



Les services d'intérêt général en Europe

Une palette de modèles possibles

La résistance à l'intégrisme du marché. L'introduction des services d'intérêt général dans le protocole additionnel du traité de Lisbonne. Les associations de service social, première ligne de résistance. Le service public « à la française », une des hypothèses possibles seulement. Des débats théologiques sur la gestion de l'eau aux approches partenariales. L'évaluation de la qualité des services : le rapport Gold. Trois nouveaux critères de pertinence pour les services : le régime de gouvernance (premier exemple, la tarification de l'eau) ; la co-production ; l'implication des usagers. Les biens communs et leur gestion : la nouvelle vie d'Elinor Ostrom : entre le public et le privé, le commun.

Le champ des services d'intérêt général, concernant la santé, l'éducation, les personnes âgées, les transports, les télécommunications et tant d'autres choses, l'énergie, vont être dans les décennies à venir un très beau champ d'exploration, de nouvelles manières de délivrer le service public. Vous vous souvenez, il y a une quinzaine d'années, du mouvement de résistance — de mon point de vue, tout à fait nécessaire et salutaire — des services publics face à l'intégrisme du marché — il faut bien dire le terme — dont faisait preuve la Commission européenne de l'époque voyant, dans tout service aux personnes, un champ d'application nouveau des principes de libre concurrence. Cette action de résistance a incontestablement été utile, mais comme toujours, à condition de ne pas en rester à la défensive, de ne pas en rester à une sorte de défense et illustration du service public à la française qui, lui-même, serait dépassé.

Je pense au rapport qui avait été publié au niveau européen sur les services aux personnes visant les fonctions sociales et qui avait mis en évidence : « Fallait-il le faire ? ». Mais oui, il fallait le faire à cette époque d'intégrisme du marché, du rôle du monde associatif, de ce formidable vivier de bénévoles sans lequel notre société serait bien moins humaine. Il a fallu donc tous ces mouvements — que j'aurais presque envie de qualifier « de bon sens », mais qui étaient d'une certaine manière contestés par l'intégrisme du marché —, pour faire reconnaître que les services d'intérêt économique général étaient une des catégories d'action de l'Union européenne, une catégorie légitime. Cela a conduit à inscrire, même, ce thème dans le protocole additionnel au Traité de Lisbonne.

Une fois mise en place cette résistance — et je pense que c'est maintenant acquis, que d'une certaine manière, ne serait-ce qu'à partir de la crise financière de 2008, l'intégrisme du marché lui-même s'est trouvé placé sur la défensive —, il faut maintenant refaire de la marche avant. Refaire de la marche en avant et se dire que décidément, l'Europe, par l'extraordinaire réponse des questions qu'elle a apportées à cette délivrance des services d'intérêt général, était un extraordinaire vivier pour nous faire réfléchir, pour nous faire sortir de nos évidences du service public à la française. D'ailleurs, expérience européenne dans laquelle la France elle-même, dans le cadre par exemple de la gestion de l'eau, a apporté beaucoup dans l'Histoire par la diversité des formes de « partenariats publics/privés » - pour utiliser un terme à la mode qu'elle/que l'on a mis en place, sans utiliser ces expressions, mais depuis plus d'un siècle.

Donc nous disposons d'un formidable vivier. Et je crois que l'une des fonctions de la gouvernance territoriale est d'explorer — et je pense qu'il n'y a pas de solution universelle — la manière dont, ici et maintenant, on veut remplir tel ou tel service en s'inspirant de cette très grande diversité. Par exemple, on a créé un glossaire multilingue sur les services publics tant il était nécessaire d'aider, pour s'inspirer de l'expérience des autres, à

comprendre des termes qui sont propres à une culture et qui sont incompréhensibles dans une autre. Donc ce travail d'inspiration d'une très grande diversité de réponses est une étape très importante maintenant pour ouvrir largement les fenêtres de la gouvernance territoriale vers d'autres solutions et de considérer ce que nous connaissons en France, le rôle du monde associatif auprès des personnes âgées ou auprès des personnes en difficulté, avec cette articulation bénévolat, prix de journée, prise en charge du financement par le pouvoir public ; avec les multiples formes de délégations de gestion et de service public dans les transports, dans l'eau, pour explorer cela plus largement.

Est-ce que l'on peut avoir, quand même, quelques éléments communs de réflexions ? J'ai été très frappé par le rapport GOLD sur l'Europe. Il s'agit d'un rapport fait assez régulièrement par CGLU (Cités et Gouvernements Locaux Unis), l'association mondiale des villes, sur la délivrance des services en Europe. Quelle était la conclusion, un peu décapante pour nous ? C'est qu'au fond, le statut juridique de la délivrance du service n'avait pas tant d'importance que cela ; que l'on trouve des services très bien délivrés par le public, des services très bien délivrés par le privé, des services très bien délivrés par des structures mixtes et des formes diverses de délégations ; et qu'au fond, le critère numéro 1 de la pertinence — cela va peut-être vous surprendre — c'était les modalités d'associations des usagers à la délivrance du service.

Dans le domaine par exemple de l'éducation ou de la santé, en France ce n'est pas si trivial que cela. Il suffit d'avoir assisté à des conseils de classe et à la place des parents d'élèves, pour comprendre à quelle vitesse les usagers en question sont renvoyés à leur incompétence dès qu'ils osent parler de pédagogie. Dans le domaine de la santé, l'idée de la coproduction du savoir est relativement récente. C'est notamment lié au SIDA. On le dit, mais il y a un ensemble de connaissances y compris cliniques qui ne sont accessibles que si l'on associe l'ensemble de la population, en tout cas l'ensemble des patients, à la construction de cette connaissance. L'idée que l'on peut gérer un bassin versant, des ressources en eau, pas seulement à travers des agences de bassin et de la taxation, mais aussi en mobilisant l'ensemble des citoyens comme vigilance et comme collecte d'informations, est relativement récente.

En France, l'idée de la distinction entre les clercs et les laïcs est une idée forte, qu'il s'agisse de la théologie, qu'il s'agisse des clercs que sont les « savants ». Il suffit d'écouter des émissions de radio pour voir la révérence avec laquelle on décline les titres pour bien montrer que l'on a fait appel à un vrai savoir ou dans le domaine de la mission de service public, les pouvoirs publics. Donc il faut déconstruire cela pour reconnaître l'utilisateur comme ayant sa compétence et comme étant en mesure d'être un coproducteur de connaissances.

Une autre entrée intéressante, c'est l'introduction de la notion de bien commun entre les notions de bien privé et de bien public. Vous savez peut-être qu'Elinor Ostrom a obtenu, 20 ou 30 ans après avoir fait cette recherche, le Prix Nobel d'économie pour avoir étudié la gestion des biens communs, c'est-à-dire la capacité d'une communauté plus ou moins large à gérer un bien ensemble. Ce fut une véritable révolution après tant de Prix Nobel délivrés à des intégristes du marché. Cette recherche avec été faite en réponse à une autre étude fameuse qui s'appelait « La tragédie des communs » et qui montrait que, pour utiliser l'expression haïtienne : le cochon de tout le monde meurt de faim et donc, dès lors que l'on n'attribuait pas des terres à des propriétés privées, le bien commun n'était pas géré. Elinor Ostrom a fait la démonstration inverse, et cela a eu des effets considérables. Il y a maintenant un mouvement européen, mondial, sur la gestion des communs et l'on se réintéresse, même si d'une certaine manière c'était l'objet depuis longtemps d'une partie de l'économie sociale et solidaire, à cette capacité de communautés à gérer un bien commun qui ne soit pas pour autant réduit à un bien public.

D'ailleurs, il y a énormément de travaux juridiques maintenant qui reprennent cette question ; qui d'abord reconnaissent que notre droit de la propriété, entre être propriétaire ou rien, est une approche beaucoup trop sommaire de la réalité des usages de beaucoup de biens ; et que, par exemple, le droit coutumier africain s'est montré infiniment plus subtil pour décrire les différents types de droits d'usage, et tout cela est irréductible au Code civil. De même, on s'est aperçu, du coup, qu'effectivement dès le droit romain existait cette notion de bien commun. Dans beaucoup de pays, on s'en rend compte, et l'exemple de l'Inde avec l'eau ou les exemples de la Chine avec les sols sont particulièrement illustratifs à cet égard : penser que, parce que c'est un bien public, c'est un bien géré pour le public, s'avère être une illusion ; et que dire « bien public » peut vouloir dire très directement « spoliation des populations les plus faibles », « spoliation de l'eau », « spoliation des terres ».

Donc l'adéquation entre biens publics, service public, et intérêt du public, est cassée au profit de visions beaucoup plus fines dans lequel interviennent des modes de coopération différents entre acteurs pour gérer le bien commun ou l'introduction, au centre, de la notion de bien commun. C'est ce qu'on fait les Italiens, par exemple, après le fameux référendum sur l'eau, qui a fait reculer ce mouvement insensé de privatisation à tout crin, pour dire : d'une certaine manière, nous devons réexplorer les multiples façons par lesquelles une communauté, restreinte ou plus large, gère son bien commun.