisation croissante des structures de gestion, caractérisée par un double phénomène d'agencification (multiplication d'agences *ad hoc* pour la gestion de politiques publiques spécifiques) et de contractualisation (développement d'une action publique par objectifs négociés entre l'autorité publique et ses partenaires). Dans cette perspective, l'indifférenciation entre logique d'action publique et logique d'action privée est approfondie, et les collaborations entre privé et public, notamment *via* les partenariats public-privé, sont favorisées. Certes, la collaboration entre les autorités publiques et le secteur privé pour la gestion des services collectifs n'est pas une nouveauté, mais, depuis les années 2000, ce développement est spectaculaire (Chevallier, 2007 : 21). Puisque l'on attend dorénavant des services publics la même contrainte d'efficacité voire de rentabilité que pour les entreprises privées, c'est toute la spécificité « du service public » qui est contestée. L'application aux services publics de règles juridiques dérogatoires est d'ailleurs présentée par les entrepreneurs de la déréglementation comme un anachronisme des Trente Glorieuses, arguant que, au contraire, une mise en concurrence de l'État et du marché serait plus conforme à l'intérêt général (et à la croissance). Alors que toute la construction post-1945 des services publics à la française repose sur une préservation de ces secteurs de la concurrence du marché, l'air du temps est dorénavant au renversement du rapport de force : « Les services publics sont désormais invités à se plier à la loi de la concurrence » (*ibid.* : 17).

## Conclusion

Si le service public caractéristique de l'État-providence est mis à mal, cela ne signifie pour autant pas la fin « des services publics ». En effet, le rôle de cohésion sociale joué par ceux-ci est reconnu dans le droit communautaire depuis le traité d'Amsterdam de 1997 (inscrivant les SIEG au rang de « valeurs de l'Union »). L'idée que ces services doivent contribuer à la réduction des inégalités n'est également pas fondamentalement remise en cause. En revanche, les frontières du service public le sont : leur délimitation est soumise à l'évaluation de ce qui peut être délégué au marché ou non. « On passe ainsi d'une conception "organique" du service public, reposant sur l'adéquation de l'opérateur et de l'activité, à une conception "matérielle", ou "fonctionnelle", fondée sur la nature intrinsèque de l'activité » (*ibid.* : 19). Mais cette

redéfinition des frontières des services publics ne se fait pas sans heurts : elle est l'objet de luttes politiques entre les forces qui voient dans le marché le synonyme de l'efficacité des services collectifs et celles qui voient dans le marché la fin de la logique d'intérêt général du service public.

---

## Bibliographie

Andrieu C., Le Van L., Prost A., dirs, 1987, *Les Nationalisations de la Libération. De l'utopie au compromis*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.

Bossuet J.-B., 1709, *Politique tirée des propres paroles de l'Écriture sainte à Mgr le dauphin*, Paris, Hachette/BNF, 2012.

Chatriot A., 2007, « Les transformations des services publics français au XX<sup>e</sup> siècle : quelques repères », *Regards croisés sur l'économie*, 2, 2, pp. 55-63. Accès : <https://www.cairn.info/revue-regards-croises-sur-l-economie-2007-2-page-55.htm>.

Cherrier E., François S., dirs, 2016, *Le Service public et les idéologies politiques*, Villeneuve-d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion.

Chevallier J., 2007, « Les nouvelles frontières du service public », *Regards croisés sur l'économie*, 2, 2, pp. 14-24. Accès : <https://www.cairn.info/revue-regards-croises-sur-l-economie-2007-2-page-14.htm>.

Didry C., 2005, « Léon Duguit, ou le service public en action », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 3, 52, pp. 88-97. Accès : <https://www.cairn.info/revue-d-histoire-moderne-et-contemporaine-2005-3-page-88.htm>.

Duguit L., 1923, *Traité de droit constitutionnel*, t. 2, Paris, E. de Brocard.

Jobert B., dir., 1994, *Le Tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, Éd. L'Harmattan.

Koubi G., 2017, « Service public », pp. 952-957, in : Kada N. et al., *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault.

Lemercier C., 2007, « La construction du modèle français de service public avant 1914 », *Regards croisés sur l'économie*, 2, 2, pp. 47-54. Accès : <https://www.cairn.info/revue-regards-croises-sur-l-economie-2007-2-page-47.htm>.

Lemoine B., 2011, *Les Valeurs de la dette. L'État à l'épreuve de la dette publique*, Thèse de doctorat, École des Mines de Paris.

Margairaz D., 2005, « L'invention du "service public" : entre "changement matériel" et "contrainte de nommer" », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 3, 52-3, pp. 10-32.

Margairaz M., Dard O., 2005, « Le service public, l'économie, la République (1780-1960). Introduction », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 3, 52-3, pp. 5-9. Accès : <https://www.cairn.info/revue-d-histoire-moderne-et-contemporaine-2005-3-page-5.htm>.

Modde A., 1949, « Le Bien Commun dans la philosophie de saint Thomas », *Revue philosophique de Louvain*, 47, 14, pp. 221-247. Accès : [http://www.persee.fr/doc/phlou\\_0035-3841\\_1949\\_num\\_47\\_14\\_4190](http://www.persee.fr/doc/phlou_0035-3841_1949_num_47_14_4190).

Montialoux C., 2007, « Service public et intérêt général », *Regards croisés sur l'économie*, 2, 2, pp. 25-26. Accès : <https://www.cairn.info/revue-regards-croises-sur-l-economie-2007-2-page-25.htm>.

Richer L., 1997, « Service public et intérêt privé », *Archives de philosophie du droit*, 41, pp. 293-300. Accès : <http://www.philosophie-droit.asso.fr/APDpourweb/207.pdf>.

Sieyès E., 1789, *Observations sommaires sur les biens ecclésiastiques*, Paris, Imprimerie de S. de la Court.

Stoffaës C., 1995, *Services publics. Questions d'avenir*, Paris, Éd. La Documentation française.

Thierry D., 2010, « Le protocole sur les services d'intérêt général du traité de Lisbonne », pp. 243-263, in : Rosseto J. et al., dirs, *Quel avenir pour l'intégration européenne ?*, Tours, Presses universitaires François-Rabelais. Accès : <http://books.openedition.org/pufr/1562?lang=fr>.

---

**Citer la notice :**

Le Berre Sylvain, « Service public » *Publictionnaire. Dictionnaire encyclopédique et critique des publics*. Mis en ligne le 14 novembre 2017. Dernière modification le 21 octobre 2022. Accès : <https://publictionnaire.huma-num.fr/notice/service-public>.